โครงการศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่ง
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด
(สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ 6





รายงานผล
การศึกษาวิเคราะห์
ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดิน และแนวทางแก้ไข

8 เม.ย. - 11 พ.ค.
2566

รวบรวมโดย สถาบันพัฒนาข้าราชการกรมที่ดิน

สารบัญ

เรื่อง **หน้า**

ประเด็นปัญหา ๑
รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาของผู้เข้ารับการศึกษาอบรม กลุ่มที่ ๑ ๒
รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาของผู้เข้ารับการศึกษาอบรม กลุ่มที่ ๒ ๑๘
รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาของผู้เข้ารับการศึกษาอบรม กลุ่มที่ ๓ ๔๕
รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาของผู้เข้ารับการศึกษาอบรม กลุ่มที่ ๔ ๖๑
รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาของผู้เข้ารับการศึกษาอบรม กลุ่มที่ ๕ ๘๓
รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาของผู้เข้ารับการศึกษาอบรม กลุ่มที่ ๖ ๙๗
รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาของผู้เข้ารับการศึกษาอบรม กลุ่มที่ ๗ ๑๐๗
รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาของผู้เข้ารับการศึกษาอบรม กลุ่มที่ ๘ ๑๓๖
รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาของผู้เข้ารับการศึกษาอบรม กลุ่มที่ ๙ ๑๔๒
รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาของผู้เข้ารับการศึกษาอบรม กลุ่มที่ ๑๐ ๑๕๗

การศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข

คำชี้แจง : ให้ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมทำการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและรายงานผลการศึกษา พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาให้แล้วเสร็จภายในวันศุกร์ที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๖

ประเด็นปัญหา :

กรณีตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐจะต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินได้อาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าว ออกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยหากดำเนินการตรวจสอบข้างเคียงที่ดินทุกด้าน สภาพการทำประโยชน์ แล้วเชื่อได้ว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ดินเดิม อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ (แม้ที่ดินจะมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ) ตามข้อ ๖ (๑) - (๕) ของระเบียบดังกล่าว โดยไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ หากมีการยกเลิกระเบียบฯ โดยกรณีที่ดินมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ จะต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกเรื่อง หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น จะเป็นผลดีหรือเป็นผลเสียในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อย่างไร และจะเกิดปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติซึ่งส่งผลกระทบต่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ ประการใด หากมีข้อขัดข้องจะกำหนดแนวทางในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์

ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข

เรื่อง การพิจารณาว่าสมควรจะยกเลิกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑หรือไม่

โดย

กลุ่ม ๑

๑. นายชูเกียรติ เกียรติเฉลิมคุณ	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอำนาจเจริญ สาขาหัวตะพาน
๒. สิบตำรวจตรี ไตรพจน์ สุวรรณกูฏ	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดแพร่ สาขาร้องกวาง
๓. นางสาวนพคุณ พรโกเมธกุล	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบูรณ์ สาขาหนองไผ่
๔. นายประยุตร์ วสุธาสวัสดิ์	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาเกษตรวิสัย
๕. นายพงษ์สรรค์ มงคลวิริยกิจ	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมหาสารคาม สาขาเชียงยืน
๖. นายพิทักษ์ รุ่งเชตุ	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุตรดิตถ์ สาขาน้ำปาด
๗. นายมนูญ รัตนพรพิรุหห์	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาเทิง
๘. นางสาวมาลี ปูเงิน	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาท่าศาลา
๙. นายสมบูรณ์ ประเทืองทิพย์	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา สาขาปง
๑๐. นายอรรถพล อาบสุวรรณ์	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดตาก สาขาสามเงา

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖
พ.ศ. ๒๕๖๖

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข หลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖

พ.ศ. ๒๕๖๖

๑. เรื่องการพิจารณาว่าสมควรจะยกเลิกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑หรือไม่

๒. บทนำ

๒.๑ ความเป็นมาและความสำคัญ

การพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เดิมได้กำหนดให้การพิสูจน์การทำประโยชน์เพียงแต่ผู้ขอได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ต่อมาได้มีหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. กรมสอบสวนคดีพิเศษ หน่วยงานที่ดูแลรักษาเขตป่าไม้ ฯลฯ ได้ใช้ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศเพื่อพิสูจน์ว่ามีการทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนหรือขณะออกหรือภายหลังการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ ซึ่งเป็นพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ และร้องขอให้กรมที่ดินตรวจสอบความถูกต้อง รวมทั้งให้ดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ประกอบกับการพิสูจน์สิทธิ์ตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ในขณะนั้นเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี จึงได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ ให้เพิ่มเติมความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๕๖/๑ “การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด”[๑] ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินได้อาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวออกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถใช้ดุลยพินิจในการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยหากดำเนินการตรวจสอบข้างเคียงที่ดินทุกด้าน สภาพการทำประโยชน์แล้วเชื่อได้ว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ดินเดิมอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ (แม้ที่ดินจะมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ) ตามข้อ ๖ (๑) – (๕) ของระเบียบดังกล่าว โดยไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ หากมีการยกเลิก

---

[๑] ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๖/๑

ระเบียบฯ โดยกรณีที่ดินมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในที่ดินของรัฐ จะต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกเรื่อง หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น จะเป็นผลดีหรือเป็นผลเสียในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อย่างไร และจะเกิดปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติซึ่งส่งผลกระทบต่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ ประการใด หากมีข้อขัดข้องจะกำหนดแนวทางในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร

๒.๒ วัตถุประสงค์

๒.๒.๑ เพื่อให้ทราบว่าหากมีการยกเลิกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑กรณีที่ดินมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในที่ดินของรัฐ จะต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกเรื่อง หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น จะเป็นผลดีหรือเป็นผลเสียในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อย่างไร

๒.๒.๒เพื่อให้ทราบว่าหากมีการยกเลิกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑จะเกิดปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติซึ่งส่งผลกระทบต่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ ประการใด หากมีข้อขัดข้องจะกำหนดแนวทางในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร

๒.๒.๓เพื่อศึกษาวิเคราะห์ว่า ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑มีความสอดคล้องกับมาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ อย่างไร

๒.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๒.๓.๑ ทราบแนวทางว่า หากมีการยกเลิกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑กรณีที่ดินมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในที่ดินของรัฐ จะต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกเรื่อง หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น จะเป็นผลดีหรือเป็นผลเสียในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อย่างไร

๒.๓.๒ ทราบแนวทางว่า หากมีการยกเลิกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑จะเกิดปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติซึ่งส่งผลกระทบต่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ ประการใด หากมีข้อขัดข้องจะกำหนดแนวทางในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร

๒.๓.๓เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะว่า ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑มีความสอดคล้องกับมาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐหรือไม่ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ อย่างไร

๓. การสรุปสาระของเรื่อง

๓.๑ ขอบเขตของเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหา ครอบคลุมแค่ไหน เพียงใด

ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ วิธีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีที่เป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศโดยการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๖/๑ ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ว่า มีปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่อย่างไร

๓.๒ ขั้นตอนการดำเนินการศึกษาประเด็นปัญหา เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

ศึกษาจากคู่มือการปฏิบัติงาน ประมวลกฎหมายที่ดิน คำสั่ง ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เปรียบเทียบการปฏิบัติงานในสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขาของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๓.๒.๑ เดิมการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗)ฯ[๒] และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗)ฯ[๓](ยกเลิกแล้ว) รวมทั้งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้การพิสูจน์การทำประโยชน์ เพียงแต่ผู้ขอได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้[๔] แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน ใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

---

[๒]กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

[๓]กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

[๔]กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง และ ข้อ ๑๔

หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

สำหรับที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อหรือคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือตั้งอยู่ในตำบลที่มีเขตป่าไม้ดังกล่าว แต่หน่วยงานป่าไม้ยังไม่ได้ขีดเขตป่าให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ก่อนเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการต่อไปตามนัยข้อ ๑๐ (๓),ข้อ ๑๑ ประกอบข้อ ๑๖ โดยอนุโลม

๓.๒.๒กรณีที่ดินอยู่ในเขตป่าชายเลน ซึ่งเป็นที่ดินตามนัยข้อ ๑๔ (๕) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ กำหนดข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน และกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำขอออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าชายเลน โดยให้ระงับการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าชายเลนให้แก่ผู้บุกรุกและเข้าอยู่อาศัยโดยผิดกฎหมายโดยเด็ดขาด[๕]

๓.๒.๓ “ที่ดินของรัฐ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น ซึ่งได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) และคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร. จังหวัด) พิจารณาตรวจสอบการครอบครองเพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อนออกโฉนดที่ดิน ตามแนวทางที่กำหนดไว้ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๒๔๓๔ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ และหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่า ในกรณีที่มีผู้มาขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐประเภทที่สงวนหวงห้ามตามประกาศ สงวนหวงห้ามที่ดินหรือตามพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามที่ดิน ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้ดำเนินการ ดังนี้[๖]

---

[๕]หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๓๖๐ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เรื่อง การบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน ปัจจุบันยกเลิกและให้ใช้ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๗๐๘๐ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน

[๖]หนังสือคู่มือปฏิบัติงานการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน หน้า ๕๕

๑. กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้จังหวัดนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำจังหวัด (กบร. จังหวัด) เพื่อพิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) กำหนด

๒. กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารที่ผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานที่ดินยกเลิกคำขอของผู้ขอ พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ขอทราบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป

๓. กรณีที่ไม่ปรากฏเป็นที่แน่ชัดตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนหรือภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว เช่นที่ดินเป็นที่หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๘ ผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอ้างหลักฐาน ส.ค.๑ โดย ส.ค.๑ ระบุการได้มาว่ารับให้มาจากบิดาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งไม่เป็นที่แน่ชัดว่าบิดาของผู้ขอได้ครอบครองมาตั้งแต่เมื่อใด ก่อนหรือหลังการเป็นที่สงวนหวงห้าม เป็นต้น ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความชัดเจนเป็นที่ยุติว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนหรือภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ เสร็จแล้วจึงดำเนินการตามข้อ ๑ หรือ ข้อ ๒ แล้วแต่กรณี

ปัจจุบันได้มีระเบียบสำนักนายก เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ พ.ศ. ๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๕ เนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินโดยทั่วไป ซึ่งรวมถึงการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินของรัฐด้วย

๓.๒.๔ “ที่ดินของรัฐ” ตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ หมายถึง ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ที่ดินที่รัฐมนตรีสงวนรักษาไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น โดยได้กำหนดวิธีการตรวจสอบสรุปได้ ดังนี้[๗]

ข้อ ๖ ในการนำหลักฐานที่ดินเดิมมาดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ดังนี้

---

[๗] หนังสือคู่มือปฏิบัติงานการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน หน้า ๕๓

(๑) ตรวจสอบหลักฐานที่ดินเดิมและหลักฐานทางทะเบียนที่ดินว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและหลักฐานที่ดินเดิมดังกล่าวถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่ประการใด โดยบันทึกการตรวจสอบไว้ในเรื่องราวด้วย

(๒) ตรวจสอบว่าที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมาแสดงหรือไม่ โดยตรวจสอบเบื้องต้นเกี่ยวกับระยะแนวเขตที่ดินและให้เจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำเจ้าของที่ดินเจ้าของที่ดินข้างเคียง ตลอดจนผู้ปกครองท้องที่ไว้เป็นหลักฐาน หากมีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งบันทึกเหตุแห่งความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไว้ให้ชัดเจนว่าเป็นเพราะเหตุใดมีความเกี่ยวเนื่องกับที่ดินข้างเคียงตามที่แจ้งไว้ในหลักฐานเดิมเดิมอย่างไร ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจนพร้อมแนบหลักฐานการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง (ถ้ามี) ไว้ในเรื่องด้วย

(๓) ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ว่ามีความเป็นไปได้ตรงกับที่ได้แจ้งในหลักฐานที่นำมาแสดงในการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ เช่น ในหลักฐานที่ดินเดิมแจ้งสภาพการทำประโยชน์เป็นที่นา แต่ที่ดินที่นำมาตรวจสอบเป็นที่ป่าชายเลน ซึ่งใช้ประโยชน์ในการทำนาไม่ได้ อันเป็นเหตุให้สงสัยได้ว่าที่ดินที่นำทำการตรวจสอบนั้นเป็นที่ดินไม่ตรงตามหลักฐานที่ดินเดิม เป็นต้น

(๔) กรณีที่ชื่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ตรงกับชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมที่ผู้ขอนำมายื่นขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้สอบสวนและบันทึกถ้อยคำผู้ขอ ผู้ปกครองท้องที่และผู้ที่เชื่อถือได้ว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด

(๕) กรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อาจไม่ตรงกับหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ หรือผู้อำนวยศูนย์เดินสำรวจแล้วแต่กรณี ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ คน เพื่อพิจารณาตรวจสอบสภาพที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นที่ดินตรงตำแหน่งตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงหรือไม่ อย่างไร มีหลักฐานใดประกอบในการตรวจสอบ เมื่อตรวจสอบแล้วให้คณะกรรมการรายงานผลต่อผู้แต่งตั้งเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการให้แก่ผู้ขอต่อไป

ข้อ ๗ หากการดำเนินการตามข้อ ๖ ยังไม่ได้ข้อยุติว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง และเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้ดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ โดยตรวจสอบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่

๓.๒.๕ การดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศโดยกรมที่ดิน ซึ่งได้มีการซักซ้อมความเข้าใจ ดังนี้[๕]

---

[๕]หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๒๓๖๑๗ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๑ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอใช้ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ

(๑) การอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ กรมที่ดินจะดำเนินการให้ในกรณีที่มีกฎหมาย (มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑) รวมทั้งระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

(๒) นอกเหนือจากข้อ (๑) จะพิจารณาดำเนินการให้กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้ดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ หรือเหตุผลและความจำเป็นกรณีอื่น ๆ ซึ่งกรมที่ดินจะพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

๓.๒.๖ สำหรับการใช้ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศมาประกอบการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้[๙]สรุปได้ว่า "...ไม่อาจรับฟังเฉพาะผลการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศเพียงประการเดียวมาใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่ง เนื่องจากภาพถ่ายทางอากาศเป็นเพียงข้อเท็จจริงประการหนึ่งในการพิสูจน์เกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหรือร่องรอยการทำประโยชน์ในแต่ละช่วงเวลา ณ วันที่มีการถ่ายภาพบริเวณนั้น ๆ ประกอบกับความแม่นยำในการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศนอกจากอาศัยประสบการณ์ในการถ่ายภาพและความชำนาญของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้ว ต้องใช้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอื่นประกอบการพิจารณาด้วย..."

๓.๒.๗ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒[๑๐]

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"การบริหารจัดการที่ดิน" หมายความว่า การบูรณาการในการดูแลรักษา การสงวนหวงห้าม การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและพัฒนาซึ่งที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์อย่างสมดุลหรือการแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน รวมทั้งการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ เป็นธรรม และยั่งยืน

"ที่ดิน" หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

"ทรัพยากรดิน" หมายความว่า ดิน และให้หมายความรวมถึง หิน กรวด ทราย แร่ธาตุ และอินทรียวัตถุต่าง ๆ ที่เจือปนกับเนื้อดินด้วย

มาตรา ๑๐ คทช. มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี

---

[๙]คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๒๐๖/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๘

[๑๐]พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

(๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(๓) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพที่ดินและศักยภาพที่ดิน

(๔) กำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ หรือรูปแบบในลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด

(๕) กำหนดมาตรการหรือแนวทางเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

(๖) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการตรา แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน

(๗) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

(๘) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

(๙) ประสานงานและจัดให้มี รวมถึงการเชื่อมต่อระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศของที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อการวางแผนพัฒนาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ รวบรวม จัดเก็บวิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(๑๐) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานของ คทช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

(๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของ คทช. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๔ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศแล้ว ให้ คทช.ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในการนี้ให้คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

ในกรณีที่คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐใดไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศได้ ให้ คทช. เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไขต่อไป

หลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการ คือ โดยที่การกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศในปัจจุบันมีการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับและการบังคับใช้กฎหมายจะอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และความ

รับผิดชอบรวมถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยไม่มีการทำงานร่วมกันทำให้การควบคุมดูแลและการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไม่เป็นเอกภาพและไม่มีกรอบแนวทางเพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนา ภารกิจ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปในทิศทางเดียวกัน สมควรให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยการบูรณาการ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภูมิสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

๓.๒.๘ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ได้มีคำสั่ง ที่ ๑/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ และเพิ่มเติมองค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของคณะอนุกรรมการ โดยได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติขึ้นอีกจำนวน ๒ คณะ พร้อมทั้งเพิ่มเติมองค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของคณะอนุกรรมการตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๓ ดังนี้[๑๑]

๑. คณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร. จังหวัด)ให้มีอำนาจหน้าที่พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ตามมาตรการที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด ในกรณีที่ต้องใช้ภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิสูจน์สิทธิให้ใช้ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติแต่งตั้ง ฯลฯ

๒. คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ มีหน้าที่และอำนาจ ฯลฯ อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ พร้อมลงสัญลักษณ์และหมายแนวเขตพื้นที่ ทั้งที่ปรากฏและไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ลงภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ ฯลฯ

๓.๒.๙ มาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ[๑๒]

เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน คทช. จึงได้วางมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้ดังนี้

๑. การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก ดังนี้

๑.๑ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

---

[๑๑]หนังสือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ด่วนมาก ที่ นร ๑๖๐๐/๒๑๑ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

[๑๒]มาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

๑.๒ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๓ พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ ๑.๑ และ ๑.๒ เช่น แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) พยานบุคคล พยานวัตถุ เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

๒. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้คณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร. จังหวัด) แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้แก่บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน

๒.๓ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหลักฐาน ส.ค.๑ ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อดำเนินการจำหน่าย ส.ค.๑ ต่อไป

๒.๔ กรณีผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ คพร. จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาดำเนินการดังนี้

๓.๑ กรณีหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ คพร. จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓.๒ กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติ คพร. จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๓.๒.๑๐ คำอธิบายประกอบมาตรการของ คทช.

“ที่ดินของรัฐ” หมายถึง “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่น

๑. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง เฉพาะที่รัฐ (อธิบดีกรมที่ดินหรือทบวงการเมืองอื่น) มีความต้องการนำที่ดินมาจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ กับจัดให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ที่ดิน ตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าชายเลน ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินที่รัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

๓. ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ราชพัสดุ

๔. ที่ดินตามกฎหมายป่าไม้ เป็นต้นว่า ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งหมายความรวมถึงป่าคุ้มครอง ป่าสงวน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ป่าชายเลน ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

๕. ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ เป็นต้นว่า ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ทั้งที่ทางราชการใช้ และยังมิได้ใช้ประโยชน์ ที่ดินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น ที่เขา ที่ภูเขา และปริมณฑล ๔๐ เมตร ที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินสงวนของกรมทางหลวง ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

๖. ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เว้นแต่ที่ดินส่วนที่รัฐจัดสรรที่ดินให้กับประชาชน

“การเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก” หมายถึง พื้นที่ใดที่มีลักษณะเป็นที่ดินของรัฐทับซ้อนกันหลายประเภท ให้เริ่มต้นนับความเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรกโดยถือเอาที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นก่อนสุด เช่น เดิมเป็นที่สาธารณประโยชน์ ต่อมามีการตรากฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ให้นับความเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรกตั้งแต่เริ่มมีสถานะเป็นที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น

พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ใด ที่เดิมมีสถานะเป็นป่าคุ้มครอง หรือป่าสงวน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ ให้นับย้อนความเป็นที่ดินของรัฐประเภทดังกล่าว ตั้งแต่วันที่เริ่มมีสถานะเป็นป่าคุ้มครอง หรือป่าสงวนนั้น

กรณีที่ดินของรัฐเกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ เช่น ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ต้องถือว่าความเป็นที่ดินของรัฐเกิดขึ้นมาแต่ดั้งเดิม ให้พิจารณาจากข้อเท็จจริงของพื้นที่ว่าเป็นที่ดินของรัฐโดยสภาพหรือไม่ เป็นสำคัญ

“พยานบุคคล” หมายถึง บุคคลที่ถูกอ้างเป็นพยาน เพื่อใช้พิสูจน์ความจริงเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน

ทั้งนี้ ถ้อยคำของพยานบุคคลที่ให้ต่อเจ้าหน้าที่ต้องมีน้ำหนักรับฟังได้ และควรรับฟังประจักษ์พยาน คือผู้ที่ได้เห็น ได้ยิน หรือทราบเรื่องราวนั้นมาด้วยตนเองโดยตรง แต่หากมีเหตุจำเป็นและมีเหตุผลสมควร ก็สามารถรับฟังพยานบอกเล่าได้ ถ้าตามสภาพ ลักษณะ แหล่งที่มา และข้อเท็จจริงแวดล้อมน่าเชื่อว่า จะพิสูจน์ความจริงได้

"พยานวัตถุ" หมายถึง วัตถุที่อ้างเป็นพยานหลักฐาน นำมาแสดงให้เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบเพื่อใช้พิสูจน์ความจริงเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน

ทั้งนี้ จะต้องเป็นพยานวัตถุที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้นโดยตรงและน่าเชื่อว่าจะพิสูจน์ความจริงได้ เช่น บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง โบราณสถาน พืชผลอาสิน เป็นต้น

๓.๒.๑๑ หลักเกณฑ์การไม่รับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินกา

กรณีเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือเป็นกรณีศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีเด็ดเสร็จเด็ดขาดแล้ว ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงให้ผู้ร้องเรียนหรือส่วนราชการที่แจ้งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงทราบว่าฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวล่วงใด ๆ ได้ เนื่องจากอาจเป็นการละเมิดอำนาจศาลประกอบกับเมื่อได้มีการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้ว คู่กรณีย่อมมีหลักประกันในความยุติธรรมและสิทธิในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในชั้นกระบวนการพิจารณาของศาลอย่างเพียงพอ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีเสร็จเด็ดขาดประการใด ย่อมส่งผลผูกพันต่อคู่กรณีและให้รัฐปฏิบัติตาม

๓.๓ ปัญหาอุปสรรคที่พบ ส่งผลกระทบอย่างไร และมากน้อยเพียงใด

กรณีประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๖/๑ บัญญัติว่า "การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด" ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินได้อาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวออกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถใช้ดุลยพินิจในการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยหากดำเนินการตรวจสอบข้างเคียงที่ดินทุกด้านสภาพการทำประโยชน์ แล้วเชื่อได้ว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ดินเดิม อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ (แม้ที่ดินจะมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ) ตามข้อ ๖ (๑) – (๕) ของระเบียบดังกล่าว โดยไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ เป็นการออกระเบียบมาเพื่อเป็นข้อยกเว้นเจตนารมณ์ตามกฎหมายหลักที่ต้องการให้มีการตรวจสอบหรืออ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศหรือไม่ ซึ่งเป็นการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจ ซึ่งหน่วยงานตรวจสอบ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาเขตป่าไม้ เป็นต้น ได้ใช้ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศมาใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบความถูกต้องของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ แต่หากมีการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศทุกแปลง ก็จะก่อให้เกิดปัญหาต่อประชาชนที่ขอออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากมีความล่าช้าในการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการในด้านนี้จำนวนน้อยและเป็นผู้ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินเอง อาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานภายนอก รวมทั้งไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการอำนวย

ความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น หากมีการยกเลิกระเบียบฯ ดังกล่าวแล้ว กรณีที่ดินมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในที่ดินของรัฐ จะต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ หรืออ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกเรื่อง จะก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติซึ่งส่งผลกระทบต่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นอย่างมาก

๓.๔ตารางเปรียบเทียบสาระสำคัญของระเบียบกรมที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรการของ คทช.(กรณีที่ไม่ต้องดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ)

ระเบียบกรมที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๕๑	มาตรการ คทช.
ข้อ ๖ ในการนำหลักฐานที่ดินเดิมมาดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ดังนี้ (๑) ตรวจสอบหลักฐานที่ดินเดิมและหลักฐานทางทะเบียนที่ดินว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและหลักฐานที่ดินเดิมดังกล่าวถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่ ประการใด (๒) ตรวจสอบว่าที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมาแสดงหรือไม่ (๓) ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ว่ามีความเป็นไปได้ตรงกับที่ได้แจ้งในหลักฐานที่นำมาแสดงในการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ (๔) กรณีที่ชื่อผู้ขอไม่ตรงกับชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมที่ผู้ขอนำมายื่นขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้สอบสวนและบันทึกถ้อยคำผู้ขอ ผู้ปกครองท้องที่และผู้ที่เชื่อถือได้ว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด (๕) กรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อาจไม่ตรงกับหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงให้แต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ คน เพื่อพิจารณาตรวจสอบสภาพที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าเป็นที่ดินตรงตำแหน่งตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงหรือไม่ อย่างไร มีหลักฐานใดประกอบในการตรวจสอบเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการให้แก่ผู้ขอต่อไป	๑. การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก ดังนี้ ๑.๑ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ๑.๒ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ๑.๓ พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ ๑.๑ และ ๑.๒ เช่น แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) พยานบุคคล พยานวัตถุ เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

๔. การเสนอแนะแนวทางแก้ไข

จากการศึกษาวิเคราะห์ระเบียบ คำสั่ง กฎหมาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ปัจจุบันประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๖/๑ ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมาตราดังกล่าวบัญญัติให้สามารถตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสีย ตลอดจนสาระสำคัญอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงไม่ควรที่จะยกเลิกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับปัจจุบันได้มี พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้กำหนดมาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไม่ได้กำหนดให้มีการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศทุกกรณี โดยได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบความถูกต้องของหลักฐานที่ดินเดิมแตกต่างจากระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑โดยจะต้องมีพยานหลักฐานที่แสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก ซึ่งจะต้องเป็นเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารที่ลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ และเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ส่วนพยานหลักฐานอื่นนอกจากนี้จะต้องมีการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศซึ่งถ่ายเป็นครั้งแรกหลังการเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดิน จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น ดังนั้น เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นไปตามระเบียบ คำสั่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่นพ.ศ. ๒๕๕๑ ให้มีความสอดคล้องกับมาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อไป

๕. เอกสารอ้างอิง/บรรณานุกรม

๕.๑ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๖/๑

๕.๒ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

๕.๓ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

๕.๔ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

๕.๕ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๓๖๐ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เรื่อง การบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน

๕.๖ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๗๐๘๐ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน

๕.๗ หนังสือคู่มือปฏิบัติงานการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน

๕.๘ หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๒๓๖๑๗ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๑ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอใช้ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ

๕.๙ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๒๐๖/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๘

๕.๑๐ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

๕.๑๑ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ด่วนมาก ที่ นร ๑๖๐๐/๒๑๑ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

๕.๑๒ มาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์
ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข
เรื่อง การยกเลิกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

โดย

กลุ่ม ๒

๑. นางสาวกนกอร	พันธ์อุดม
๒. นายชัยพร	ประเสริฐสิน
๓. นายโชติ	เกิดขุมทอง
๔. นายนภนต์	มีทรัพย์
๕. นายพงษกร	มณีรัตนโชติ
๖. นายพันธุ์เทพ	ปทุมานนท์
๗. นายศานติ	แก้วพระสุนา
๘. นายสมชาย	ไพศาลวิทย์
๙. นายสุดใจ	สมุทรเวช
๑๐. นายเอเธนส์	แสงศิริ

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตร การศึกษาเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖
พ.ศ. ๒๕๖๖

สารบัญ

บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญ	๑
วัตถุประสงค์	๒
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๒
การสรุปสาระของเรื่อง	๒
การสรุปรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหา	๒๒
การเสนอแนะแนวทางแก้ไข	๒๓
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก	

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดิน
และเสนอแนะแนวทางแก้ไข
หลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด
และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา)
มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๖๖

๑. เรื่อง การยกเลิกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. บทนำ

๒.๑ ความเป็นมาและความสำคัญ

สืบเนื่องจากมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐจะต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ราชการมีอยู่ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินได้อาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวออกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบที่ดินเพื่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากดำเนินการตรวจสอบที่ดินข้างเคียงครบทุกด้าน สภาพการทำประโยชน์ แล้วเชื่อได้ว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานเดิม อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่กลุ่มที่ ๒ จึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหางานของกรมที่ดิน ประเด็นปัญหาหากมีการยกเลิกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ จะส่งผลกระทบหรือเกิดปัญหาข้อขัดข้องต่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือไม่ อย่างไร พร้อมได้เสนอแนะแนวทางในปัญหาดังกล่าวเพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการตัดสินใจในขั้นต่อไป

๒.๒ วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทั้งในด้านดีและด้านเสียหากมีการยกเลิกระเบียบฯ ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานที่ดินในการใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบที่ดินเพื่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ รวมถึงการหาแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดข้องในทางปฏิบัติซึ่งส่งผลกระทบจากกรณีการยกเลิกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

๒.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

นำผลการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาดังกล่าว เสนอแนะเป็นข้อมูลเบื้องต้นหรือเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงวิธีการในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่ดินเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ

๓. การสรุปสาระของเรื่อง

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอน ๒๙ ก ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ มีรายละเอียด ดังนี้

ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่าโดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่มาตรา ๓ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๙/๑ ให้ผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๙ เสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งที่ที่ดินได้รับอนุญาตตั้งอยู่ ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดแบ่งค่าตอบแทนที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าตอบแทนที่ได้รับภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ เพื่อเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ค่าตอบแทนส่วนที่เหลือตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตตั้งอยู่ ในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ค่าตอบแทนที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทั้งหมด"

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๕๖/๑ แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวนหรือโฉนดที่ดินรวมทั้งใบแทนของหนังสือดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

"มาตรา ๕๖/๑ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่ทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด"

มาตรา ๖ มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๔๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใด โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่งโดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดแจ้งรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวนในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย และให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดแจ้งและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๗ ให้ผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับเสียค่าตอบแทนตามมาตรา ๙ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ จนกว่าการอนุญาตจะสิ้นสุดลง

มาตรา ๘ ให้ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน

ใช้บังคับ โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน และยังมิได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินนั้นมายื่นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อได้รับคำขอและหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีผู้นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ในการพิจารณาของศาลตามวรรคสาม ให้ศาลแจ้งให้กรมที่ดินทราบและให้กรมที่ดินตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ท่านก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ พร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อศาลว่าผู้นั้นได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่เพื่อประกอบการพิจารณาของศาล ความเห็นดังกล่าวให้เสนอต่อศาลภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งจากศาลเว้นแต่ศาลจะขยายระยะเวลาเป็นอย่างอื่น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

มาตรา ๙ ให้อธิบดีกรมที่ดินทำการสำรวจ ตรวจสอบหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินและตำแหน่งที่ดินตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินที่มีอยู่จริงกับทะเบียนการครอบครองที่ดิน ระวางแผนที่หรือระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศว่าที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินนั้น ได้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปแล้วหรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากพบว่าที่ดินแปลงใดได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปแล้ว ให้จำหน่ายหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินนั้นเสีย

มาตรา ๑๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หลักเกณฑ์การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่ทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ ตามมาตรา ๕๖/๑ ได้บัญญัติไว้ดังนี้

ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอน ๒๙ ก ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ได้เพิ่มมาตรา ๕๖/๑ ดังนี้

มาตรา ๕ ตาม ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

"มาตรา ๕๖/๑ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่ทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด"

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะกรณีที่ดินที่ขอออกมีลักษณะเป็นที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐและเขตที่ดินของรัฐนั้นมีระวางแผนที่ทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้เมื่อได้ดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

"ที่ดินของรัฐ" หมายถึง ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

ข้อ ๖ ในการนำหลักฐานที่ดินเดิมมาดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ตรวจสอบหลักฐานที่ดินเดิมและหลักฐานทางทะเบียนที่ดินว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและหลักฐานที่ดินเดิมดังกล่าวถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่ประการใด โดยบันทึกการตรวจสอบไว้ในเรื่องราวด้วย

(๒) ตรวจสอบว่าที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมาแสดงหรือไม่ โดยตรวจสอบเบื้องต้นเกี่ยวกับระยะแนวเขตที่ดินและให้เจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง ตลอดจนผู้ปกครองท้องที่ไว้เป็นหลักฐาน หากมีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งบันทึกเหตุแห่งความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไว้ให้ชัดเจนว่าเป็นเพราะเหตุใดมีความเกี่ยวเนื่องกับที่ดินข้างเคียงตามที่แจ้งไว้ในหลักฐานเดิมเดิมอย่างไร ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจนพร้อมแนบหลักฐานการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง (ถ้ามี) ไว้ในเรื่องด้วย

(๓) ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ว่ามีความเป็นไปได้ตรงกับที่ได้แจ้งในหลักฐานที่นำมาแสดงในการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ เช่น ในหลักฐานที่ดินเดิมแจ้งสภาพการทำประโยชน์เป็นที่นาแต่ที่ดินที่นำมาตรวจสอบเป็นที่ป่าชายเลนซึ่งใช้ประโยชน์ในการทำนาไม่ได้ อันเป็นเหตุให้สงสัยได้ว่าที่ดินที่นำทำการตรวจสอบนั้นเป็นที่ดินไม่ตรงตามหลักฐานที่ดินเดิม เป็นต้น

(๔) กรณีที่ชื่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ตรงกับชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมที่ผู้ขอนำมายื่นขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้สอบสวนและบันทึกถ้อยคำผู้ขอ ผู้ปกครองท้องที่และผู้ที่เชื่อถือได้ว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด

(๕) กรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อาจไม่ตรงกับหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ หรือผู้อำนวยศูนย์เดินสำรวจแล้วแต่กรณี ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ คน เพื่อพิจารณาตรวจสอบสภาพที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นที่ดินตรงตำแหน่งตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงหรือไม่ อย่างไร มีหลักฐานใดประกอบในการตรวจสอบ เมื่อตรวจสอบแล้วให้คณะกรรมการรายงานผลต่อผู้แต่งตั้งเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการให้แก่ผู้ขอต่อไป

ข้อ ๗ หากการดำเนินการตามข้อ ๖ ยังไม่ได้ข้อยุติว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง และเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้ดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่โดยตรวจสอบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่

การตรวจสอบด้วยวิธีอื่นตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินได้อาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวออกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่นพ.ศ. ๒๕๕๑ซึ่งได้เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๓๙๙๖ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ โดยมีผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ รักษาการตามระเบียบนี้ ("ข้อ ๙ ให้ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้") ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

เป็นต้นไป เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติซึ่งมีความครอบคลุมการใช้บังคับเรื่องที่ยังไม่แล้วเสร็จ กล่าวคือ เรื่องออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดินยังไม่ได้ลงนาม ตามข้อ ๘ ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติไว้ดังนี้ ("ข้อ ๘ บรรดาเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่อยู่ระหว่างดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานที่ดินยังไม่ได้ลงนาม ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบนี้" ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

อธิบดีกรมที่ดินอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการดำเนินการที่เกี่ยวกับที่ดินของรัฐ จึงออกระเบียบกำหนดวิธีการตรวจสอบด้วยวิธีอื่นไว้ ดังต่อไปนี้

ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑"

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ข้อ ๓ บรรดาระเบียบ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการอื่นใดที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้หรือซึ่งขัดแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

"ที่ดินของรัฐ" หมายถึง ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

ข้อ ๕ ในการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นอกจากต้องดำเนินการตามระเบียบ คำสั่ง และหนังสือสั่งการที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขไว้แล้ว ให้ปฏิบัติตามระเบียบนี้โดยเคร่งครัด

ข้อ ๖ ในการนำหลักฐานที่ดินเดิมมาดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ตรวจสอบหลักฐานที่ดินเดิมและหลักฐานทางทะเบียนที่ดินว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและหลักฐานที่ดินเดิมดังกล่าวถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่ ประการใดโดยบันทึกการตรวจสอบไว้ในเรื่องราวด้วย

(๒) ตรวจสอบว่าที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมาแสดงหรือไม่ โดยตรวจสอบเบื้องต้นเกี่ยวกับระยะแนวเขตที่ดินและให้เจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง ตลอดจนผู้ปกครองท้องที่ไว้เป็นหลักฐาน หากมีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งบันทึกเหตุแห่งความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไว้ให้ชัดเจนว่าเพราะเหตุใด มีความเกี่ยวเนื่องกับที่ดินข้างเคียงตามที่แจ้งไว้ในหลักฐานที่ดินเดิมอย่างไร ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองในพื้นที่นั้นให้บันทึกการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจนพร้อมแนบหลักฐานการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง (ถ้ามี) ไว้ในเรื่องด้วย

(๓) ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ว่ามีความเป็นไปได้ตรงกับที่ได้แจ้งไว้ในหลักฐานที่นำมาแสดงในการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ เช่น ในหลักฐานที่ดินเดิมแจ้งสภาพการทำประโยชน์เป็นที่นา แต่ที่ดินนำทำการตรวจสอบเป็นที่ป่าชายเลนซึ่งใช้ประโยชน์ในการทำนาไม่ได้ อันเป็นเหตุให้สงสัยว่าที่ดินที่นำทำการตรวจสอบนั้นเป็นที่ดินไม่ตรงตามหลักฐานที่ดินเดิม เป็นต้น

(๔) กรณีที่ชื่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ตรงกับชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมที่ผู้ขอนำมายื่นขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้สอบสวนและบันทึกถ้อยคำผู้ขอ ผู้ปกครองท้องที่และผู้ที่เชื่อถือได้ว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ที่มีชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด

(๕) กรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อาจไม่ตรงกับหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจ แล้วแต่กรณี ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ คน เพื่อพิจารณาตรวจสอบสภาพที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นที่ดินที่ตรงตำแหน่งตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงหรือไม่ อย่างไร มีหลักฐานใดประกอบในการตรวจสอบ เมื่อตรวจสอบแล้วให้คณะกรรมการรายงานผลต่อผู้แต่งตั้งเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการให้ผู้ขอต่อไป

ข้อ ๗ หากดำเนินการตามข้อ ๖ ยังไม่ได้ข้อยุติว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง และเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้ดำเนินการตรวจสอบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่

ข้อ ๘ บรรดาเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่อยู่ระหว่างดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานที่ดินยังไม่ได้ลงนาม ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบนี้

ข้อ ๙ ให้ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้

การตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะต้องดำเนินการตามระเบียบ คำสั่ง และหนังสือสั่งการที่กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้แล้ว และจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเคร่งครัด แบ่งออกเป็น

๑. กรณีไม่มีหลักฐานเดิม จะขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินตาม มาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) และ (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัด ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่ และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าวนำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เรือออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์ตอบแทนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินอาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ในเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมาย ใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลกล่าวด้วย

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

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินยังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

กรณีเฉพาะรายหากไม่มีหลักฐานเดิมมาแสดงจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตที่ดินของรัฐไม่ได้

๒. กรณีมีหลักฐานเดิม มาดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเป็นกรณีที่ดินมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐซึ่งมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติไว้ดังนี้

“ที่ดินของรัฐ” หมายถึง ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

“ที่ดินของรัฐ” ตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ หมายถึง ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ที่ดินที่รัฐมนตรีสงวนรักษาไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

"ที่ดินของรัฐ" หมายถึง "ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น

๑. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง เฉพาะที่รัฐมีความต้องการนำที่ดินมาจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ กับจัดให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ที่ดิน มาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

แต่มิได้หมายความรวมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าธรรมดา เนื่องจากบุคคลอาจได้สิทธิมาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามนัยมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าชาสาธารณะ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชนโดยนิติกรรมหรือโดยผลของกฎหมายก็ตาม

๓. ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ราชพัสดุ

๔. ที่ดินตามกฎหมายป่าไม้ เป็นต้นว่า ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งหมายความรวมถึง ป่าคุ้มครอง ป่าสงวน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ ป่าชายเลน ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

๕. ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ เป็นต้นว่า ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม ที่ดินที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติ

แผ่นดิน พ.ศ.๒๔๗๘ ทั้งที่ทางราชการใช้ และยังมิได้ใช้ประโยชน์ ที่ดินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น ที่เขา ภูเขา และปริมณฑล ๔๐ เมตร ที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินสงวนของกรมทางหลวง ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

๖. ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เว้นแต่ที่ดินส่วนที่รัฐจัดสรรที่ดินให้กับประชาชน

มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินอาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ในเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตามเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

ในการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะต้องดำเนินการตามระเบียบกรมที่ดินนี้โดยเคร่งครัด ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติงานดังนี้

๑. การตรวจสอบหลักฐานที่ดินเดิมและหลักฐานทางทะเบียนที่ดิน ตามข้อ ๖ (๑) ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนี้

ข้อ ๖ (๑) ตรวจสอบหลักฐานที่ดินเดิมและหลักฐานทางทะเบียนที่ดินว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและหลักฐานที่ดินเดิมดังกล่าวถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่ ประการใด โดยบันทึกการตรวจสอบไว้ในเรื่องราวด้วย

โดยดำเนินการตรวจสอบหลักฐานที่ดินเดิมและหลักฐานทางทะเบียนที่ดินว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและหลักฐานที่ดินเดิมดังกล่าวถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่

ประการใด โดยบันทึกการตรวจสอบไว้ในเรื่องราวและให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินหรือไม่ ประการใด หลักฐานที่ดินเดิมถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่ โดยทำการตรวจสอบกับฉบับสำนักงานที่ดิน โดยให้บันทึกการตรวจสอบไว้เป็นหลักฐานในเรื่องด้วย

ในกรณีชื่อผู้ขอไม่ตรงกับชื่อในหลักฐานที่ดินเดิม ตามข้อ ๖ (๔) ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนี้

ข้อ ๖ (๔) กรณีที่ชื่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ตรงกับชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมที่ผู้ขอนำมายื่นขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้สอบสวนและบันทึกถ้อยคำผู้ขอ ผู้ปกครองท้องที่และผู้ที่เชื่อถือได้ว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ที่มีชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใดโดยให้ทำการสอบสวนและจัดทำบันทึกถ้อยคำผู้ขอ ผู้ปกครองท้องที่ และผู้ที่เชื่อถือได้เพื่อให้ได้ความว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องจากผู้มีชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมอย่างไร ตั้งแต่เมื่อไหร่ รวมไว้ในเรื่องราวการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เพื่อประกอบการพิจารณา

๒. ตรวจสอบข้างเคียง ตาม ข้อ ๖ (๒) ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนี้

ข้อ ๖ (๒) ตรวจสอบว่าที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมาแสดงหรือไม่ โดยตรวจสอบเบื้องต้นเกี่ยวกับระยะแนวเขตที่ดินและให้เจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง ตลอดจนผู้ปกครองท้องที่ไว้เป็นหลักฐานหากมีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไปรวมทั้งบันทึกเหตุแห่งความแตกต่า งหรือเปลี่ยนแปลงไว้ให้ชัดเจนว่าเพราะเหตุใด มีความเกี่ยวเนื่องกับที่ดินข้างเคียงตามที่แจ้งไว้ในหลักฐานที่ดินเดิมอย่างไร ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองในพื้นที่นั้นให้บันทึกการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจนพร้อมแนบหลักฐานการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง (ถ้ามี) ไว้ในเรื่องด้วย

ให้ดำเนินการตรวจสอบที่ดินข้างเคียงทุกด้านให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้อง ตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมาแสดงหรือไม่ โดยให้ดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นเกี่ยวกับระยะแนวเขตที่ดิน จัดทำบันทึกถ้อยคำของเจ้าพนักงานที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง และผู้ปกครองท้องที่ ไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งหากที่ดินข้างเคียงมีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงให้ทำการบันทึกเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลงให้ปรากฏความชัดเจนว่าเป็นเพราะเหตุใด มีความเกี่ยวเนื่องกับที่ดินข้างเคียงเดิมอย่างไร หากมีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองในพื้นที่นั้นให้ดำเนินการบันทึกการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจนและต้องแนบหลักฐานการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองไว้ด้วย (ถ้ามี) ให้

รวบรวมไว้ในเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เพื่อประกอบการพิจารณา

๓. **ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์** ตามข้อ ๖ (๓) ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนี้

ข้อ ๖ (๓) ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ว่ามีความเป็นไปได้ตรงกับที่ได้แจ้งไว้ในหลักฐานที่นำมาแสดงในการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ เช่น ในหลักฐานที่ดินเดิมแจ้งสภาพการทำประโยชน์เป็นที่นา แต่ที่ดินนำทำการตรวจสอบเป็นที่ป่าชายเลนซึ่งใช้ประโยชน์ในการทำนาไม่ได้ อันเป็นเหตุให้สงสัยว่าที่ดินที่นำทำการตรวจสอบนั้นเป็นที่ดินไม่ตรงตามหลักฐานที่ดินเดิม เป็นต้น

ให้ดำเนินการตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินตรงกับที่ได้แจ้งไว้ในหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมาขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินหรือไม่ ตัวอย่าง เช่น หลักฐานที่ดินเดิมแจ้งเป็นที่นาแต่ที่ดินซึ่งนำมาขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นป่าชายเลนในความเป็นจริงไม่สามารถทำนาได้ จึงเป็นเหตุให้สงสัยว่าที่ดินที่นำมาขอออกเอกสารสิทธินั้นไม่ตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมให้รวบรวมไว้ในเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เพื่อประกอบการพิจารณา

กรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่าที่ดินที่นำมาขอออกอาจไม่ตรงกับหลักฐานที่นำมาแสดงให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมจนได้ข้อยุติ หมดข้อสงสัย และพิจารณาว่าสามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่ และหากเหตุอันสมควรสงสัยเป็นอย่างยิ่ง ตามข้อ ๖ (๕) ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

ข้อ ๖ (๕) กรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อาจไม่ตรงกับหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจ แล้วแต่กรณี ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ คน เพื่อพิจารณาตรวจสอบสภาพที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นที่ดินที่ตรงตำแหน่งตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงหรือไม่ อย่างไร มีหลักฐานใดประกอบในการตรวจสอบ เมื่อตรวจสอบแล้วให้คณะกรรมการรายงานผลต่อผู้แต่งตั้งเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการให้ผู้ขอต่อไป

โดยให้ดำเนินการดังนี้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจ แล้วแต่กรณี แต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ คน เพื่อพิจารณาตรวจสอบสภาพที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ที่ดินที่นำมาขอออกนั้นเป็นที่ดินที่ตรงตำแหน่งตามหลักฐานที่นำมาแสดงหรือไม่ อย่างไร มีหลักฐานใดมาประกอบการตรวจสอบ เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ที่แต่งตั้งทราบ เพื่อใช้รายงานนั้นเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาดำเนินการให้กับผู้ขอต่อไป

หากได้ดำเนินการตามข้อ ๖ (๑) –(๕) แล้ว ได้ข้อยุติว่า ที่ดินที่นำมาขอออกตรงตามหลักฐานเดิมที่นำมาแสดง และเป็นที่ดินที่อยู่หลักเกณฑ์ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้พิจารณาดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการต่อไป จนครบถ้วนตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้

หากไม่ได้ข้อยุติว่าที่ดินว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง และเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้ดำเนินการตามข้อ ๗ ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติไว้ ดังนี้

ข้อ ๗ หากดำเนินการตามข้อ ๖ ยังไม่ได้ข้อยุติว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง และเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้ดำเนินการตรวจสอบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่ โดยให้ดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือ ระวางรูปถ่ายทางอากาศ ฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ โดยให้ดำเนินการตรวจสอบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร จนเป็นที่ยุติว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้ขอได้หรือไม่

ข้อ ๘ บรรดาเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่อยู่ระหว่างดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานที่ดินยังไม่ได้ลงนาม ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบนี้

ข้อ ๙ ให้ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้

พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“การบริหารจัดการที่ดิน” หมายความว่า การบูรณาการในการดูแลรักษา การสงวนหวงห้าม การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและพัฒนาซึ่งที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์อย่างสมดุล

หรือการแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน รวมทั้งการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ เป็นธรรม และยั่งยืน

"ที่ดิน" หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

"ทรัพยากรดิน" หมายความว่า ดิน และให้หมายความรวมถึง หิน กรวด ทราย แร่ธาตุ และอินทรียวัตถุต่าง ๆ ที่เจือปนกับเนื้อดินด้วย

มาตรา ๑๐ คทช. มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดิน โดยทั่วไป รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการในการติดตาม การตรวจสอบ และ การประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ของประเทศ

(๓) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับ สภาพที่ดิน และศักยภาพที่ดิน

(๔) กำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมซึ่ง รวมถึง รูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ หรือรูปแบบในลักษณะอื่นตาม หลักเกณฑ์ และวิธีการที่ คทช. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การใช้ที่ดินเกิด ประโยชน์สูงสุด

(๕) กำหนดมาตรการหรือแนวทางเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของ รัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

(๖) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการตรา แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย เกี่ยวกับ การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไข ปัญหา กรณีหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับ การบริหาร จัดการที่ดินและทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน

(๗) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดิน ของรัฐ และ มาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

(๘) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการ ตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายและ แผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

(๙) ประสานงานและจัดให้มี รวมถึงการเชื่อมต่อระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศของที่ดิน และทรัพยากรดินของประเทศเพื่อการวางแผนพัฒนาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ รวบรวม จัดเก็บ วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(๑๐) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานของ คทช. เสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

(๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของ คทช. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๔ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศแล้ว ให้ คทช. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในการนี้ให้คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

ในกรณีที่คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐใดไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศได้ ให้ คทช. เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไขต่อไป

หลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการ คือ โดยที่การกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศในปัจจุบันมีการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับและการบังคับใช้กฎหมายจะอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบรวมถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยไม่มีการทำงานร่วมกันทำให้การควบคุมดูแลและการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไม่เป็นเอกภาพและไม่มีกรอบแนวทางเพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนา ภารกิจ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปในทิศทางเดียวกัน สมควรให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยการบูรณาการ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภูมิสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

มาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน คทช. จึงได้วางมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้ดังนี้

๑. การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก ดังนี้

๑.๑ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๒ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๓ พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ ๑.๑ และ ๑.๒ เช่น แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) พยานบุคคล พยานวัตถุ เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านแปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

๒. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้คณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร. จังหวัด) แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้แก่บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน

๒.๓ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหลักฐาน ส.ค. ๑ ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อดำเนินการจำหน่าย ส.ค. ๑ ต่อไป

๒.๔ กรณีผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ คพร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาดำเนินการดังนี้

๓.๑ กรณีหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ คพร.จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓.๒ กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติ คพร.จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

คำอธิบายประกอบมาตรการของ คทช.

"ที่ดินของรัฐ" หมายถึง "ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น "สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น

๑. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง เฉพาะที่รัฐมีความต้องการนำที่ดินมาจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ กับจัดให้สัมปทานให้ หรือให้ใช้ที่ดิน ตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าชายเลน ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินที่รัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

๓. ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ราชพัสดุ

๔. ที่ดินตามกฎหมายป่าไม้ เป็นต้นว่า ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งหมายความรวมถึง ป่าคุ้มครอง ป่าสงวน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ป่าชายเลน ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

๕. ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ เป็นต้นว่า ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ทั้งที่ทางราชการใช้ และยังมิได้ใช้ประโยชน์ ที่ดินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น ที่เขา ที่ภูเขา และปริมณฑล ๔๐ เมตร ที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินสงวนของกรมทางหลวง ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

๖. ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เว้นแต่ที่ดินส่วนที่รัฐจัดสรรที่ดินให้กับประชาชน

"การเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก" หมายถึง พื้นที่ใดที่มีลักษณะเป็นที่ดินของรัฐทับซ้อนกันหลายประเภท ให้เริ่มต้นนับความเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรกโดยถือเอาที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นก่อนสุด เช่น

เดิมเป็นที่สาธารณประโยชน์ ต่อมามีการตรากฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ให้นับความเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรกตั้งแต่เริ่มมีสถานะเป็นที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น

พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ใด ที่เดิมมีสถานะเป็นป่าคุ้มครอง หรือป่าสงวน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ ให้นับย้อนความเป็นที่ดินของรัฐประเภทดังกล่าว ตั้งแต่วันที่เริ่มมีสถานะเป็นป่าคุ้มครอง หรือป่าสงวนนั้น กรณีที่ดินของรัฐเกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ เช่น ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ต้องถือว่าความเป็นที่ดินของรัฐเกิดขึ้นมาแต่ดั้งเดิม ให้พิจารณาจากข้อเท็จจริงของพื้นที่ว่าเป็นที่ดินของรัฐโดยสภาพหรือไม่ เป็นสำคัญ

“พยานบุคคล” หมายถึง บุคคลที่ถูกอ้างเป็นพยาน เพื่อใช้พิสูจน์ความจริงเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินทั้งนี้ ถ้อยคำของพยานบุคคลที่ให้ต่อเจ้าหน้าที่ต้องมีน้ำหนักรับฟังได้ และควรรับฟังประจักษ์พยาน คือผู้ที่ได้เห็น ได้ยิน หรือทราบเรื่องราวนั้นมาด้วยตนเองโดยตรง แต่หากมีเหตุจำเป็นและมีเหตุผลสมควร ก็สามารถรับฟังพยานบอกเล่าได้ ถ้าตามสภาพ ลักษณะ แหล่งที่มา และข้อเท็จจริงแวดล้อมน่าเชื่อว่าจะพิสูจน์ความจริงได้

“พยานวัตถุ” หมายถึง วัตถุที่อ้างเป็นพยานหลักฐาน นำมาแสดงให้เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบเพื่อใช้พิสูจน์ความจริงเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินทั้งนี้ จะต้องเป็นพยานวัตถุที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้นโดยตรงและน่าเชื่อว่าจะพิสูจน์ความจริงได้ เช่น บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง โบราณสถาน พืชผลอาสิน เป็นต้น

หลักเกณฑ์การรับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการ

๑. บุคคลมีข้อโต้แย้งสิทธิครอบครองที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินของรัฐกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐนั้น

๒. หน่วยงานรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลและรักษาหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐมีข้อโต้แย้งกันเกี่ยวกับสถานะ ตำแหน่ง ขอบเขต เนื้อที่ดินของรัฐนั้น

๓. มีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลเข้าครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีหนังสือ ในที่ดินหรือไม่ก็ตาม

หลักเกณฑ์การไม่รับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการ

กรณีเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือเป็นกรณีศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแล้ว ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงให้ผู้ร้องเรียนหรือส่วนราชการที่แจ้งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงทราบว่าฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวล่วงใด ๆ ได้ เนื่องจากอาจเป็นการละเมิดอำนาจศาลประกอบกับเมื่อได้มีการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้ว คู่กรณีย่อมมีหลักประกันในความยุติธรรมและสิทธิในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในชั้นกระบวนการพิจารณาของศาลอย่างเพียงพอ

เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีเสร็จเด็ดขาดประการใด ย่อมส่งผลผูกพันต่อคู่กรณีและให้รัฐปฏิบัติตาม

การสรุปรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหา มีดังนี้

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐก่อนออกจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๖/๑ การปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่จึงอาจเลือกช่องทาง ๑. ให้ตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือ ๒. ตรวจสอบด้วยวิธีอื่น โดยหากทำการตรวจสอบด้วยวิธีอื่นตามระเบียบที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนด

- ได้ข้อยุติ พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้
- หากไม่ได้ข้อยุติให้ดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุด เท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้ว (ตรวจสอบกับภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร)

หากมีการยกเลิกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

- ผลดีในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากมีการยกเลิกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ กรณีที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกเรื่อง อันทำให้เกิดความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาว่าสมควรออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ มิให้เกิดกรณีออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนอันเป็นเหตุให้ต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินทำให้กระทบต่อความน่าเชื่อถือของเอกสารสิทธิและกรมที่ดินได้ และเป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ซึ่งแต่ละคนอาจมีประสบการณ์ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวแตกต่างกัน

- ผลเสียในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากมีการยกเลิกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑เป็นการเพิ่มขั้นตอนในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีอาณาเขตคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐจะต้องทำการตรวจสอบกับระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือระวางภาพถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกเรื่องซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาส่งผลให้อาจเกิดข้อร้องเรียนหรือความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือระวางภาพถ่ายทางอากาศมีความพร้อมที่จะดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ซึ่งจะมีผลกับระยะเวลาในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของเจ้าพนักงานที่ดินด้วย

ปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติส่งผลกระทบต่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ ประการใด

หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินอยู่คาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ พนักงานเจ้าหน้าไม่อาจใช้ดุลพินิจพิจารณาโดยปราศจากการตรวจสอบกับระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือระวางภาพถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ ต้องรอผลการตรวจสอบดังกล่าวซึ่งเป็นการเพิ่มขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณา อันอาจจะทำให้เกิดการผิดพลาดคลาดเคลื่อนได้

หากมีข้อขัดข้องจะกำหนดแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร

เมื่อการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีที่ดินอยู่คาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ หากพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือระวางภาพถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกเรื่องจะต้องกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการให้ชัดเจนแน่นอน มิให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน

๔. การเสนอแนะแนวทางแก้ไข

จากการศึกษาปัญหาข้างต้นจะเห็นได้ว่ามาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลดีมากกว่าผลเสีย แต่โดยที่ระเบียบดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งในมาตรา ๕๖/๑ ได้บัญญัติไว้ในกรณีที่การออกโฉนดที่ดินหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณา

เขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระหว่างแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือ จะออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้ว แต่ ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ในข้อ ๗ วางหลักเกณฑ์ว่าหากการใช้ตรวจสอบด้วยวิธีอื่นยังไม่ได้ข้อยุติ ให้กลับมาใช้การตรวจสอบกับระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร ซึ่งระเบียบดังกล่าวขัดแย้งกับกฎหมาย อีกทั้ง การตรวจสอบจากระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศตามมาตรา ๕๖/๑ และระเบียบ ฯ จะไปซ้ำซ้อนกับการดำเนินการของ คทช. ในการส่งอ่านภาพถ่ายทางอากาศ และการอ่านทั้งสองกรณีเป็นการดำเนินการรวม ศูนย์ ณ จุดเดียว จึงเห็นควรแก้ไขระเบียบฯ ดังต่อไปนี้

๔.๑ เห็นควรยกเลิกข้อ ๗ ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ.๒๕๕๑แล้วเพิ่มเติมข้อ ๖ (๖)ว่า ตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่โดยตรวจสอบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารว่าเป็นที่ดินสามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่ พร้อมทั้งแก้ข้อ ๘ เป็นข้อ ๗ และข้อ ๙ เป็นข้อ ๘ ทั้งนี้เพื่อให้การตรวจสอบด้วยวิธีอื่นตามระเบียบที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนดขัดกับมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ. ศ.๒๕๕๑ ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีที่ดินมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินสามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

๔.๒ ควรมีระยะเวลาขั้นตอนการตรวจสอบระวางฯ ของกรมที่ดินและของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายของ คทช.ให้มีขั้นตอนและระยะเวลาที่ชัดเจน สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ขอเอกสารสิทธิ ส่งผลต่อภาพลักษณ์อันดีต่อหน่วยงานของรัฐโดยรวม

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐก่อนออกจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๖/๑ จะมีทางเลือกอยู่ ๒ ช่องทางคือ

๑. ตรวจสอบกับระหว่างแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวังรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับประโยชน์ได้หรือ

๒. ตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ตามระเบียบ ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหากมีการแก้ไขระเบียบฯ โดยให้ตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วทุกเรื่อง โดยได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงผลดีผลเสียดังกล่าว ปรากฏดังนี้

ผลดี

พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ไม่สามารถเลือกปฏิบัติได้ โดยจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด โดยให้ตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกกรณี เนื่องจากแต่ละคนมีประสบการณ์ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวแตกต่างกันทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับความคุ้มครอง หากได้ปฏิบัติตามแนวทางที่กฎหมายกำหนดครบถ้วนทุกขั้นตอน ทำให้ประชาชนได้รับหลักประกันที่มั่นคงมีความเชื่อมั่นในเอกสารสิทธิที่ได้รับ

ผลเสีย

พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกเรื่อง เป็นการเพิ่มขั้นตอน เสียเวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ซึ่งผลการตรวจสอบระวางฯ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้ความเห็นกันว่ารูปถ่ายทางอากาศเป็นเพียงเครื่องมือหรือข้อเท็จจริงประกอบการวินิจฉัยเกี่ยวกับการครอบครองแซะทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ในการพิจารณาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ต้องมีข้อเท็จจริงอื่นประกอบการพิจารณา รวมถึงคำนึงถึงสภาพแวดล้อมตลอดจนการรับรองของเจ้าของที่ดินข้างเคียงและการสอบสวนพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง อีกทั้ง การตรวจอบกับระวางฯ ตามมาตรา ๕๖/๑ และระเบียบซ้ำซ้อนกับมาตรการการดำเนินการของ คทช. เรื่องการพิสูจน์สิทธิการ ครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ให้มีการอ่านภาพถ่ายทางอากาศก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐให้แก่ผู้ขอ

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์
ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข
เรื่อง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

โดย

กลุ่ม ๓

๑. นายคุณากร ทรัพย์ผล	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลำปาง สาขาแจ้ห่ม
๒. นายจำเริญ มณีโช	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดแม่ฮ่องสอน สาขาปาย
๓. นายจิรพงษ์ การิสุข	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาเสลภูมิ
๔. นายฐปนพงศ์ นกจันทร์	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิจิตร สาขาสามง่าม
๕. นายนะวะวี เพชรเพ็ง	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนราธิวาส สาขารือเสาะ
๖. นายไพรัช ไพบูลย์มั่นคง	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ สาขาปรางค์กู่
๗. นางมยุรี วีระธรรมโม	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกำแพงเพชร สาขาขาณุวรลักษบุรี
๘. นายวีระศิลป คงศรีเจริญ	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลำปาง สาขาเถิน
๙. นายศุภกฤต อัครธญาวรกุล	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลำปาง สาขางาว
๑๐. นายเอกรินทร์ แพทยานันท์	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาเขมราฐ

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และ
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖
พ.ศ. ๒๕๖๖

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข หลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๖๖

๑. เรื่อง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. บทนำ

๒.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก โดยผลของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมทำให้บุคคลซึ่งได้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้รับความรับรองและคุ้มครองจากรัฐ ซึ่งรัฐต้องมีหน้าที่ให้หลักประกันว่าจะไม่ใช้อำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนกรรมสิทธิ์ของเอกชน เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนอกจากนี้ผู้ที่มีสิทธิในที่ดินหรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งเป็นทรัพย์สินซึ่งย่อมมีสิทธิใช้สอย และจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตาม และเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินได้ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ ได้รับรองสิทธิในที่ดินของเอกชนไว้ ๒ ประเภท ได้แก่ กรรมสิทธิ์ (Ownership) และสิทธิครอบครอง (Possessory right) ซึ่งกรรมสิทธิ์จะเป็นทรัพยสิทธิชนิดหนึ่งที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ และมีลักษณะเป็นสิทธิเด็ดขาด (absolute) โดยบุคคลที่มีกรรมสิทธิในที่ดินจะต้องมีเอกสารที่แสดงความเป็นกรรมสิทธิ์ ได้แก่ โฉนดที่ดิน และตามประมวลกฎหมายที่ดินให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”ด้วย ส่วนสิทธิครอบครองหมายถึง สิทธิในการยึดถือหรือครอบครองโดยเจตนายึดถือหรือครอบครองเพื่อประโยชน์แห่งตนโดยบุคคลที่มีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินจะมีเอกสารอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ใบจองหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือใบไต่สวน และการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิหรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินจะมีหลักเกณฑ์และวิธีการแตกต่างกันตามประเภทของชนิดเอกสารสิทธิ์ ซึ่งตามเอกสารรายงานฉบับนี้จะวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีที่ดินที่นำมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ

/ มาตรา ๕๖/๑...

มาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติวิธีการว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่นทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ อธิบดีกรมที่ดินได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งตามระเบียบกรมที่ดินดังกล่าวมีจำนวนทั้งหมด ๙ ข้อ โดยข้อ ๑ ถึงข้อ ๔ เป็นรูปแบบของระเบียบอันประกอบด้วยชื่อของระเบียบ วันใช้บังคับ การยกเลิกระเบียบ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการที่ขัดกับระเบียบ และความหมายของที่ดินของรัฐ ข้อ ๕ ถึงข้อ ๗ เป็นขั้นตอนให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติ ข้อ ๘ เป็นเรื่องให้ใช้ระเบียบนี้บังคับกับเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่อยู่ระหว่างดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนข้อ ๙ กำหนดผู้รักษาการ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาหลักการตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้วจะเห็นได้ว่าระเบียบนี้จะใช้บังคับกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะที่มีหลักฐานที่ดินเดิม ซึ่งหากมีผู้นำหลักฐานที่ดินเดิมมาดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) และ มาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบหลักฐานเดิมและหลักฐานทางทะเบียนที่ดินว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและหลักฐานที่ดินดังกล่าวถูกต้องตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่ และต้องตรวจสอบที่ดินข้างเคียง สภาพการทำประโยชน์ ชื่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยหากมีเหตุอันควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ตรงกับหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อยสามคน เพื่อพิจารณาตรวจสอบสภาพที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นที่ดินที่ตรงตำแหน่งตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงหรือไม่ และเมื่อตรวจสอบแล้วให้คณะกรรมการรายงานผลต่อผู้มีอำนาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการให้แก่ผู้ขอ หากการดำเนินการดังที่กล่าวมายังไม่ได้ข้อยุติว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตรงตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง และเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์จะ

/ ออกโฉนดที่ดิน...

ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ก็ให้ดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ โดยตรวจสอบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ ทั้งนี้ ตามข้อ ๖ และข้อ ๗ ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยหลักการของระเบียบดังกล่าว จึงทำให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีหลักฐานเดิมและเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการเพิ่มเติมขึ้นอีก และหากเป็นการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเป็นกรณีตามข้อ ๑๐ (๓) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อให้เสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้งว่าสมควรออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้หรือไม่ เพียงใด การพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีนี้จึงอาจมีการพิจารณาที่ซ้ำซ้อนทำให้สิ้นเปลืองทั้งเวลาและเพิ่มงานโดยไม่จำเป็นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ความเห็นของคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่จะต้องพิจารณาเป็นที่ยุติตามความเห็นของคณะกรรมการ และเนื่องจากตามข้อ ๔ ของระเบียบกรมที่ดินดังกล่าวได้ให้ความหมาย “ที่ดินของรัฐ”ว่าหมายถึง “ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่น ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น” และเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของอำนาจในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๒ บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือเป็นว่าเป็นของรัฐ” ซึ่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เป็นไปตามหลักกฎหมายที่มีมาตั้งแต่โบราณกาล คือ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ ๔๒ มีสาระสำคัญว่า “ที่ดินในแว่นแคว้นกรุงเทพ พระนครศรีอยุธยาเป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะเป็นที่ราษฎรหามิได้ ” และในกรณีที่บุคคลใดมีแต่เพียงสิทธิครอบครองในที่ดินที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์นั้น ที่ดินนั้นยังเป็นของรัฐอยู่จนกว่าจะได้ดำเนินการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แล้ว ดังนั้น แม้ตามความหมาย “ที่ดินของรัฐ” ระเบียบ

/ กรมที่ดิน...

กรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ จะไม่ได้ให้ความหมายที่ดินของรัฐ รวมถึงที่ดินมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด แต่เมื่อความหมายที่ดินของรัฐตามนัยมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีศักดิ์และลำดับสูงกว่าระเบียบกรมที่ดินดังกล่าว กรณีจำต้องถือตามหลักการของประมวลกฎหมายที่ดินว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือเป็นว่าเป็นที่ดินของรัฐ ดังนั้น การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐหรือเป็นที่ดินเอกชนที่ยังไม่มีหนังสือกรรมสิทธิ์ที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่อาจต้องดำเนินการ ตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อ ๕ ถึงข้อ ๗ ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยไม่มีข้อยกเว้น ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกรมที่ดินดังกล่าว จึงน่าจะมีผลทางอ้อมในการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร และทำให้ประชาชนได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ล่าช้า ตลอดจนเกิดเป็นงานค้างการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของสำนักงานที่ดินตามไปด้วย นอกจากที่กล่าวมาแล้ว หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับหลักการในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีหลักการสำคัญว่า ในการออกกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่จำเป็นเท่านั้น และในการใช้ดุลพินิจต้องไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพื่อให้หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศมีความเหมาะสม คณะผู้จัดทำรายงานจึงได้จัดทำเอกสารฉบับนี้ขึ้น เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทบทวนและปรับปรุงแก้ไขต่อไป

๒.๒ วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. ศึกษาหารูปแบบและแนวทางเพื่อนำไปเสนอแนะให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทบทวนหรือปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศให้มีความเหมาะสม

/ ๒.๓ ประโยชน์...

๒.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ทำให้ทราบถึงความไม่เหมาะสมของหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ

๒. เป็นแนวทางเสนอแนะให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทบทวนหรือปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐให้มีความเหมาะสม

๓. การสรุปสาระของเรื่อง

ที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ต้องเป็นที่ดินที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามข้อ ๑๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ นอกจากนี้ผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินมีรูปแบบและวิธีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อยู่ ๔ วิธี แต่เนื่องจากการจัดทำรายงานฉบับนี้เป็นการวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาอันเกิดจากการปฏิบัติตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่าจะส่งผลกระทบต่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ ประการใด เมื่อระเบียบกรมที่ดินดังกล่าวให้ใช้บังคับกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะที่มีหลักฐานที่ดินเดิมเท่านั้น ดังนั้น เอกสารรายงานฉบับนี้จะกล่าวถึงเฉพาะการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีหลักฐานที่ดินเดิมโดยมีรูปแบบและวิธีการ ๒ วิธี ดังนี้.

(๑) การออกโดยวิธีการเดินสำรวจ ตามมาตรา ๕๘ และ มาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเป็นวิธีการออกโฉนดที่ดินประเภทหนึ่งซึ่งได้มีการดำเนินการมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๙๗ และเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับ ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินไว้ในมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งในระยะเริ่มต้นประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติไว้เพียงเฉพาะการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเท่านั้น ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติมาตราดังกล่าวให้มีการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตลอดจนได้มีการเพิ่มเติมเป็นมาตรา ๕๘ ทวิ ด้วย สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ใช้บังคับในปัจจุบัน มาจากการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย

/ ที่ดิน...

ที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งกระบวนการขั้นตอนในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ส่วนใหญ่แล้วจะมีวิธีการเหมือนกันโดยมีหลักการที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้มากที่สุดในระยะเวลาอันรวดเร็ว โดยการส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปดำเนินการเป็นท้องที่ไปและประชาชนเสียค่าใช้จ่ายไม่มากจนเกินไป ซึ่งการดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๘ และ มาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการดำเนินการที่เจ้าหน้าที่ต้องลงพื้นที่เพื่อทำการรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในบริเวณที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วย และการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีนี้ ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องมีหลักฐานเดิมสำหรับที่ดิน ดังนี้

(๑) แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน

(๒) ใบจอง

(๓) ใบเหยียบย่ำ

(๔) หนังสือรับรองการทำประโยชน์

(๕) โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

(๖) ผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ขั้นตอนการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น จะต้องอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีการประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสำรวจและไม่เป็นที่ดินที่ถูกจำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร โดยขั้นตอนการนำสำรวจออกโฉนดที่ดินที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินสรุปได้โดยสังเขป ดังนี้

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการเดินสำรวจฯโดยต้องระบุด้วยว่าจะทำการเดินสำรวจจังหวัดใดในปีใด ประกาศดังกล่าวต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาและที่สำคัญเขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

(๒) เมื่อมีประกาศของรัฐมนตรีแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการหมู่บ้านแห่งท้องที่นั้น เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบโดยทั่วกัน ตามระเบียบการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

/ (๓) พนักงาน...

(๓) พนักงานเจ้าหน้าที่จะนัดหมายวันเวลากับผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เพื่อให้ไปนำเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอีกทีหนึ่ง การนัดหมายนั้นอาจทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือได้

(๒) การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ และ ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ และ ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อเจ้าของที่ดินมีความประสงค์ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่พร้อมด้วยหลักฐานที่ดิน (ถ้ามี) เช่น หลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ใบจอง (น.ส. ๒ น.ส. ๒ ก.) ใบเหยียบย่ำ แบบหมายเลข ๓ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก. น.ส. ๓ ข. น.ส. ๓) โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) หรือ หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (ก.ส.น. ๕)

ขั้นตอนในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบด้วย ๕ ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

๑) การรับคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน

เป็นขั้นตอนการสอบสวนสิทธิเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเมื่อรับคำขอ ว่าผู้ขอมีหลักฐานเอกสารสำหรับแปลงที่ดินนั้น หรือไม่ อย่างไร เช่น

- หลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑)
- ใบจอง (น.ส. ๒ น.ส. ๒ ก.)
- หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก. น.ส. ๓ ข. น.ส. ๓)
- หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓)
- หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (ก.ส.น. ๕)
- แบบหมายเลข ๓
- ใบเหยียบย่ำ
- โฉนดตราจอง
- ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

โดยได้ที่ดินดังกล่าวมาอย่างไร รับมรดก ซื้อขาย ครองครอง ต่อเนื่องมา หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ โดยตรวจสอบจากหลักฐานเอกสารต่างๆ ที่ผู้ขอนำมาแสดงและจากการสอบสวนถ้อยคำผู้ขอและพยาน ผู้ปกครองท้องที่ หากเป็นกรณีครอบครองต่อเนื่องก็ต้องสอบสวนพยานบุคคลด้วย และนอกจากนี้ยังต้องสอบสวนถึงความสามารถการเป็นบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย

/ ๒) การรังวัด...

๒) การรังวัดสอบสวนสิทธิ การครองครองและทำประโยชน์

ตามข้อ ๑๐ แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ คือ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ในการสอบสวนสภาพการทำประโยชน์นั้น เจ้าหน้าที่ผู้สอบสวนต้องตรวจสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองทุกแปลง ก่อนทำการสอบสวน ลงลายมือชื่อ เพื่อให้ทราบว่าที่เจ้าของที่ดินให้ถ้อยคำนั้นถูกต้องหรือไม่ อย่างไร เพราะการสอบสวนสภาพการทำประโยชน์นั้น เป็นหน้าที่สำคัญของเจ้าหน้าที่ผู้สอบสวน หากมีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ที่ดินที่มิได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ไป จะเป็นการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ ซึ่งจะต้องถูกเพิกถอนเอกสารสิทธินั้นๆ และจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือบกพร่องในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้สอบสวน

การสอบสวนเรื่องการทำประโยชน์ จึงต้องสอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินแต่ละแปลงให้ได้รายละเอียดของการใช้ประโยชน์ ระยะเวลาการครอบครองและทำประโยชน์เป็นการต่อเนื่องหรือทิ้งร้างหรือไม่ เจ้าหน้าที่จะต้องสอบสวนให้ได้ความว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่หลวงหวงห้ามที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้หรือไม่ ทำประโยชน์อะไรในที่ดิน เช่น ทำนา ทำสวน ทำไร่ ปลูกพืชชนิดใดบ้าง เนื้อที่เท่าใด ทำติดต่อตลอดมาหรือละทิ้งไปบ้างหรือไม่ สภาพการทำประโยชน์ตรงตามที่แจ้งไว้ในหลักฐานเดิมหรือไม่ ประการใด และให้สอบสวนว่าที่ดินเป็นที่ดินที่ผู้ขอครอบครองอยู่หรือเป็นของใครมาก่อน เป็นที่ต้องห้ามหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นที่หลวงหวงห้าม หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือเป็นที่วัดร้างโบราณสถาน หรือไม่ประการใด

การทำประโยชน์จะต้องสอดคล้องกับสภาพพื้นที่โดยพิจารณาถึงเนื้อที่เฉพาะที่ได้ทำประโยชน์แล้วว่าเป็นไปตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ทำประโยชน์อยู่หรือไม่ประการใด และวิธีดำเนินการนั้นให้ดำเนินการตามข้อ ๑๕(๑) และ (๒) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กล่าวคือ ให้มีการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยให้เจ้าของที่ดินปักหลักเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน และให้ถ้อยคำตามแบบ น.ส. ๕ ท้ายกฎกระทรวง

๓) การประกาศแจกโฉนดที่ดิน

ตามข้อ ๑๕(๓) ประกอบข้อ ๑๖ แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดไว้ว่า ก่อนแจกโฉนดที่ดินให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศแจกโฉนดที่ดินให้ทราบมีกำหนด ๓๐ วัน ประกาศนั้นให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น

/ ๔) การพิจารณา...

๔) การพิจารณาลงนามในโฉนดที่ดิน

กระบวนการออกโฉนดที่ดินในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด เป็นการตรวจสอบพิจารณาข้อเท็จจริงก่อนที่เจ้าพนักงานที่ดินจะลงนามในโฉนดที่ดิน ผู้มีหน้าที่พิจารณาหรือกลั่นกรองต้องมีข้อมูลพร้อมและเพียงพอ จากข้อมูลที่ได้ในขั้นตอนที่ ๑, ๒ และ ๓ ว่าเป็นที่ดินที่ผู้ขอมีสิทธิครอบครอง ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่นและสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ มิได้เป็นที่สงวนหวงห้าม หรือต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดิน และหากมีหลักฐานเดิมเป็นไปตามหลักฐานเดิมตรงกับแปลงที่ดินที่นำทำการรังวัดหรือไม่ ระยะข้างเคียง เนื้อที่ และการรับรองแนวเขตถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย ที่กรมที่ดินได้วางไว้หรือไม่ เพื่อที่จะมีความเห็นว่าควรหรือไม่ควรออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอ หากข้อมูลไม่เพียงพอก็เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณากลั่นกรองจะต้องดำเนินการเพิ่มเติม เช่น การพิจารณาว่า ส.ค. ๑ ที่ผู้ขอนำมาประกอบการออกโฉนดที่ดินตรงกับแปลงที่ดินที่นำรังวัดหรือไม่ นอกจากข้อมูลที่ได้ในชั้นรับคำขอ คือ การสอบสวนผู้ขอกับพยาน และข้อมูลในชั้นรังวัดจากช่างรังวัดแล้ว เจ้าหน้าที่อาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้จากการตรวจสอบสารบบแปลงที่ดินข้างเคียงว่าถูกต้องสอดคล้องหรือสัมพันธ์กันกับข้อมูลที่ช่างรังวัดสอบสวนผู้ขอ เจ้าของที่ดินข้างเคียง พยาน และผู้ปกครองท้องที่หรือไม่ แล้วจึงประมวลข้อมูลพร้อมความเห็นเสนอเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินส่วนแยก เพื่อพิจารณาลงนามในโฉนดที่ดินเพื่อแจกให้แก่ผู้ขอต่อไป

๕) การแจกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดิน

เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการออกโฉนดที่ดิน หากยังไม่มีการแจกโฉนดที่ดินให้เจ้าของที่ดินรับไป จะยังไม่ถือว่าเป็นโฉนดที่ดิน ถือว่าเป็นแบบพิมพ์ที่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการของเจ้าพนักงานที่ดิน

ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิหน้าที่ของบุคคลจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่ การพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะต้องตรวจสอบสถานะของที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ว่ามีลักษณะต้องห้าม ตามข้อ ๑๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือไม่ ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวถือเป็นการพิจารณาทางปกครอง ตามความหมายในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

/ ให้อำนาจ...

ให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดิน ตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้นๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอ หรือพยานหลักฐานของคู่กรณี นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงโดยอาจดำเนินการ เช่น แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานหลักฐานคำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณี หรือพยานบุคคล เป็นต้น ดังนั้นเมื่อประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีการบัญญัติมาตรา ๕๖/๑ และ ต่อมา อธิบดีกรมที่ดิน ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตราดังกล่าว ออกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดิน เพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดิน ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ด้วยวิธีการอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ และภายใต้หลักการของมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้บัญญัติว่า " ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือเป็นที่ดินของรัฐ" จึงอาจเป็นผลให้เจ้าพนักงานที่ดินใช้ดุลพินิจให้ดำเนินการตามระเบียบกรมที่ดินทุกกรณีจึงส่งผลให้ประชาชนได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ล่าช้า นอกจากนี้โดยที่การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นหนังสือ เมื่อตามประมวลกฎหมายที่ดินมิได้กำหนดระยะเวลาในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๓๙/๑ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน ระเบียบกรมที่ดินดังกล่าวอาจเป็นมูลเหตุให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือกรมที่ดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

จากการวิเคราะห์การถือปฏิบัติของเจ้าพนักงานที่ดิน พบว่ามาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดิน เพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ด้วยวิธีการอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาและอุปสรรคต่อการออกโฉนดที่ดินหรือหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ดังนี้

๑. ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดิน เพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีการอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการให้ความหมายของคำว่า "อาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว" จึงอาจทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจตีความอย่างเคร่งครัดว่า ที่ดินที่ผู้ขอได้นำมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ดินข้างเคียงด้านใดด้านหนึ่ง ติดที่ดินของรัฐ ตามความหมายในระเบียบกรมที่ดินดังกล่าว หรือติดต่อที่ดินของเอกชนที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ และถือเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดิน เพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการ

/ ทำประโยชน์...

ทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีการอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้ประชาชนได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ล่าช้า

๒. กรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ และมีการส่งมอบการครอบครองที่ดินมาหลายทอดและหลายช่วงเวลา อาจเป็นเรื่องยากและเป็นปัญหาอย่างมากที่เจ้าพนักงานที่ดินจะสอบสวนพยานบุคคล หรือผู้ปกครองท้องที่ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเรื่องการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีชื่อในหลักฐาน ส.ค. ๑ ตามนัยระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีการอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นสาเหตุให้เกิดงานค้างการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นจำนวนมาก

๓. ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีการอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ แม้จะออกโดยอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงการให้เจ้าพนักงานที่ดิน ถือปฏิบัติอาจเป็นปัญหาการตีความขององค์กรตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าระเบียบกรมที่ดินดังกล่าวในส่วนที่ให้เจ้าพนักงานที่ดินถือปฏิบัติและตรวจสอบเป็นรูปแบบขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐหรือไม่ หากหน่วยงานที่ตรวจสอบตีความว่าระเบียบกรมที่ดินดังกล่าวถือเป็นรูปแบบขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การที่เจ้าพนักงานที่ดินใช้ดุลพินิจ ไม่ดำเนินการตรวจสอบตามระเบียบกรมที่ดินดังกล่าวอาจถือเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นผลให้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะเกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดิน และกรมที่ดิน ตลอดเจ้าพนักงานที่ดินอาจต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๔. กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่า ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อาจไม่ตรงกับหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง ตามข้อ ๕ ของระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีการอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจ ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ และตรวจสอบข้อเท็จจริง พร้อมรายงานเพื่อประกอบการพิจารณา และเนื่องจากความเห็นของคณะกรรมการตามระเบียบกรมที่ดินดังกล่าวไม่มี

/ ผลผูกพัน...

ผลผูกพันตามกฎหมายที่เจ้าพนักงานที่ดินที่จะต้องพิจารณาให้เป็นที่ยุติ และหากที่ดินที่ผู้ขอนำมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อยู่ในพื้นที่ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ ย่อมเป็นที่จับจ้องของสังคมและหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงอาจทำให้เจ้าพนักงานที่ดินไม่กล้าตัดสินใจ และประวิงเวลาในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ทำให้ประชาชนเสียโอกาสที่เข้าถึงแหล่งทุนในการนำโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงิน

๕. หากที่ดินที่ทำการขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ และเป็นกรณีที่จะต้องตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามข้อ ๑๐ (๓) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และหากเป็นกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งต้องตั้งคณะกรรมการตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีการอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ การพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แปลงนั้น จะประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน ๒ คณะ ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองทั้งเวลาและกำลังคน ตลอดจนอาจเป็นการเพิ่มงานเจ้าหน้าที่เกินความจำเป็น หากคณะกรรมการทั้ง ๒ คณะ มีความเห็นไม่สอดคล้องกัน ย่อมทำให้การพิจารณาเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นไปอย่างล่าช้าและยากที่จะหาข้อยุติ นอกจากนี้หากคณะกรรมการไม่ว่าคณะใดคณะหนึ่งมีความเห็นให้ต้องมีการอ่านแปลและตีความภาพถ่ายเพื่อประกอบการพิจารณา ย่อมทำให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ยิ่งล่าช้าออกไปด้วย

๖. การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นหนังสือ ซึ่งตามมาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือ หากมิได้มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น เจ้าหน้าที่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินต้องดำเนินการสอบสวนและตรวจสอบตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ด้วยวิธีการอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ย่อมทำให้การพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องใช้เวลาเพิ่มมากขึ้น และเมื่อตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการของเจ้าหน้าที่ให้แล้วเสร็จ ดังนั้น การถือปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดินดังกล่าวอาจมีส่วนทำให้เจ้าพนักงานที่ดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับ

/ การที่หน่วยงาน...

การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกจากนี้โดยที่กระบวนการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการอำนวยวามสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ และมีการกำหนดเวลาแล้วเสร็จไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน ดังนั้น การดำเนินการตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีการอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ อาจไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานที่ดินอาจสุ่มเสี่ยงต่อการถูกฟ้องคดีต่อศาลว่ากระทำการหรือละเว้นกระทำการเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น

๔. การเสนอแนะแนวทางแก้ไข

" ที่ดิน คือ ทุนทางเศรษฐกิจ " มีมาตั้งแต่อดีตกาลถึงปัจจุบัน เป้าหมายของการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ พัฒนาที่ดินให้เป็นสินค้า เพื่อการสร้างชาติ สร้างเศรษฐกิจและสร้างสังคม การทำที่ดินให้เป็นทุนทางเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรม คือการทำให้ที่ดินมีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ย่อมเป็นหลักฐานที่แสดงความเป็นเจ้าของที่ดิน มีอาณาเขตการครอบครองที่ดินอย่างชัดเจน และมีผลผูกพันต่อบุคคลภายนอกที่จะต้องให้ความเคารพในความเป็นเจ้าของ และเมื่อที่ดินมีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว ย่อมนำไปเป็นต้นทุนในการผลิต เช่น นำไปเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินมาลงทุนทำกิจการต่างๆ นำที่ดินไปจัดสรรด้านต่างๆ เช่น ด้านที่อยู่อาศัย ด้านเกษตรกรรม และด้านอุตสาหกรรม เป็นต้น และจากการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ พบว่าหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดิน เพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ด้วยวิธีการอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ มีส่วนทำให้การพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกิดความล่าช้า ทำให้ประชาชนเสียโอกาสที่เข้าถึงแหล่งทุนโดยนำโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงิน และเมื่อปัจจุบันพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ โดยมีเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งคือการให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจต้องไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับ

/ บริบท...

บริบทที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายดังกล่าว และทำให้ประชาชนได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นไปอย่างรวดเร็ว และลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่ดิน คณะผู้จัดทำรายงานฉบับนี้ จึงเห็นควรแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ดังนี้

๑. ให้เพิ่มเติมความหมายของคำว่า “มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ” ในระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดิน เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ด้วยวิธีการอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อไม่ให้เจ้าพนักงานที่ดินใช้ดุลพินิจในทางที่เป็นการเพิ่มขั้นตอน หรือต้องไปใช้ระเบียบ คำสั่ง ที่ใกล้เคียงเทียบเคียงประกอบการพิจารณา ซึ่งจะทำให้ระเบียบดังกล่าวมีความชัดเจนขึ้น

๒. การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยมีหลักฐานเดิม หากมีการส่งมอบการครอบครองที่ดินมาหลายทอดหลายช่วงเวลา จึงเป็นเรื่องยากที่เจ้าพนักงานที่ดินจะสอบสวนพยานบุคคลหรือผู้ปกครองท้องที่ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเรื่องการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีชื่อในหลักฐานเดิม รวมทั้งถ้อยคำพยานบุคคลดังกล่าวเป็นเพียงพยานบอกเล่าและไม่ได้ผ่านการพิสูจน์หรือค้นหาความจริงว่าเชื่อถือได้หรือไม่ และตามหลักกฎหมายว่าด้วยการรับฟังพยานหลักฐานถ้อยคำพยานบุคคลดังกล่าวจึงไม่มีความน่าเชื่อถือ ประกอบกับการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นการใช้ระบบไต่สวนซึ่งถือพยานเอกสารเป็นสำคัญ กรณีเช่นนี้เห็นควรให้เพิ่มเติมเป็นความในวรรคสองของมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ว่า “หากเจ้าพนักงานที่ดินได้ตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วยังไม่อาจเชื่อได้ว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมที่ผู้ขอนำมาแสดง หรือไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ ให้เจ้าพนักงานที่ดินแจ้งให้ผู้ขอไปร้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดว่าผู้ขอเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายตรงตามหลักฐานเดิมที่ผู้ขอได้นำมายื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าไม่มีการร้องต่อศาลภายในกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าผู้ขอไม่ประสงค์จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นต่อไป” พร้อมกับแก้ไขปรับปรุงระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีการอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าว

/ ๕. เอกสาร...

๕. เอกสารอ้างอิง/บรรณานุกรม

กฎกระทวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙

มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

วรวุฒิ เทพทอง, คำอธิบายกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน(กรุงเทพมหานคร :สำนักพิมพ์นิติธรรม,๒๕๔๖), หน้า ๑๒.

สำนักงาน ป.ป.ช.,คู่มือการไต่สวนกรณีการทุจริตเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ดิน (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์

ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข

เรื่อง การตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น

โดย

กลุ่มที่ ๔

๑. นางจรีพร	บุญราศรี
๒. นายธีรวิทย์	เหรียญไกร
๓. นายธีระศักดิ์	สิมกันยา
๔. นางบุษกร	วงค์อามาตย์
๕. นายวันเฉลิม	จันทร์ยะคาร
๖. นายวิสุทธิ์	มณีโชติ
๗. นายสมโภชน์	จันทร์แก้ว
๘. นายสมศักดิ์	เจตนะเสน
๙. จ่าเอกสายัน	นรสาร
๑๐. นายอรรถพันธ์	วัฒนสิน

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด
และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด(สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ
รุ่นที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๖๖

คำนำ

เอกสารนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม หลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖ โดยท่านผู้อำนวยการกองฝึกอบรม (นางสุพินดา นาคบัว) ผู้นำเสนอโครงการ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่เข้ารับการฝึกอบรมก้าวขึ้นเป็นผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในหน่วยงาน สามารถปฏิบัติงานภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้รับการอนุมัติโครงการจากท่านอธิบดีกรมที่ดิน ในระหว่างวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๖ ถึงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๖

คณะผู้จัดทำ
๒๘ เมษายน ๒๕๖๖

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข
หลักสูตรการศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด
และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด(สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ
รุ่นที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๖๖

๑. เรื่อง การตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น

โฉนดที่ดิน เป็นหนังสือสำคัญที่ทางราชการออกให้แก่ราษฎร เพื่อเป็นหลักฐานแสดงว่าราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตามกฎหมาย ซึ่งที่ดินถือว่าเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่สำคัญต่อการ ดำรงชีพและปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันมีความตื่นตัวและความต้องการที่ดินเพิ่มขึ้นทำให้มีการประกอบธุรกิจทางที่ดินมากขึ้น นิยมลงทุนจัดทำโครงการในรูปแบบของหมู่บ้านจัดสรร เพื่อจำหน่ายเป็นที่อยู่อาศัย ศูนย์การค้าหรือศูนย์กลางการอุตสาหกรรม นอกเหนือไปจากการต้องการมีที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินในการเกษตรกรรม ซึ่งทำรายได้ให้แก่เกษตรกรและส่งผลทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งอีกส่วนหนึ่งก็เป็นการสนองนโยบายของรัฐ ในการจัดสรรที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนทั่วไป ทั้งผู้ที่มีรายได้สูง ผู้มีรายได้ปานกลาง และผู้ที่มีรายได้น้อย กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีแนวนโยบายที่จะออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนทั่วประเทศให้เสร็จโดยเร็ว เห็นได้ว่ารัฐมีหน้าที่ในการรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วยการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการต่าง ๆ อันมาจากแนวคิดทฤษฎีและหลักการตามกฎหมาย เพื่อพัฒนาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เห็นได้จากมีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายต่าง ๆที่เกี่ยวข้องมาอย่างต่อเนื่องจากอดีตจนสู่ปัจจุบัน

ภารกิจหลักของกรมที่ดินเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคล และจัดการที่ดินของรัฐโดยการรังวัดทำแผนที่ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์การส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศที่ดินเพื่อให้บุคคลมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และได้รับการบริการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ดำเนินการด้านกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎกระทรวงกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดกฎหมายว่าด้วยช่างรังวัดเอกชน กฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๒. จัดทำและประสานแผนงานของกรมให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานของหน่วยงานในสังกัด ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับงานสถิติประมวลผล และวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกรมที่ดิน

/๓. พัฒนา.....

๓. พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๔. ดำเนินการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศ

๕.ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดิน หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๒. บทนำ

๒.๑ ความเป็นมาและความสำคัญ

"ที่ดิน"นับว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติขั้นพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์ เนื่องจากที่ดินเป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนเป็นแหล่งผลิตอาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค ซึ่งเป็นปัจจัย ๔ ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ อีกทั้งที่ดินยังสามารถนำไปทำธุรกรรมทางการเงินกับสถาบันการเงินเพื่อแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนได้ ที่ดินจึงเป็นสิ่งที่ใครหลายคนต้องการทำให้เกิดการจับจองบุกเบิก และบุกรุกที่ดินมาโดยตลอด จนกระทั่งได้มีการตราประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ขึ้นโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งการแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใดแม้ว่าในอดีตจะมีการบัญญัติกฎหมายให้ประชาชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสามารถแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอได้ก็ตาม แต่ในขณะเดียวกัน ในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ รัฐบาลได้มีแนวความคิดที่จะให้ตำบล อำเภอ และจังหวัดต่าง ๆ จัดหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เป็นที่สาธารณะประจำตำบล อำเภอหรือหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือที่ ๔๗๓/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม๒๔๘๖ สั่งการให้จังหวัดต่าง ๆ สั่งการให้อำเภอของตนจัดที่ดินไว้แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๗๓/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๘๖) ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ ๒๕๒/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๔๙๑ สั่งการให้จังหวัดต่าง ๆ ดำเนินการจัดหาที่ดินสาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านอีกครั้ง โดยได้ให้เหตุผลว่าต่อไปเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้น ประชาชนอยู่กันคับคั่งหนาแน่นขึ้น จะหาที่สาธารณประโยชน์เพื่อเป็นสนามกีฬา หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจไม่ได้ การที่จะจัดหาเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้นแล้วย่อมมีอุปสรรคและต้องใช้จ่ายในการจัดหาด้วยราคาแพง (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๕๒/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๔๙๑) ทำให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๖ เป็นต้นมา ประเทศไทยมีที่สาธารณประโยชน์เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากจากที่กล่าวมาข้างต้น ที่ดินในประเทศไทยจึงสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือที่ดินของเอกชน และที่ดินของรัฐ โดยที่ดินของเอกชน คือ ที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของซึ่งมีหลายประเภทแต่ละประเภทจะมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจ

/ในการดูแล.....

ในการดูแลรักษาไว้(มนตรี นามจิรโชติ และ กฤษณาไวสำรวจ ๒๕๖๑, หน้า ๕๒๕) สำหรับที่สาธารณประโยชน์นั้น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าหน่วยงานของรัฐได้มีความพยายามในการดูแลปกป้องและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ก็ตาม แต่เนื่องจากประชากรในประเทศไทยที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ที่ดินทำกินของประเทศไทยยังคงเท่าเดิม ประกอบกับที่ดินบางส่วนมีเจ้าของแล้ว คงเหลือแต่ที่ดินของรัฐที่ได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ห้วยหนอง คลอง บึง บาง เป็นต้น ทำให้ประชาชนเข้าไปจับจองทำประโยชน์ในที่ดิน ก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์อย่างต่อเนื่องยาวนานมาโดยตลอด ประกอบกับที่สาธารณประโยชน์แต่ละแห่งส่วนมากมักเป็นบริเวณกว้างทำให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันได้อย่างทั่วถึง ประชาชนบางส่วนจึงเข้าไปทำประโยชน์และครอบครองที่ดินบริเวณดังกล่าวไม่ว่าจะทราบหรือไม่ทราบว่าที่ดินบริเวณนั้นเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ก็ตาม หรือที่สาธารณประโยชน์บางแห่งที่มีการสงวนหวงห้ามไว้ก็ไม่มีการใช้ประโยชน์ ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ได้พยายามหาทางป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ก็ยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ทำให้เกิดการโต้แย้งสิทธิระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนรัฐบาลจึงได้หาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวในทางบริหาร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างเหมาะสมกับประชาชน โดยกำหนดให้มีการพิสูจน์สิทธิ์การครอบครองที่ดินของบุคคลที่เข้าไปครอบครองที่ดินของรัฐ หากปรากฏว่าราษฎรมีสิทธิดีกว่า ที่ดินนั้นก็เป็นของราษฎร รัฐก็จะออกโฉนดที่ดินหรือเอกสารสิทธิ์ให้ต่อไปด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้น เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทั่วประเทศโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเรียกโดยย่อว่า"กบร." ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นรองประธานให้คณะกรรมการ “กบร” มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทุกประเภท โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับติดตาม ดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการป้องกันการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ นอกจากนี้ กบร. ได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด (กบร.จังหวัด) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในแต่ละจังหวัด ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งต่อมา กบร. ได้อาศัย อำนาจตามความในข้อ ๘ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ออกมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ เพื่อให้แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีแนวทางการดำเนินการที่ถูกต้องเป็นธรรม และเป็นมาตรฐานในทาง

/ปฏิบัติ.....

ปฏิบัติเดียวกันทั้งประเทศตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๔ ได้ให้นิยามของคำว่า "ที่ดินของรัฐ" ไว้ว่า "ที่ดินของรัฐ หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น" ดังนั้น เมื่อบุคคลใดนำที่ดินมายื่นขอออกโฉนดที่ดินหรือเอกสารสิทธิในที่ดิน หรือเมื่อบุคคลใดกล่าวอ้างว่าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีหลักฐานการครอบครองที่ดินหรือมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่ก็ตาม จะต้องดำเนินการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ตามมาตรการของ กบร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ กล่าวคือ จะต้องมีการนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร.จังหวัด) ซึ่งตามมาตรการของ กบร. ดังกล่าว ข้อ ๑ ระบุว่าการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ทั้งนี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น ๔ กรณี ดังนี้

๑) กรณีบุคคลมีเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๒) กรณีบุคคลมีเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินบังคับใช้ (๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๓) พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ ๑ และ ๒ เช่น พยานบุคคล เป็นต้น

๔) เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการ ทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานนั้น และให้ กบร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือเอกสารสิทธิในที่ดินต่อไป แต่หากปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กบร.จังหวัด แจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่ราษฎรมีเอกสารสิทธิในที่ดินอยู่แล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

นับตั้งแต่กรมที่ดินได้มีแนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ ภายหลังวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๒ (๑)/ ว ๒๗๖๑ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๘ แห่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ ภายหลังวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุดที่ มท ๐๕๑๖.๒ (๑)/ ว ๑๔๗๘๙ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๘ แห่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ ภายหลังวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ (แก้ไขเพิ่มเติม) กำหนดให้ผู้มีหลักฐานการแจ้ง

/การครอบ.....

การครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ภายในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓) หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว จะต้องมีคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลถึงที่สุดที่แสดงว่าผู้ขอเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ มาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะภายในกำหนดระยะเวลาสองปีดังกล่าว มีราษฎรมายื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากหลักฐาน ส.ค.๑ ณ สำนักงานที่ดินทั่วประเทศเป็นจำนวนมากถึง ๔๗๑,๘๕๐ ราย ยังคงมีคำขอที่ค้างดำเนินการอีกเป็นจำนวนมากถึง ๓๑๒,๘๗๒ ราย (ข้อมูลสำนักผู้ตรวจราชการตรวจสอบ ณ วันที่๓๑ มกราคม ๒๕๖๒) โดยมีจำนวนคำขอค้างดำเนินการในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ซึ่งปัญหาเรื่องงานค้างส่วนหนึ่งมาจากขัดแย้งปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนกับการถือครองที่ดินของราษฎร หรือกรณีที่ราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐ เกิดปัญหาพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดินว่าใครควรมีสิทธิดีกว่าระหว่างราษฎรกับรัฐอันเป็นประเด็นไปสู่การร้องเรียนขอความเป็นธรรม รวมถึงได้มีการส่งเรื่องไปยังกรมที่ดินเพื่อตรวจพิสูจน์อ่านแปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เป็นจำนวนมาก กรมที่ดินได้กำหนดทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับงานการออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค.๑ ที่ค้างดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำโครงการแก้ไขและเร่งรัดสะสางงานค้าง การจัดทำโครงการออกโฉนดที่ดินแบบท้องถิ่น รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขระเบียบกฎหมายเพื่อเป็นการลดขั้นตอน และปรับปรุงพัฒนาการให้บริการประชาชน เพื่อให้เกิดความถูกต้อง รวดเร็ว ลดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน

ตามหนังสือเวียนกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๓๙๙๖ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เรื่องการดำเนินการตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ (ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์) เป็นการลดขั้นตอนการดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินแก้ไขปัญหางานค้าง และเพื่อรองรับแนวทางการพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ ภายหลังวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ สำหรับกรณีตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดซึ่งอธิบดีกรมที่ดินได้อาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าว ออกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐโดยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถใช้ดุลยพินิจในการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยหากดำเนินการตรวจสอบข้างเคียงที่ดินทุกด้าน สภาพการทำประโยชน์แล้วเชื่อว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตรงตามหลักฐานที่ดินเดิม อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดิน

/หรือหนังสือ.....

หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ (แม้ว่าที่ดินจะมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ) ตามข้อ ๖ (๑) - (๕) ของระเบียบดังกล่าว โดยไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่

จากกรณีดังกล่าวมีความเห็นว่า ถ้าหากมีการยกเลิกระเบียบฯ โดยกรณีที่ดินมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ จะต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกเรื่อง หรือตรวจสอบโดยวิธีอื่น จะเป็นผลดีหรือผลเสียในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อย่างไรและจะเกิดปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่อย่างไร จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าค้นคว้าและศึกษาวิจัย เป็นอย่างยิ่ง

๒.๒ วัตถุประสงค์

๒.๒.๑ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการตรวจพิสูจน์ที่ดินของบุคคล ที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ

๒.๒.๒เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐโดยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

๒.๒.๓ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียของการดำเนินการตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐโดยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

๒.๒.๔ เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

๒.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๒.๓.๑ สามารถนำผลการศึกษาวิเคราะห์ไปใช้เป็นข้อมูลในการแก้ไข ปรับปรุง ระเบียบและวิธีปฏิบัติของกรมที่ดินเกี่ยวกับการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐโดยวิธีอื่น

๒.๓.๒ สามารถนำผลการศึกษาวิเคราะห์ไปแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานพร้อมแนวทางแก้ไข ในการดำเนินการตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐโดยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

/ขอบเขต.....

๓. ขอบเขตของการวิเคราะห์

ภารกิจเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดิน มีขั้นตอนการดำเนินการที่ค่อนข้างยุ่งยาก ซับซ้อน ซึ่งการพิจารณาดำเนินการต้องอยู่ภายใต้ระเบียบกฎหมาย หากมีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการต้องรับผิดทั้งในทางแพ่งและอาญา ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงต้องมีความละเอียดรอบคอบในการดำเนินการ จะกล่าวถึงภาพรวมในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ผ่านมาพร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข พอสังเขป ดังนี้

๓.๑ วิธีการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน

การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถกระทำได้ ๒ วิธีคือ

๑) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน โดยรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนโดยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินด้วยวิธีการสำรวจรังวัดทำแผนที่ตามมาตรา ๕๘ และ ๕๘ทวิ และการเปลี่ยน น.ส.๓ ก. เป็นโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยการย้ายรูปแปลงที่ดินจาก น.ส.๓ ก.ที่ใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศไปลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศระบบพิกัดฉากยูทีเอ็ม โดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัดตามมาตรา ๕๘ ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒) การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย โดยเจ้าของที่ดินยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเอง แยกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีมีหลักฐานสำหรับที่ดินตามมาตรา ๕๙ และกรณีไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน ตามมาตรา ๕๙ ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ออกให้แก่ผู้ที่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง หรือ ตราจองที่ตราว่า"ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้ที่มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ส่วนการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิผู้ที่มีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินได้จะต้องเป็นผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน แต่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

๓.๒ ปัญหาเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน

๑) ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการรังวัดออกโฉนดที่ดิน หากปรากฏว่าเจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวังชี้แนวเขตไม่พร้อมกัน หรือที่ดินแปลงข้างเคียงบางด้านเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีส่วนราชการเป็นผู้ดูแลรักษา ไม่มาระวังชี้แนวเขตที่ดิน หรือบางหน่วยงานมีที่ทำการอยู่นอกเขต ต้องส่งเรื่องให้ทำการรับรองแนวเขตนอกพื้น ประกอบกับเจ้าหน้าที่ที่จะทำการรับรองแนวเขตมีน้อย และต้องออกไปรับรองแนวเขตในพื้นที่รับผิดชอบหลายพื้นที่ ทำให้การรับรองแนวเขตของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีความล่าช้า

๒) ปัญหาจากขั้นตอนการออกโฉนดที่ดิน การออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่มีการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามนอกจากจะต้องดำเนินการตามกระบวนการออกโฉนดที่ดินโดยหลักเกณฑ์ทั่วไปแล้ว

/ยังต้อง.....

ยังต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามหรือไม่ หากอยู่ในเขตสงวนหวงห้าม ก็จะต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.จังหวัด) พิจารณาก่อน โดยที่ กบร. มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและได้วางมาตรการในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้หลายประการ เริ่มตั้งแต่การพิสูจน์สิทธิครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐหากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินแล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐกบร.จังหวัด (ปัจจุบันเป็น คพร.) แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการต่อไป ซึ่งมาตรการและขั้นตอนต่างๆใช้เวลานานประกอบกับหลักฐานที่ใช้ในการออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามก็คือ ส.ค.๑ ซึ่งปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ ใช้บังคับ โดยมาตรา ๘แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ที่มีหลักฐาน ส.ค.๑ จะนำมาขอออกโฉนดที่ดินได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วเท่านั้นซึ่งเป็นการเพิ่มขั้นตอนในการออกโฉนดที่ดินมาก(แก้วใจ จินดา, ๒๕๕๔)

๓) ปัญหาเกี่ยวกับหลักฐาน ส.ค.๑ เป็นเพียงการที่เอกชนแจ้งต่อรัฐว่า มีที่ดินอยู่ในครอบครองของตนก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ไม่ใช่เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น ส.ค.๑ จึงไม่ใช่เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารของทางราชการ นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๕ วรรคท้าย บัญญัติว่า “การแจ้งการครอบครองไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด” ส.ค.๑ จึงเป็นเพียงหลักฐานอย่างหนึ่งซึ่งแสดงว่าในขณะแจ้งการครอบครอง ผู้แจ้งอ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเท่านั้น (ฉันชัย เดชณัฐวุฒิ และคณะ, ๒๕๖๑)

๔) ปัญหาเกี่ยวกับสภาพพื้นที่และขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้ามการออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินสงวนหวงห้าม ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินในแปลงที่ติดต่อกับพื้นที่เหล่านั้นได้ เนื่องจากไม่มีหลักเขตที่แสดงให้เห็นชัดเจน นอกจากนี้ จากการตรวจสอบการรังวัดออกโฉนดที่ดินตามรายงานการรังวัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัด พบว่ามีปัญหาอุปสรรคในการรังวัดหลายประการ เช่น สภาพพื้นที่รังวัดมีสภาพเป็นป่า มีน้ำท่วมขัง หรือเป็นดินเลน การรังวัดจะมีความยากลำบากและใช้เวลามาก ตลอดจนสภาพการทำประโยชน์ในปัจจุบันเปลี่ยนไปจากเดิม เช่น เดิมทำสวน ทำไร่ แต่ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นทำนากุ้ง นาเกลือ จำเป็นต้องทำการสอบสวนเพื่อให้ได้ความว่าเป็นที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.๑ จริง แต่ได้มีการเปลี่ยนสภาพการทำประโยชน์ไปจากเดิมแล้ว (ไชยา วิสุทธิปราณี, ๒๕๕๒)

/๕.ปัญหา.....

๕) ปัญหาการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๑๔ สรุปได้ว่า เฉพาะที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตป่าไม้ถาวรเท่านั้น ที่พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเป็นการเฉพาะรายได้ ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า หากการประกาศกำหนดเขตป่าไม้ดังกล่าวมีบางส่วนทับที่สาธารณประโยชน์การประกาศกำหนดเขตป่าไม้นั้นไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ดินแปลงเดียวมีหลายสถานะ กล่าวคือเป็นทั้งที่สาธารณประโยชน์และที่ดินในป่าไม้ ซึ่งไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้แต่ประการใด (จิรารัตน์ สว่างและคณะ, ๒๕๖๓)

๖) ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย จากการศึกษาระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการเพิกถอนหรือแก้ไขการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ข้อมูลการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย พบว่า สาเหตุของการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติของรัฐเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ทำให้มีการอาศัยช่องว่างของนโยบายของรัฐดังกล่าว นำไปสู่การทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยมีเหตุปัจจัยดังนี้

- การให้ถือครองที่ดินโดยเสรี
- หน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีจำนวนมาก
- แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ซึ่งใช้เป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินมีช่องว่างให้เกิดการทุจริต (ศศิวิมล ปินใจ, ๒๕๕๙)

๗) ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ จากการศึกษาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการเพิกถอนหรือแก้ไขการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ข้อมูลการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เกิดจากเจ้าหน้าที่มีเจตนาทุจริต การไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐ ตลอดจนความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ (ศิวพร ฉั่วสวัสดิ์, ๒๕๔๗)

๘) ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องมาจากประชาชนประชาชนในที่นี้หมายถึง บุคคลซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและได้มาออกเอกสารสิทธิในที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งวิธีการเดินสำรวจและวิธีเฉพาะราย ตลอดจนผู้ได้รับมอบหมายให้ทำการแทนเจ้าของที่ดิน จากการศึกษากระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ข้อมูลการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องมาจากประชาชนเกิดจากการให้ถือครองที่ดินโดยเสรี ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและการถือครองที่ดินเป็นแบบการกระจุกตัว นำไปสู่การบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยการร่วมมือกันระหว่าง

/เจ้าหน้าที่.....

เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่ประสงค์จะได้เอกสารสิทธิในที่ดินโดยได้เสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือถูกผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีอำนาจบีบบังคับให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ทำให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม, ๒๕๖๐-๒๕๖๑)

๓.๓ แนวทางการพิจารณาออกในโฉนดในพื้นที่คาบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ

"ที่ดินของรัฐ" ตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ หมายถึง ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ที่ดินที่รัฐมนตรีสงวนรักษาไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น โดยได้กำหนดวิธีการตรวจสอบสรุปได้ ดังนี้

ข้อ ๖ ในการนำหลักฐานที่ดินเดิมมาดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ดังนี้

๑) ตรวจสอบหลักฐานที่ดินเดิมและหลักฐานทางทะเบียนที่ดินว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและหลักฐานที่ดินเดิมดังกล่าวถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่ ประการใด โดยบันทึกการตรวจสอบไว้ในเรื่องราวด้วย

๒) ตรวจสอบว่าที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมาแสดงหรือไม่ โดยตรวจสอบเบื้องต้นเกี่ยวกับระยะแนวเขตที่ดินและให้เจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง ตลอดจนผู้ปกครองท้องที่ไว้เป็นหลักฐาน หากมีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งบันทึกเหตุแห่งความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไว้ให้ชัดเจนว่าเป็นเพราะเหตุใด มีความเกี่ยวเนื่องกับที่ดินข้างเคียงตามที่แจ้งไว้ในหลักฐานเดิมเดิมอย่างไร ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจนพร้อมแนบหลักฐานการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง (ถ้ามี) ไว้ในเรื่องด้วย

๓) ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ว่ามีความเป็นไปได้ตรงกับที่ได้แจ้งในหลักฐานที่นำมาแสดงในการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ เช่น ในหลักฐานที่ดินเดิมแจ้งสภาพการทำประโยชน์เป็นที่นา แต่ที่ดินที่นำมาตรวจสอบเป็นที่ป่าชายเลนซึ่งใช้ประโยชน์ในการทำนาไม่ได้ อันเป็นเหตุให้สงสัยได้ว่าที่ดินที่นำทำการตรวจสอบนั้นเป็นที่ดินไม่ตรงตามหลักฐานที่ดินเดิม เป็นต้น

๔) กรณีที่ชื่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ตรงกับชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมที่ผู้ขอนำมายื่นขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้สอบสวนและบันทึกถ้อยคำผู้ขอ ผู้ปกครองท้องที่และผู้ที่เชื่อถือได้ว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด

๕) กรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อาจไม่ตรงกับหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดิน

/จังหวัด.....

จังหวัดสาขา เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ หรือผู้อำนวยศูนย์เดินสำรวจแล้วแต่กรณี ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ คน เพื่อพิจารณาตรวจสอบสภาพที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นที่ดินตรงตำแหน่งตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงหรือไม่ อย่างไร มีหลักฐานใดประกอบในการตรวจสอบ เมื่อตรวจสอบแล้วให้คณะกรรมการรายงานผลต่อผู้แต่งตั้งเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการให้แก่ผู้ขอต่อไป

ข้อ ๗ หากการดำเนินการตาม ข้อ ๖ ยังไม่ได้ข้อยุติว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง และเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้ดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ โดยตรวจสอบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่

พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“การบริหารจัดการที่ดิน” หมายความว่า การบูรณาการในการดูแลรักษา การสงวนหวงห้าม การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและพัฒนาซึ่งที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์อย่างสมดุลหรือการแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน รวมทั้งการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ เป็นธรรม และยั่งยืน

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

“ทรัพยากรดิน” หมายความว่า ดิน และให้หมายความรวมถึง หิน กรวด ทราย แร่ธาตุ และอินทรียวัตถุต่าง ๆ ที่เจือปนกับเนื้อดินด้วย

มาตรา ๑๐ คทช. มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

๑) กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี

๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการในการติดตาม การตรวจสอบ และ การประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

๓) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพที่ดินและศักยภาพที่ดิน

๔) กำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ หรือรูปแบบในลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด

/๕) กำหนด.....

๕) กำหนดมาตรการหรือแนวทางเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

๖) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการตรา แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหา กรณีหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน

๗) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

๘) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการ ตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายและ แผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

๙) ประสานงานและจัดให้มี รวมถึงการเชื่อมต่อระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศของที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อการวางแผนพัฒนาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ รวบรวม จัดเก็บ วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

๑๐) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานของ คทช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของ คทช. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๔ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศแล้ว ให้ คทช. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในการนี้ให้คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศในกรณีที่คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐใดไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศได้ ให้ คทช. เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไขต่อไป

หลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการ คือ โดยที่การกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศในปัจจุบันมีการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับและการบังคับใช้กฎหมายจะอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบรวมถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยไม่มีการทำงานร่วมกันทำให้การควบคุมดูแลและการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไม่เป็นเอกภาพและไม่มีกรอบแนวทางเพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนา ภารกิจ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปในทิศทางเดียวกัน สมควรให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยการบูรณาการ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภูมิสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม มาตราการของ

/คณะกรรมการ.....

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน คทช. จึงได้วางมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้ดังนี้

๑) การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก ดังนี้

๑.๑ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๒ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๓ พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ ๑.๑ และ ๑.๒ เช่น แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) พยานบุคคล พยานวัตถุ เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

๒) เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้คณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร. จังหวัด) แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้แก่บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน

๒.๓ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหลักฐาน ส.ค. ๑ ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อดำเนินการจำหน่าย ส.ค. ๑ ต่อไป

๒.๔ กรณีผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓) เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ คพร. จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาดำเนินการดังนี้

๓.๑ กรณีหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ คพร. จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

/๓.๒ กรณี.....

๓.๒ กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติ คพร. จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

คำอธิบายประกอบมาตรการของ คทช.

"ที่ดินของรัฐ" หมายถึง "ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น "สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น

๑. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง เฉพาะที่รัฐมีความต้องการนำที่ดินมาจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ กับจัดให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ที่ดิน ตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าชายเลน ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินที่รัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

๓. ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ราชพัสดุ

๔. ที่ดินตามกฎหมายป่าไม้ เป็นต้นว่า ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งหมายความรวมถึง ป่าคุ้มครอง ป่าสงวน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ป่าชายเลน ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

๕. ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ เป็นต้นว่า ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ทั้งที่ทางราชการใช้ และยังมิได้ใช้ประโยชน์ ที่ดินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น ที่เขา ที่ภูเขา และปริมณฑล ๔๐ เมตร ที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินสงวนของกรมทางหลวง ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

๖. ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เว้นแต่ที่ดินส่วนที่รัฐจัดสรรที่ดินให้กับประชาชน

"การเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก" หมายถึง พื้นที่ใดที่มีลักษณะเป็นที่ดินของรัฐทับซ้อนกันหลายประเภท ให้เริ่มต้นนับความเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรกโดยถือเอาที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นก่อนสุด เช่น เดิมเป็นที่สาธารณประโยชน์ ต่อมามีการตรากฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ให้นับความเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรกตั้งแต่เริ่มมีสถานะเป็นที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น

พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ใด ที่เดิมมีสถานะเป็นป่าคุ้มครอง หรือป่าสงวน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ ให้นับย้อนความ

/เป็นที่ดิน.....

เป็นที่ดินของรัฐประเภทดังกล่าว ตั้งแต่วันที่เริ่มมีสถานะเป็นป่าคุ้มครอง หรือป่าสงวนนั้น

กรณีที่ดินของรัฐเกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ เช่น ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ต้องถือว่าความเป็นที่ดินของรัฐเกิดขึ้นมาแต่ดั้งเดิม ให้พิจารณาจากข้อเท็จจริงของพื้นที่ว่าเป็นที่ดินของรัฐโดยสภาพหรือไม่ เป็นสำคัญ

"พยานบุคคล" หมายถึง บุคคลที่ถูกอ้างเป็นพยาน เพื่อใช้พิสูจน์ความจริงเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ ถ้อยคำของพยานบุคคลที่ให้ต่อเจ้าหน้าที่ต้องมีน้ำหนักรับฟังได้ และควรรับฟังประจักษ์พยาน คือผู้ที่ได้เห็น ได้ยิน หรือทราบเรื่องราวนั้นมาด้วยตนเองโดยตรง แต่หากมีเหตุจำเป็นและมีเหตุผลสมควร ก็สามารถรับฟังพยานบอกเล่าได้ ถ้าตามสภาพ ลักษณะ แหล่งที่มา และข้อเท็จจริงแวดล้อมน่าเชื่อว่า จะพิสูจน์ความจริงได้

"พยานวัตถุ" หมายถึง วัตถุที่อ้างเป็นพยานหลักฐาน นำมาแสดงให้เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบเพื่อใช้พิสูจน์ความจริงเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ จะต้องเป็นพยานวัตถุที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้นโดยตรงและน่าเชื่อว่าจะพิสูจน์ความจริงได้ เช่น บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง โบราณสถาน พืชผล อาสิน เป็นต้น

หลักเกณฑ์การไม่รับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการ

กรณีเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือเป็นกรณีศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีเด็ดเสร็จเด็ดขาดแล้ว ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงให้ผู้ร้องเรียนหรือส่วนราชการที่แจ้งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงทราบว่าฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวล่วงใด ๆ ได้ เนื่องจากอาจเป็นการละเมิดอำนาจศาลประกอบกับเมื่อได้มีการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้ว คู่กรณีย่อมมีหลักประกันในความยุติธรรมและสิทธิในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในชั้นกระบวนการพิจารณาของศาลอย่างเพียงพอ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีเสร็จเด็ดขาดประการใด ย่อมส่งผลผูกพันต่อคู่กรณีและให้รัฐปฏิบัติตาม

๓.๔ แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ทั้งในส่วนของปัญหาเชิงโครงสร้าง ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย หรือแม้กระทั่งปัญหาที่เกิดจากการใช้กฎหมายของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินเอง ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)มาดำเนินการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ทั้งนั้น ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น และเนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้น อาจเกิดขึ้นจากช่วงระยะเวลา หรือเกิดจากหน่วยงาน หรือเกิดจากขั้นตอนการดำเนินการที่แตกต่างกัน ตามวิธีการดังข้างต้น ซึ่งหากในอนาคตมีข้อเท็จจริงหรือบทบัญญัติของกฎหมายเพิ่มเติม หรือมีการแก้ไขที่เปลี่ยนแปลงไป ย่อมต้องมีการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นให้มีความเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่อไป แนวทางในการแก้ไขปัญหา มีดังนี้

๑) รัฐควรมีนโยบายเร่งรัดการจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภท ให้เสร็จสิ้นโดยเร็วเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่ามีประชาชนถือครองที่ดินในเขตที่ดินของรัฐในพื้นที่นั้นเพียงใด เพื่อหา

/แนวทาง.....

แนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นต่อไป

๒) กำหนดนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมทั้งประเทศ เพื่อจำแนกการใช้ที่ดินแต่ละประเภท และตรวจสอบเขตพื้นที่ของหน่วยงานรัฐ รวมทั้งการใช้ประโยชน์ของประชาชนในสภาพความเป็นจริง มาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

๓) ปัญหาเรื่องที่ดินในเขตชุมชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิทั่วประเทศ และที่กระจายอยู่ในเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท ควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงให้ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินในรูปแบบเดียวกัน

๔) รัฐควรมีนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ ร่วมกันศึกษาและเสนอปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีความสอดคล้อง ชัดเจน สามารถป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดที่ดินควรคำนึงถึงผู้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

๕) ควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดิน เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ เพื่อให้การดำเนินการจัดที่ดินของรัฐมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่แน่นอนชัดเจน และมีมาตรฐานเดียวกันตลอดจนกำหนดให้สิทธิในที่ดินเป็นระบบเดียวกันและเท่าเทียมกัน

๖) ปรับปรุงแกไข้นโยบาย กฎหมาย คำสั่ง และระเบียบข้อบังคับ ที่มีผลต่อสิทธิการใช้ประโยชน์และการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งผลกระทบต่อมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน

๗) ปฏิรูปการจัดที่ดินของรัฐ รวมทั้งการพัฒนาระบบข้อมูลที่เกี่ยวกับที่ดิน เพื่อรวบรวมข้อมูลพื้นฐานไว้ใช้ในการศึกษาติดตามและตรวจสอบสภาพการณ์ในปัจจุบัน เพื่อใช้ในการวางแผนระดับนโยบายและการบริหารทรัพยากรที่ดินได้

๘) การพัฒนาการทางด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า เพื่อให้เป็นมาตรการจำกัดการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และเกิดประโยชน์ในการใช้ที่ดินอย่างเต็มที่

๙) การพัฒนากลไกความร่วมมือในการทำงานขององค์กรภาคประชาชน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินของท้องถิ่น ในด้านการส่งเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาอย่างมีส่วนร่วม

๔ ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข

การพิจารณาประเด็นระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐโดยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

เห็นได้ว่าภารกิจการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยเฉพาะหากเป็นที่ดินที่อยู่หรือคาบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ เป็นปัญหาเรื้อรังมานาน เนื่องจากเป็นการดำเนินการที่มีข้อกฎหมาย ระเบียบคำสั่ง ข้อสั่งการที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ และเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลที่ดิน

/ของรัฐ.....

ของรัฐ มีเงื่อนไขในการพิจารณาหลายประการ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่บัญญัติไว้ในหมวด ๔ มาตรา ๕๖-๖๔ มีมาตรา ๕๙ และมาตรา๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดถึงลักษณะของการออกหนังสือแสดงสิทธิ์เฉพาะราย ที่เจ้าของที่ดินที่มีความประสงค์ต้องขอรังวัดออกโฉนดต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสาขาที่ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ซึ่งหลังจากรับคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ยังมีขั้นตอนการรังวัดพิสูจน์สอบสวนสิทธิการครอบครองการทำประโยชน์ในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่ยุ่งยาก และใช้เวลานาน การที่กรมที่ดินได้ออกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐโดยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อวางแนวทางการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐโดยวิธีอื่น เพื่อเป็นการลดขั้นตอน และแก้ไขปัญหางานค้าง โดยให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถใช้ดุลยพินิจในการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยหากดำเนินการตรวจสอบข้างเคียงที่ดินทุกด้าน สภาพการทำประโยชน์แล้ว เชื่อว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ดินเดิม อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่(แม้ว่าที่ดินจะมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ) ตามข้อ ๖ (๑) - (๕) ของระเบียบดังกล่าว โดยไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ซึ่งผู้ศึกษาวิเคราะห์เห็นว่าหากในอนาคตจะมีการยกเลิกระเบียบดังกล่าวอาจทำให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาจริงที่พบในการปฏิบัติงานพร้อมแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

ปัญหาที่พบอีกอย่างหนึ่งเกี่ยวกับกรณีนี้ เดิมที กบร.กำหนดให้ กบร.จังหวัดพิจารณากรณีก่อนออกเอกสารสิทธิที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับที่ดินของรัฐ ต้องมีกรณีโต้แย้งสิทธิกันเสียก่อน ระหว่างผู้ขอออกเอกสารสิทธิกับผู้มีอำนาจดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การแก้ไขปัญหาการ บุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ (กปร.เดิม) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการฟ้องร้องระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งประชาชนที่ไม่มีโอกาสและไม่มีกำลังในการต่อสู้คดีทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม จึงได้ออกระเบียบนี้ขึ้นมา ต่อมา เมื่อกรมที่ดินได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๖/๑ ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดขั้นตอนในการตรวจสอบ และหากยังหาข้อยุติไม่ได้ ก็จะต้องดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ ว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่ ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๔ได้กำหนดมาตรการพิสูจน์สิทธิ การครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐอื่น โดยไม่ได้ระบุว่าต้องมีข้อขัดแย้งก่อน ดังเช่น กบร.เดิม ซึ่งตีความว่าต้องนำเข้า คพร.จังหวัด (คณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐ) หากมีพื้นที่คาบเกี่ยวอยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งคำว่า “ที่ดินของรัฐ” มีความหมายกว้างมาก ซึ่งต้องถือว่าต่อนำเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิ ของ คพร.เกือบทุกกรณี และต้องมีเอกสารหลักฐานว่าได้มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

/๔.๑ ปัญหา.....

๔.๑ ปัญหาอื่นที่พบในพื้นที่จริง

๑) หลักฐานที่ดินเดิมได้ออกมาเป็นเวลานานมากแล้ว สภาพภูมิประเทศและพื้นที่รวมถึงข้อเท็จจริงหลายอย่างเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง ทำให้ยากแก่การพิจารณา

๒) หลักฐานที่ดินเดิมไม่มีความชัดเจน ไม่มีข้อมูลในการตรวจสอบ หรือหลักฐานที่ดินเดิมหลายแปลงมีชื่อคนเดียวกันและมีลักษณะคล้ายคลึงกัน หรือผู้แจ้งการครอบครองเดิมได้เสียชีวิตไปแล้วมีการครอบครองต่อเนื่องกันมาหลายทอด อาจใช้เวลานานในการตรวจสอบหรือสอบสวนให้เป็นที่ยุติ

๓) ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณสนับสนุน เนื่องจากการตรวจสอบบางแปลงอาจมีการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบบริเวณที่ดิน สภาพที่ดิน และการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่ขอออกเอกสารสิทธิและบริเวณที่ดินข้างเคียง

๔) ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีน้อย และส่วนมากไม่มีความรู้ความชำนาญ และยังขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

๕) เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นเจ้าหน้าที่ในฝ่ายทะเบียน ของสำนักงานที่ดินจังหวัดฯ และสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาฯ ซึ่งมีภาระหน้าที่มากมาย จนบางครั้งทำให้รู้สึกท้อ และขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

๖) ไม่ได้รับความร่วมมือในการติดต่อประสานงานจากหน่วยงานราชการอื่น หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ไม่ตอบกลับหนังสือ กรณีที่มีหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอข้อมูลข้อเท็จจริงต่างๆ หรือการไม่เต็มใจให้ข้อมูล ข้อซักถามใดๆ ของพยาน

๗) เกิดปัญหาการร้องเรียน เนื่องจากมีการทุจริต และเรียกรับผลประโยชน์โดยมิชอบโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ส่งผลให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อหน่วยงาน

๘) การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตามระเบียบ บางครั้งทำให้เกิดการฟ้องร้อง หรือร้องเรียนจากผู้ที่เสียผลประยชน์ เกิดเป็นคดีทำให้เจ้าหน้าที่ตกเป็นจำเลย และถูกลงโทษ

๔.๒ แนวทางแก้ไข

๑) ให้มีการตรวจสอบและเร่งรัดติดตามงานเป็นประจำ พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขหากกรณีมีปัญหาอุปสรรค

๒) หน่วยงานราชการควรสนับสนุนส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ในการสืบค้นหาข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติบนพื้นฐานของการดูแลซึ่งกันและกันความไว้เนื้อเชื่อใจ ทำงานร่วมกันเป็นทีมและมีระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

๓) สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการ ในกรณีที่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบบริเวณที่ดิน หรือการสอบสวนข้อเท็จจริงจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

๔) เพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงการฝึกอบรมและให้ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร

๕) สร้างขวัญและกำลังใจบุคลากรในการปฏิบัติงาน

/๖) ประสาน.....

๖) ประสานขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่วางไว้

๗) ลดช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์ในแต่ละขั้นตอนการดำเนินการเจ้าหน้าที่ปลูกจิตสำนึกในการให้บริการกับประชาชนด้วยความเที่ยงธรรมตามระเบียบกฎหมาย หากมีการกระทำผิดควรมีการ ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการทุจริต ทั้งทางวินัย และทางอาญาอย่างเด็ดขาดด้วย

๘) แก้ไขปรับปรุงระเบียบกฎหมายเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต

๔.๓ ความเห็น/ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิเคราะห์ คณะผู้ศึกษาวิเคราะห์ มีความเห็นแตกออกเป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

<u>ประเด็นแรก</u> ที่ดินของรัฐบางประเภท ยากต่อการพิสูจน์ประวัติความเป็นมา เช่น ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ไม่มีทะเบียนที่สาธารณะ ทำให้ไม่มีหลักฐานว่าได้มาก่อนหรือหลังเอกสารที่มีผู้นำมายื่นขอออกเอกสารสิทธิ ทำให้การนำเรื่องเข้า คพร.เพื่อพิจารณา และตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่ได้ระบุว่าต้องมีข้อโต้แย้งระหว่างรัฐกับเอกชนขึ้นเสียก่อนจึงจะนำเข้าพิจารณาได้ ทำให้กฎหมายดังกล่าวซ้ำซ้อนกับ มาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกรมที่ดินปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมีความเห็นว่าหากจะนำเข้า คพร. ก็ไม่สมควรดำเนินการตาม มาตรา ๕๖/๑ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

<u>ประเด็นที่สอง</u> ปัญหาที่พบอาจเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานบางพื้นที่เท่านั้น ซึ่งข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่มีลักษณะของความเป็นอยู่ ขนบธรรมเนียมประเพณี รวมถึงมีลักษณะภูมิประเทศที่แตกต่างกัน อาจพบปัญหาหรืออุปสรรคที่แตกต่างกันออกไป ในส่วนของการดำเนินการตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐโดยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังเห็นว่าระเบียบนี้ยังมีความจำเป็น และมีประโยชน์อยู่ เพราะจะเป็นการช่วยส่งเสริม และสนับสนุนในการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นการช่วยแก้ไขปัญหางานค้างลดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาดำเนินการไม่สมควรให้มีการยกเลิก เพียงแค่อาจมีการแก้ไขปรับปรุงให้มีความถูกต้องเหมาะสมและเป็นเกิดความธรรมให้แก่ประชาชน และควรออกกฎหมายคุ้มครองพนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจโดยสุจริต และเพื่อประโยชน์สุของประชาชนอย่างแท้จริง

****

อ้างอิง

๑. คู่มือปฏิบัติงานการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย กรมที่ดิน

๒. ประมวลกฎหมายที่ดินกฎกระทรวง และระเบียบตณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

๓. พ.ร.บ.คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๒

๔. การจัดการความขัดแย้งการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดย **มนตรี นามจิรโชติ และกฤษณา ไวสำรวจ**

๕.ปัญหาการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดย **นางสาวใบตอง รัตนขจิตวงศ์**

๖. ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินศึกษากรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่จังหวัดหนองคาย โดย **นที นิลเกตุ**

๗. ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน สาขาลี้ โดย **ปฐมพงศ์ ทองรวย**

๘. การวิเคราะห์ อ่านแปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อพิสูจน์สิทธิครอบครองที่ดิน โดย **แสงชม พจน์สมพงส์**

****

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์
ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข
เรื่อง พิจารณาว่าสมควรจะยกเลิกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่

โดย

กลุ่ม ๕

๑. นางสาวกฤษณา บุรีรัตน์	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาพาน
๒. นายจีรศักดิ์ อินทสระ	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมหาสารคาม สาขาบรบือ
๓. นายนรชัย ศรีจันทร์	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลำปาง สาขาสบปราบ
๔. นายปราณนา สุวรรณภักดี	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาชุมพวง
๕. นายวิบูลย์ จูปรางค์	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาจักรราช
๖. ว่าที่ร้อยโทศุภกร ศิริมาก	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเลย สาขาภูกระดึง
๗. พันจ่าโทสุพิทย์ ไสวงาม	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ สาขาราษีไศล
๘. นางสาวโสภี วัฒิวรรณผล	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาลานสกา
๙. นายอิทธิกร วชิรปราณี	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ สาขาคลองท่อม

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖
พ.ศ. ๒๕๖๖

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข หลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๖๖

.....

๑. เรื่อง การพิจารณาว่า สมควรจะยกเลิกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่

๒. บทนำ

๒.๑ ความเป็นมาและความสำคัญ

สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๕(๒) บัญญัติไว้ว่า “การกระจายถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร” แต่สภาพปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นปัญหาของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจะคอยดำเนินการแก้ไขตลอดมาจนถึงปัจจุบัน อาทิเช่น ปัญหาที่ดินของรัฐบาลที่มีความไม่แน่นอน ทำให้นโยบายไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดความชัดเจนและไม่ต่อเนื่อง กระบวนการทำงานของภาครัฐมีความล่าช้า ขาดการบริหารเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดี ทำให้การบริหารจัดการขาดความเป็นเอกภาพรวมทั้งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นในระบบราชการ มีการสรวมสิทธิออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับบุคคลที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น รัฐบาลโดยกรมที่ดินดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมาตรา ๘ และมาตรา ๕๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ พร้อมทั้งได้ออกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาประกอบดุลยพินิจการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เมื่อออกไปรังวัดชันสูตรรูปแปลงที่ดินแล้ว ทับหรือคาบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ต่อมาได้มีกฎหมายอื่นกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ใกล้เคียงกัน กลุ่มที่ ๕ ได้ศึกษาวิเคราะห์ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่าจะเป็นผลดีหรือผลเสียในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อย่างไร และจะเกิดปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ ซึ่งผลกระทบต่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ ประการใด มีแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร

๒.๒ วัตถุประสงค์

๑) เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดิน กรณีที่ดินมีพื้นที่ติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ หากต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกเรื่อง

๒) เพื่อศึกษา...

๒) เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดิน กรณีที่ดินมีพื้นที่ติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์ที่มีกฎหมายออกมาบังคับให้ตรวจสอบตามด้วยวิธีอื่น

๓) เพื่อหาแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดข้องในทางปฏิบัติกรณีการยกเลิกหรือแก้ไขระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ.๒๕๕๑

๒.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑) เพื่อทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดิน กรณีที่ดินมีพื้นที่ติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ หากต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกเรื่อง

๒) เพื่อทราบสภาพปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดิน กรณีที่ดินมีพื้นที่ติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์ที่มีกฎหมายออกมาบังคับให้ตรวจสอบตามด้วยวิธีอื่น

๓) เพื่อทราบแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดข้องในทางปฏิบัติกรณีการยกเลิกหรือแก้ไขระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ

๓. การสรุปสาระของเรื่อง

การศึกษาวิเคราะห์ปัญหากรณียกเลิกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกรณีศึกษาตามตัวบทกฎหมาย ที่มีการตราออกเป็นพระราชบัญญัติหรือระเบียบที่ออกตามประมวลกฎหมายที่ดินมาบังคับใช้ โดยเทียบเคียงกับขั้นตอนการออกโฉนดที่ดิน โดยจะเน้นการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายที่มาจากหลักฐาน ส.ค.๑ การออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมีระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ตามมาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนดเพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วยประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ ที่กำหนดว่า “ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย...” แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน ๕ ประเภทเมื่อพิจารณาตามประเด็นปัญหาจะเป็นที่ดินของรัฐ ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงต้องมาพิจารณาความหมายของที่ดิน และแนวทางการออกโฉนดที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ กับแนวทางการพิสูจน์สิทธิ์ในที่ดินตามมาตรการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในการที่นำมาใช้ในการจำหน่ายหลักฐาน ส.ค.๑ ให้แล้วเสร็จภายในระยะที่กฎหมายกำหนด

๓.๑มาตรา๕๖/๑...

๓.๑ มาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า "การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด"

พิจารณาตามตัวบทดังกล่าวข้างต้น กำหนดให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะต้องส่งไปตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม

๓.๒ ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

ประเด็นแรก คำว่า "ที่ดินของรัฐ" ตามระเบียบกรมที่ดินดังกล่าวนี้ ข้อ ๔ ให้ความหมายถึงที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ที่ดินที่รัฐมนตรีสงวนรักษาไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น เมื่อพิจารณาตามข้อความดังกล่าวแล้วมีความหมายเช่นเดียวกันกับที่ดินห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓

ประเด็นที่สอง แนวทางในการตรวจสอบได้วางหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติ ดังนี้

ข้อ ๖ ในการนำหลักฐานที่ดินเดิมมาดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ตรวจสอบหลักฐานที่ดินเดิมและหลักฐานทางทะเบียนที่ดินว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและหลักฐานที่ดินเดิมดังกล่าวถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่ ประการใด โดยบันทึกการตรวจสอบไว้ในเรื่องราวด้วย

(๒) ตรวจสอบว่าที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมาแสดงหรือไม่ โดยตรวจสอบเบื้องต้นเกี่ยวกับระยะแนวเขตที่ดินและให้เจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง ตลอดจนผู้ปกครองท้องที่ไว้เป็นหลักฐาน หากมีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งบันทึกเหตุแห่งความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไว้ให้ชัดเจนว่าเป็นเพราะเหตุใด มีความเกี่ยวเนื่องกับที่ดินข้างเคียงตามที่แจ้งไว้ในหลักฐานเดิมอย่างไร ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจนพร้อมแนบหลักฐานการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง (ถ้ามี) ไว้ในเรื่องด้วย

(๓) ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ว่ามีความเป็นไปได้ตรงกับที่ได้แจ้งในหลักฐานที่นำมาแสดงในการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ เช่น ในหลักฐานที่ดินเดิมแจ้งสภาพการทำประโยชน์เป็นที่นา แต่ที่ดินที่นำมาตรวจสอบเป็นที่ป่าชายเลนซึ่งใช้ประโยชน์ในการทำนาไม่ได้ อันเป็นเหตุให้สงสัยได้ว่าที่ดินที่นำทำการตรวจสอบนั้นเป็นที่ดินไม่ตรงตามหลักฐานที่ดินเดิม เป็นต้น

(๔)กรณี...

(๔) กรณีที่ชื่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ตรงกับชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมที่ผู้ขอนำมายื่นขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้สอบสวนและบันทึกถ้อยคำผู้ขอ ผู้ปกครองท้องที่และผู้ที่เชื่อถือได้ว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด

(๕) กรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อาจไม่ตรงกับหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ หรือผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจแล้วแต่กรณี ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ คน เพื่อพิจารณาตรวจสอบสภาพที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นที่ดินตรงตำแหน่งตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงหรือไม่ อย่างไร มีหลักฐานใดประกอบในการตรวจสอบ เมื่อตรวจสอบแล้วให้คณะกรรมการรายงานผลต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการให้แก่ผู้ขอต่อไป

ข้อ ๗ หากการดำเนินการตามข้อ ๖ ยังไม่ได้ข้อยุติว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง และเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้ดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ โดยตรวจสอบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่

เมื่อพิจารณาตามข้อความในข้อ ๖ ข้อ ๗ แล้ว เมื่อมีการตรวจสอบตามกระบวนการขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีเหตุอันสมควรสงสัย จึงจะจัดส่งข้อมูลผลการรังวัดเพื่อให้การอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายหาร่องรอยการทำประโยชน์เฉพาะกรณีตาม ข้อ ๖(๕) ที่กำหนดว่า “มีเหตุอันสมควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อาจไม่ตรงกับหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง...” โดยให้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นที่ดินตรงตำแหน่งตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงหรือไม่ อย่างไร มีหลักฐานใดประกอบเสร็จแล้วรายงานผลต่อผู้แต่งตั้งเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการให้แก่ผู้ขอ ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวจะเป็นการสอบสวนพยานบุคคลเพื่อให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงข้างเคียงไปอย่างไร การที่จะสอบพยานบุคคลที่จะรู้เห็นเป็นจริงตั้งแต่เริ่มต้นการทำประโยชน์คงเป็นเรื่องยาก ประกอบกับตามแนวทางปฏิบัติของกรมที่ดินให้สอบสวนผู้ปกครองท้องที่ไว้ประกอบการพิจารณาคงได้ข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับการสอบสวนการเปลี่ยนแปลงข้างเคียงอันเป็นเหตุให้ผู้แต่งตั้งมีความสงสัยในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินที่จะพิจารณาได้ว่าผู้ขอได้ครอบครองทำประโยชน์ได้ เมื่อมีข้อสงสัยในการพิจารณาจึงจะส่งให้กรมที่ดินดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ เพื่ออ่านแปลหาร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดิน อันเป็นหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอ

การออกโฉนดที่ดินในที่ดินของรัฐ กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่าให้นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทุกราย เมื่อพิจารณาตามหนังสือดังกล่าว คำว่า “ที่ดินของรัฐ” มีความหมายเช่นเดียวกันกับระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรือ

อยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ แม้ว่าการนำเสนอให้ กบร. พิจารณา โดยส่วนมากแล้วหากมีข้อสงสัยว่าได้มาก่อนเป็นที่ดินของรัฐแต่สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินไม่ตรงหรือเปลี่ยนแปลงไปจากที่แจ้งไว้ใน ส.ค.๑ จะต้องมีการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายบริเวณที่ขอออกโฉนดที่ดิน หากหลักฐานที่นำมาออกโฉนดที่ดินได้มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐแล้วมีความเห็นให้ผู้ขอมีสิทธิ กรณีนี้จะไม่มีการอ่าน แปล ตีความ เมื่อออกโฉนดที่ดินไปแล้วหน่วยงานตรวจสอบได้ขออ่าน แปล ตีความภาพถ่ายบริเวณดังกล่าวแล้วปรากฏว่าไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ เจ้าหน้าที่ผู้ออกโฉนดที่ดินจะถูกกล่าวหาว่าทุจริตในหน้าที่

ตามที่ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบบริเวณที่ออกโฉนด เพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งจะเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกับการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานที่ดิน จึงเห็นว่าเป็นการทำให้เกิดความล่าช้าและสร้างขั้นตอนเกินความจำเป็น เห็นควรที่จะตัดหรือแก้ไขข้อ ๖ (๕) ในส่วนของการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาตรวจสอบสภาพที่ดินและการครอบครองการทำประโยชน์ออกไป

๓.๓ การตรวจสอบด้วยวิธีอื่น

ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่าการออกโฉนดที่ดินในที่ดินของรัฐจะต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทุกราย อันเนื่องมาจากการถือว่าเป็นข้อพิพาทกับรัฐ เพื่อเป็นการหาข้อยุติในเรื่องดังกล่าวจะต้องตรวจสอบหาร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ขอออกโฉนดที่ดินว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐและสอดคล้องกับการได้มาในที่ดินตามที่แจ้งให้ปรากฏตามหลักฐาน ส.ค.๑ อันเป็นขั้นตอนแรกในกระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินนั้น บางกรณีจะเป็นการขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินแล้วเกิดข้อพิพาทกับรัฐ อันเนื่องมาจากการประกาศเขตหวงห้ามในที่ดินของรัฐที่เป็นที่ทับซ้อนกับที่ดินของประชาชน รัฐจึงได้กำหนดแนวทางแก้ไขโดยการออกมาตรการของคณะกรรมการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งออกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายหรือแผนงานในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๓) กำกับติดตามดูแลและตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายแผนงานมาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๔) รวบรวมข้อมูลเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลใดๆในที่ดินของรัฐ

(๕) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริงหรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของ กบร. หรือคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่ กบร. แต่งตั้ง

(๖) ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในการขอตั้งงบประมาณและในเรื่องอื่นๆตามความเหมาะสมเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความรวดเร็ว

(๗)แต่งตั้ง...

(๗) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติงานตามที่มอบหมาย

(๘) ให้หน่วยงานของรัฐและจังหวัดดำเนินการใดๆที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่กำหนด

(๙) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายกฎคำสั่งระเบียบข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ถูกยกเลิกไป เนื่องจากได้ตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ออกมาบังคับใช้ พร้อมทั้งวางมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ เป็นแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนด ว่า

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“การบริหารจัดการที่ดิน” หมายความว่า การบูรณาการในการดูแลรักษา การสงวนหวงห้าม การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและพัฒนาซึ่งที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์อย่างสมดุลหรือการแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน รวมทั้งการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การใช้ที่ดินมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ เป็นธรรมและยั่งยืน

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

“ทรัพยากรดิน” หมายความว่า ดิน และให้หมายความรวมถึง หิน กรวด ทราย แร่ธาตุ และอินทรียวัตถุต่าง ๆ ที่เจือปนกับเนื้อดินด้วย

มาตรา ๑๐ คทช. มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการในการติดตาม การตรวจสอบ และ การประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(๓) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพที่ดิน และศักยภาพที่ดิน

(๔) กำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมถึง รูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ หรือรูปแบบในลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ คทช. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด

(๕) กำหนดมาตรการหรือแนวทางเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

(๖) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการตรา แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับ การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน

(๗)เสนอแนะ...

(๗) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐและมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

(๘) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายและ แผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

(๙) ประสานงานและจัดให้มี รวมถึงการเชื่อมต่อระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศของที่ดิน และทรัพยากรดินของประเทศเพื่อการวางแผนพัฒนาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ รวบรวม จัดเก็บ วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(๑๐) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานของ คทช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

(๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของ คทช. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๔ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศแล้ว ให้ คทช. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในการนี้ให้คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

ในกรณีที่คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐใดไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศได้ ให้ คทช. เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไขต่อไป

การตราพระราชบัญญัตินี้มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการโดยที่การกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศในปัจจุบันมีการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับและการบังคับใช้กฎหมายจะอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบรวมถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยไม่มีการทำงานร่วมกันทำให้การควบคุมดูแลและการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไม่เป็นเอกภาพและไม่มีกรอบแนวทางเพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนาภารกิจ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปในทิศทางเดียวกัน สมควรให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยการบูรณาการ การกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภูมิสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

มาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน คทช. จึงได้วางมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้ ดังนี้

๑.การพิสูจน์...

๑. การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก ดังนี้

๑.๑ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๒ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๓ พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ ๑.๑ และ ๑.๒ เช่น แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) พยานบุคคล พยานวัตถุ เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

๒. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้คณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร. จังหวัด) แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้แก่บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน

๒.๓ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหลักฐาน ส.ค. ๑ ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อดำเนินการจำหน่าย ส.ค. ๑ ต่อไป

๒.๔ กรณีผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ คพร. จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาดำเนินการดังนี้

๓.๑ กรณีหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ คพร. จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓.๒ กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติ คพร. จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ตามมาตรการ...

ตามมาตรการดังกล่าว ได้ให้คำอธิบายประกอบมาตรการของ คทช.ดังนี้

"ที่ดินของรัฐ" หมายถึง "ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น "สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น

๑. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง เฉพาะที่รัฐมีความต้องการนำที่ดินมาจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ กับจัดให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ที่ดินตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าชายเลน ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินที่รัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

๓. ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ราชพัสดุ

๔. ที่ดินตามกฎหมายป่าไม้ เป็นต้นว่า ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งหมายความรวมถึง ป่าคุ้มครอง ป่าสงวน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ป่าชายเลน ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

๕. ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ เป็นต้นว่า ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ทั้งที่ทางราชการใช้ และยังมิได้ใช้ประโยชน์ ที่ดินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น ที่เขา ที่ภูเขา และปริมณฑล ๔๐ เมตร ที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินสงวนของกรมทางหลวง ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

๖. ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เว้นแต่ที่ดินส่วนที่รัฐจัดสรรที่ดินให้กับประชาชน

"การเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก" หมายถึง พื้นที่ใดที่มีลักษณะเป็นที่ดินของรัฐทับซ้อนกันหลายประเภท ให้เริ่มต้นนับความเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรกโดยถือเอาที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นก่อนสุด เช่น เดิมเป็นที่สาธารณประโยชน์ ต่อมามีการตรากฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ให้นับความเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรกตั้งแต่เริ่มมีสถานะเป็นที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น

พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ใด ที่เดิมมีสถานะเป็นป่าคุ้มครอง หรือป่าสงวน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ ให้นับย้อนความเป็นที่ดินของรัฐประเภทดังกล่าว ตั้งแต่วันที่เริ่มมีสถานะเป็นป่าคุ้มครอง หรือป่าสงวนนั้น

กรณีที่ดินของรัฐเกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ เช่น ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ต้องถือว่าความเป็นที่ดินของรัฐเกิดขึ้นมาแต่ดั้งเดิม ให้พิจารณาจากข้อเท็จจริงของพื้นที่ว่าเป็นที่ดินของรัฐโดยสภาพหรือไม่ เป็นสำคัญ

"พยานบุคคล" หมายถึง บุคคลที่ถูกอ้างเป็นพยาน เพื่อใช้พิสูจน์ความจริงเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ ถ้อยคำของพยานบุคคลที่ให้ต่อเจ้าหน้าที่ต้องมีน้ำหนักรับฟังได้ และควรรับฟังประจักษ์พยาน คือผู้ที่ได้เห็น ได้ยิน หรือทราบเรื่องราวนั้นมาด้วยตนเองโดยตรง แต่หากมีเหตุจำเป็นและมีเหตุผลสมควร ก็สามารถรับฟังพยานบอกเล่าได้ ถ้าตามสภาพ ลักษณะ แหล่งที่มา และข้อเท็จจริงแวดล้อมน่าเชื่อว่า จะพิสูจน์ความจริงได้

"พยานวัตถุ"...

"พยานวัตถุ" หมายถึง วัตถุที่อ้างเป็นพยานหลักฐาน นำมาแสดงให้เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบเพื่อใช้พิสูจน์ความจริงเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน

ทั้งนี้ จะต้องเป็นพยานวัตถุที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้นโดยโดยตรงและน่าเชื่อว่าจะพิสูจน์ความจริงได้ เช่น บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง โบราณสถาน พืชผลอาสิน เป็นต้น

หลักเกณฑ์การรับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการ

๑.บุคคลมีข้อโต้แย้งสิทธิครอบครองที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินของรัฐกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้น

๒. หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐมีข้อโต้แย้งกันเกี่ยวกับสถานะ ตำแหน่ง ขอบเขต เนื้อที่ของรัฐนั้น

๓ มีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่ก็ตาม

หลักเกณฑ์การไม่รับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการ

กรณีเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือเป็นกรณีศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแล้ว ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงให้ผู้ร้องเรียนหรือส่วนราชการที่แจ้งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงทราบว่าฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวล่วงใด ๆ ได้ เนื่องจากอาจเป็นการละเมิดอำนาจศาลประกอบกับเมื่อได้มีการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้ว คู่กรณีย่อมมีหลักประกันในความยุติธรรมและสิทธิในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในชั้นกระบวนการพิจารณาของศาลอย่างเพียงพอ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีเสร็จเด็ดขาดประการใด ย่อมส่งผลผูกพันต่อคู่กรณีและให้รัฐปฏิบัติตาม

การศึกษาวิเคราะห์ตามหนังสือกรมที่ดิน พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตรการ คพร . แล้ว การออกโฉนดที่ดินของรัฐซึ่งเดิมต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ จะนำเรื่องดังกล่าวสู่กระบวนการพิจาณาได้นั้น จะต้องตรวจสอบให้เป็นที่ยุติว่าที่ดินแปลงดังกล่าวสามารถออกโฉนดที่ดินได้ อีกทั้งจะต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นประกอบการพิจารณาทุกหน่วยงาน ซึ่งจะต้องเป็นกรณีพิพาทเท่านั้น ปัจจุบันได้ตราเป็นพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ อันเนื่องมาจากการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับและการบังคับใช้กฎหมายจะอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบรวมถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยไม่มีการทำงานร่วมกันทำให้การควบคุมดูแลและการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไม่เป็นเอกภาพและไม่มีกรอบแนวทางเพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนาภารกิจ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปในทิศทางเดียวกัน สมควรให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยการบูรณาการ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภูมิสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่ระหว่างการนำมาใช้และให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ครอบคลุม

พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีการออกมาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งจะรับเรื่องไว้พิจาณาทั้งที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่ก็ตาม อันเป็นการผ่อนคลายจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ มีผลดี ผลเสีย ดังนี้

ผลดีของพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ จะนำเรื่องปัญหาที่เกิดในที่ดินของรัฐมาพิจารณา พร้อมทั้งมีการอ่านแปล ตีความภาพถ่ายเพื่อหาร่องรอยการทำประโยชน์ เป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาออกโฉนดที่ดินประการแรกตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ ข้อ ๑๔ ออกโฉนดทีดินให้แก่ผู้มีสิทธิครอบครองทำประโยชน์ เมื่อมีร่องรอยการทำประโยชน์และขอบเขตที่ดินของรัฐ ทำให้การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาของเจ้าพนักงานที่ดินได้รอบครอบยิ่งขึ้นกว่าเดิม

ผลเสียของพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ เป็นการบูรณาการหลายหน่วยงาน การขอความเห็นหรือประสานงานทำให้เกิดความล่าช้า ใช้ระยะเวลานาน

แนวทางการแก้ไข หากเป็นกรณีที่มีการออกโฉนดที่ดินให้มีการอ่านแปลตีความภาพถ่ายก่อนที่จะมีการประสานงานขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะทำให้หน่วยงานอื่นได้นำภาพถ่ายดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาและตัดสินใจได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

ตามที่ได้กล่าวนำในการศึกษาวิเคราะห์ว่าจะเน้นกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ เป็นกรณีที่ดินมีพื้นที่ติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ กรมที่ดินได้วางแนวทางในการปฏิบัติว่าก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกทำการรังวัดที่ดิน จะต้องมีหนังสือแจ้งหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบและดูแลรักษาที่ดินของรัฐดังกล่าว เพื่อให้ไปร่วมระวังขี้แนวเขตและลงชื่อรับรองเขตที่ดินเมื่อได้ทำการรังวัดเสร็จแล้ว หากเป็นที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตที่ดินของรัฐตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เจ้าหน้าที่จะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน เพื่อร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินว่าเป็นที่ดินที่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ และเป็นที่ดินที่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ และหากคณะกรรมการยังไม่อาจพิจารณาให้เป็นที่ยุติว่าเป็นที่ดินที่ได้มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ก็อาจมีความเห็นว่าควรส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด พิจารณา) ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ก็อาจมีความเห็นว่าควรส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ เพื่ออ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อดูร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดิน ฉะนั้น หากกรมที่ดินจะยกเลิกระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยจะกำหนดให้ต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศทุกเรื่อง ก็จะเพิ่มขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการยาวนานออกไปอีก ดังนั้นในการจะตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ ควรพิจารณาเป็นราย ๆ ไป จึงเห็นว่าแนวทางปฏิบัติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีความรอบคอบและรัดกุมดีอยู่แล้ว

๔. การเสนอแนะแนวทางแก้ไข

ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน กรณีมีพื้นที่ติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ปัญหาหลักคือความล่าช้า เนื่องจากมีหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย และมีการลงพื้นที่เพื่อร่วมกันตรวจพิสูจน์ที่ดิน ซึ่งก็อาจจะต้องส่งเรื่องไปอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศเพื่อดูร่องรอยการทำประโยชน์ ฉะนั้น ในการจะแก้ไขปัญหาความล่าช้าดังกล่าว จึงควรแก้ไขระเบียบปฏิบัติให้มีความยืดหยุ่น รวมถึงลดขั้นตอนการดำเนินการที่ไม่จำเป็น เช่น กรณีตามข้อ ๖ (๕) ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา แต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ คน เพื่อพิจารณาตรวจสอบสภาพที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน เห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่จะถูกแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ คือ ผู้ที่จะต้องพิจารณาดำเนินการในเรื่องนั้นอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นซึ่งจะต้องพิจารณาและเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ฉะนั้น หากจะแก้ไขระเบียบโดยยกเลิกการแต่งตั้งคณะกรรมการ ก็จะช่วยลดขั้นตอนการปฏิบัติไปได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินที่เร็วขึ้น

๕. เอกสารอ้างอิง/บรรณานุกรม

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑. (๒๕๕๑, ๖ กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๒๕ ตอนที่ ๒๙ ก. หน้า ๕๐-๕๒.

พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติพ.ศ. ๒๕๖๒. (๒๕๖๒, ๑๔ เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๔๙ ก. หน้า ๑-๒-๔.

กรมที่ดิน (๒๕๕๑, ๑๒ กุมภาพันธ์). ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่นพ.ศ. ๒๕๕๑.

กรมที่ดิน. (๒๕๕๘). ๖๐ ปีประมวลกฎหมายที่ดิน. (หน้า ๒๙-๓๔):กรมที่ดิน.
ชัยชาญสิทธิวิรัชธรรม. (๒๕๕๖). แผนภูมิกฎหมายที่ดิน. (หน้า ๕๖-๖๑) : กรมที่ดิน.

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ. (มปพ.). คู่มือการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าไม้. กรุงเทพฯ: กรมที่ดินกระทรวงมหาดไทย

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์
ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข
เรื่อง ปัญหาในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

โดย

กลุ่ม ๖

๑. นายกิตติพล	งามยิ่ง	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดขอนแก่น สาขาแวงน้อย
๒. นายประเชิญ	สวัสดิวงศ์	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาร่อนพิบูลย์
๓. นายมานะชัย	วชิรปาณี	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด สาขาปทุมรัตต์
๔. นายยศกฤต	ชูศรี	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดน่าน สาขาท่าวังผา
๕. นายยุทธพงษ์	แสงศาลาศรี	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดขอนแก่น สาขาหนองสองห้อง
๖. นางรสริน	สุภาพ	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาคง
๗. นายสมเกียรติ	รองเดช	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมหาสารคาม สาขานาเชือก
๘. นางสมศรี	ช่วยนุกูล	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาบ้านตาขุน
๙. นายสิทธิชัย	สุทธศรี	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาจอมทอง

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖
พ.ศ.๒๕๖๖

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข หลักสูตรการศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด(สาขา)มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖ พ.ศ.๒๕๖๖

๑.เรื่อง ปัญหาในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐตามมาตรา ๕๖ /๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.บทนำ

๒.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นภารกิจหลักของกรมที่ดินซึ่งมุ่งเน้นให้มีการออกเอกสารสิทธิให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศและเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ของกรมที่ดินนอกจากการพัฒนาระบบการจัดการที่ดินของรัฐให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อประชาชนและประเทศชาติพัฒนาระบบข้อมูลขนาดใหญ่ด้านที่ดินและแผนที่ให้มีศักยภาพรองรับการพัฒนาประเทศและการบริหารในระดับสากลยกระดับการบริการด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลและการบริการที่ทันสมัยและส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นเลิศในระดับสากลและพัฒนาสู่องค์กรที่มีสมรรถนะสูงและมีธรรมาภิบาล

ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๕๖/๑ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถ้าเป็นที่ดินที่มีที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือตรวจสอบโดยวิธีอื่นทั้งนี้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดและมาตรา ๘ บัญญัติให้ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยมีหลักฐานการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) และยังไม่ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมายื่นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ภายในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓) หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ได้มีผู้นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐโดยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ระบุว่าที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตที่ได้จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวรตามตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

/๒.๒ วัตถุประสงค์...

๒.๒ วัตถุประสงค์

๑. เพื่อให้ทราบผลดีหรือผลเสียในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีที่ดินมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่จะต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกเรื่องหรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่นหากมีการยกเลิกระเบียบดังกล่าว

๒. เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้ข้าราชการกรมที่ดินได้ศึกษาและสามารถเข้าถึงความรู้พัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

๓. เพื่อลดปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน

๒.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานไปในทิศทางเดียวกันไม่เกิดความสับสนผิดพลาดในการปฏิบัติงาน

๒. สามารถออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง

๓. ประชาชนผู้มาติดต่อราชการได้รับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานและมีความมั่นใจในเอกสารสิทธิในที่ดิน

๓. การสรุปสาระของเรื่อง

ขอบเขตของเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหาครอบคลุมขั้นตอนการรังวัดตรวจพิสูจน์ที่ดินการพิจารณาตำแหน่งและขอบเขตที่ดินที่ขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังนี้

“มาตรา ๕๖/๑ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่นทั้งนี้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด”

การนำหลักฐานที่ดินเดิมมาดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง (๑) และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีที่ดินมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งจะต้องส่งเรื่องให้กรมที่ดิน อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ความหมาย “ที่ดินของรัฐ” หมายถึง ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น โดยกำหนดขั้นตอนการพิจารณาดำเนินการก่อนส่งเรื่องให้กรมที่ดิน อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ให้ดำเนินการตามระเบียบคำสั่งที่วางแนวทางปฏิบัติไว้และให้ดำเนินการดังนี้

/๑. ตรวจสอบ...

๑. ตรวจสอบหลักฐานที่ดินเดิมและหลักฐานทางทะเบียนที่ดินว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและหลักฐานที่ดินเดิมถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่ ประการใด โดยบันทึกการตรวจสอบไว้ในเรื่องด้วย

๒. ตรวจสอบว่าที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมาแสดงหรือไม่ โดยตรวจสอบเบื้องต้นเกี่ยวกับระยะแนวเขตที่ดินและให้เจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียงตลอดจนผู้ปกครองท้องที่ไว้เป็นหลักฐาน หากมีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไปรวมทั้งบันทึกเหตุผลแห่งความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไว้ให้ชัดเจนว่าเป็นเพราะเหตุใด มีความเกี่ยวเนื่องกับที่ดินข้างเคียงตามที่แจ้งไว้ในหลักฐานเดิมอย่างไร ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองในพื้นที่นั้น ให้บันทึกการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจนพร้อมแนบหลักฐานการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง (ถ้ามี) ไว้ในเรื่องด้วย

๓. ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ว่ามีความเป็นไปได้ตรงกับที่ได้แจ้งในหลักฐานที่นำมาแสดงในการขอออกโฉนดที่ดินหรือไม่ เช่น ในหลักฐานที่ดินเดิมแจ้งสภาพการทำประโยชน์เป็นที่นาแต่ที่ดินที่นำมาทำการตรวจสอบเป็นที่ป่าชายเลนหรือที่สวนซึ่งใช้ประโยชน์ในการทำนาไม่ได้อันเป็นเหตุให้สงสัยได้ว่าที่ดินที่นำมาทำการตรวจสอบนั้นเป็นที่ดินไม่ตรงตามหลักฐานที่ดินเดิม เป็นต้น

๔. กรณีที่ชื่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินไม่ตรงกับชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมที่ผู้ขอนำมายื่นขอออกโฉนดที่ดินให้สอบสวนและบันทึกถ้อยคำผู้ขอ ผู้ปกครองท้องที่และผู้ที่เชื่อถือได้ว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด

๕. กรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินอาจไม่ตรงกับหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจแล้วแต่กรณี ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ คน เพื่อพิจารณาตรวจสอบสภาพที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินที่ตรงตำแหน่งตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงหรือไม่อย่างไร มีหลักฐานใดประกอบในการตรวจสอบ เมื่อตรวจสอบแล้วให้คณะกรรมการรายงานผลต่อผู้แต่งตั้งเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการให้แก่ผู้ขอต่อไป

๖. หากการดำเนินการตามข้อ ๑ – ๕ ยังไม่ได้ข้อยุติว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงและเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้ดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ โดยตรวจสอบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร ว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่ (โดยการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ)

มาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ (๕) ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) จึงได้วางมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้ ดังต่อไปนี้

๑. การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก ดังนี้

/๑.๑ เอกสาร...

๑.๑ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๒ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐแต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยเอกสารดังกล่าว มีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๓ พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ ๑.๑ และ ๑.๒ เช่น แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) พยานบุคคล พยานวัตถุ เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร ที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

๒. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้คณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน

๒.๓ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหลักฐาน ส.ค.๑ ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อดำเนินการจำหน่าย ส.ค.๑ ต่อไป

๒.๔ กรณีผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ คพร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบ ภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาดำเนินการ ดังนี้

๓.๑ กรณีหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ คพร.จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓.๒ กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติ คพร.จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๑๐ (๓) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือกรณีที่ขีดเขตแล้วแต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน

/อีกทั้งนโยบาย...

อีกทั้งนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้วางแนวทางปฏิบัติในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปว่า "ไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินในพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป ตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติซึ่งกำหนดไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ หากมีความจำเป็นจะดำเนินการใดในพื้นที่ดังกล่าวควรจะให้เช่าหรือขอสัมปทานโดยขออนุญาตคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆ เว้นแต่กรณีที่ราษฎรมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วและกรณีที่ราษฎรรายใดมีสิทธิครอบครองที่ดินมาก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ถือว่าผู้นั้นมีสิทธิครอบครองตามกฎหมาย แม้ว่าที่ดินผืนนั้นจะมีความลาดชันเฉลี่ยเกินกว่า ๓๕ เปอร์เซ็นต์ อนุญาตให้ออกเอกสารสิทธิได้แต่การอนุญาตควรมีเงื่อนไขเพื่อป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย เช่น ห้ามทำการเกษตรอย่างถาวรเป็นต้น

ดังนั้นหากที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินบริเวณที่เขาหรือที่ภูเขาหรือปริมณฑลรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตหวงห้ามที่เขาหรือภูเขาตามความในมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ข้อ ๒ (๑) ที่ดินดังกล่าวต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๒) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ทั้งนี้ กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ตามหนังสือที่ ๗๕๐๙/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๔๙๙ ตอบข้อหารือจังหวัดจันทบุรีเวียนโดยหนังสือกรมที่ดินที่ ๗๖๑๙/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๔๙๙ ว่าถ้าเป็นที่ดินซึ่งบุคคลมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ที่ดินนั้นก็ไม่อยู่ในบริเวณประกาศหวงห้ามที่กล่าวข้างต้น

ขั้นตอนการดำเนินการศึกษาประเด็นปัญหาเครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลดังนี้

๑. รวบรวมข้อกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ หนังสือเวียน และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรือในเขตที่ดินของรัฐดังนี้ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๖/๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑, มาตรา ๕๘ วรรคสอง (๑), มาตรา ๕๙, มาตรา ๕๙ ตรี, และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑, ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๓๒) หมวด ๒ ข้อ ๘ และ ข้อ ๙, แนวทางการพิจารณาออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค.๑ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญกรมที่ดินกระทรวงมหาดไทย, พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๒ มาตรา ๑๐ (๕) และกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๐ (๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘ ตลอดจนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๙๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘

๒. สมาชิกในกลุ่มศึกษาระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ศึกษาประเด็นปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ

๓. จัดประชุมเพื่อระดมความคิด วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค รวบรวมผลของการดำเนินการ/ปัญหาอุปสรรคจากการนำระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ไปสู่การปฏิบัติ และนำข้อเท็จจริงจากการปฏิบัติงานมาประกอบการวิเคราะห์และสรุปผล

/ปัญหาอุปสรรค...

ปัญหาอุปสรรคที่พบ

๑. ปัญหาจากหลักฐานเดิมไม่ชัดเจน เช่น กรณีคำขอออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยทะเบียนการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ไม่มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตอนที่ ๒ ประกอบคำขอ เนื่องจากผู้ขออ้างว่าสูญหายและไม่มีหลักฐานแบบแจ้งการครองครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตอนที่ ๑ เนื่องจากสำนักงานที่ดินถูกไฟไหม้เอกสารแบบแจ้งการครอบครองที่ดินเสียหายหมด ซึ่งได้ดำเนินการตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อพิจารณาตามกำหนดขั้นตอนตามระเบียบดังกล่าวก่อนส่งเรื่องให้กรมที่ดิน อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ได้ยกเลิกคำขอออกเอกสารสิทธิไปจำนวนมาก

๒. ปัญหาจากขั้นตอนการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน การออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่มีการกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินนอกจากจะต้องดำเนินการตามกระบวนการออกจากที่ดินโดยหลักเกณฑ์ทั่วไปแล้วยังต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบว่าที่ดินที่ก็ออกโฉนดที่ดินอยู่ในเขตหวงห้ามหรือไม่ หากอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามก็ต้องนำเรื่องเสนอต่อ คพร.จังหวัดพิจารณาก่อน โดยต้องใช้ระยะเวลาประชุมและระยะเวลาในการพิจารณาที่ยาวนานประกอบกับการออกโฉนดที่ดินจากหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ซึ่งปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับโดยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ที่มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) จะนำมาขอออกโฉนดที่ดินได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีการพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วเท่านั้น จึงเป็นการเพิ่มขั้นตอนในการออกโฉนดที่ดินมากยิ่งขึ้น

ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๖. เป็นการตรวจสอบกรณีที่ดินมีหลักฐานเดิมตามมาตรา ๕๘ ทวิวรรค ๒ (๑) และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งตามข้อ ๖ (๑) – (๕) กำหนดแนวทางให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามขั้นตอน ว่าจะต้องตรวจสอบอย่างไรบ้างและหากตรวจสอบแล้วยังไม่ได้ข้อยุติจึงจะดำเนินการตามข้อ ๗. เพื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศเป็นการกำหนดวิธีการตรวจสอบด้วยวิธีอื่นซึ่งหากผลการตรวจสอบตามขั้นตอนได้ผลที่ชัดเจนถูกต้องครบถ้วนแล้วก็ไม่จำเป็นจะต้องส่ง อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศทุกกรณี ทำให้การออกโฉนดที่ดินในกรณีไม่มีปัญหาข้อขัดข้องสามารถดำเนินการได้รวดเร็วขึ้น

สำหรับกรณีที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี กระบวนการขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในเขตป่าไม้ มีดังนี้

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าไม้ กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ข้อ ๑๐ (๓) กำหนดว่า ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็น

/เขตป่าไม้...

เขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ขีดเขตแล้วแต่ที่ดินหรือขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินประกอบด้วย ป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้วให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติของคณะรัฐมนตรีแต่ยังไม่ได้ขีดเขต หรือขีดแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตคาบเกี่ยวกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

จากกฎกระทรวงดังกล่าวสามารถแยกหลักเกณฑ์ในการตั้งกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ในที่ดินเป็นสองกรณีดังนี้

- กรณีที่หนึ่ง กรณีที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตั้งอยู่ในตำบลที่มีเขตป่าไม้และยังไม่ได้ขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ
- กรณีที่สอง กรณีที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตั้งอยู่ในตำบลที่มีเขตป่าไม้และมีการขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้วแต่ตำแหน่งที่ดินติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าไม้

องค์ประกอบของคณะกรรมการ

ในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินหากการออกโฉนดที่ดินอยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ตามข้อ ๑๐ (๓) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จะต้องแต่งตั้งให้ครบตามองค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติไว้ ส่วนกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควรนั้นมิใช่องค์ประกอบหลัก การไม่แต่งตั้งกรรมการอื่นตามเห็นสมควรไม่มีผลทำให้การพิจารณาทางปกครองนั้นเสียไปแต่อย่างใด แต่ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบหลักหากไม่แต่งตั้งแล้วย่อมจะเป็นผลการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับท้องที่ที่ปัจจุบันไม่มีตำแหน่งป่าไม้จังหวัดหรือป่าไม้อำเภออันเนื่องจากการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมในการปฏิรูปราชการ อีกทั้งในบางท้องที่ได้มีการยุบตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอแล้วเช่นกัน การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่แต่งตั้งกรรมการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงเนื่องจากไม่มีตำแหน่งของบุคคลที่จะให้แต่งตั้งเป็นกรรมการไม่ถือว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะแต่งตั้งกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควรเพื่อเป็นกรรมการได้อยู่แล้ว นอกจากนี้เพื่อให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการทุจริตและการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งได้รับความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘ ที่ให้มีผู้แทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ กรมที่ดินจึงได้วางแนวทางปฏิบัติให้แต่งตั้งตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและหรือผู้ช่วยหน่วยงานทหารที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าไม้ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ร่วมเป็นกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

/การออกโฉนดที่ดิน...

การออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่มีการกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน นอกจากจะต้องดำเนินการตามกระบวนการออกจากที่ดินโดยหลักเกณฑ์ทั่วไปแล้วยังต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินอยู่ในเขตหวงห้ามหรือไม่หากอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามก็ต้องนำเรื่องเสนอต่อ คพร . จังหวัดพิจารณาก่อน โดยต้องใช้ระยะเวลาประชุมและระยะเวลาในการพิจารณาที่ยาวนาน ประกอบกับหลักฐานที่ใช้ในการออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามส่วนใหญ่จะเป็น ส.ค ๑ ซึ่งปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับ โดยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ผู้ที่มีหลักฐาน ส.ค ๑ จะนำมาขอออกโฉนดที่ดินได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีการพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วเท่านั้น

๔. การเสนอแนะแนวทางแก้ไข

กรณีตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐจะต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินได้อาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าว ออกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยหากดำเนินการตรวจสอบข้างเคียงที่ดินทุกด้านสภาพการทำประโยชน์แล้วเชื่อได้ว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ดินเดิมอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ แม้ที่ดินจะมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ตามข้อ ๖ (๑) - (๕) ของระเบียบดังกล่าว โดยไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ ประกอบกับศาลปกครองสูงสุดได้มีความเห็นเกี่ยวกับการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศตามคดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๙๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม๒๕๕๘ ว่าภาพถ่ายทางอากาศเป็นเพียงเครื่องมือหรือข้อเท็จจริงประกอบการวินิจฉัยเกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ความแม่นยำในการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ ต้องมีการสำรวจศึกษาพื้นที่จริง รวมทั้งประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงต้องมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอื่นมาประกอบการพิจารณา ดังนั้น หากได้ตรวจสอบสภาพการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแล้วเห็นว่าที่ดินอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ก็สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้ตามที่มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่จริงในปัจจุบัน ตามนัยมาตรา ๕๙ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ ๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๓๒) เห็นว่าระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามข้อ ๖ (๑-๕) ได้กำหนดขั้นตอนการตรวจสอบและสอบสวนไว้รอบคอบดีแล้ว สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติการออกโฉนดที่ดินของพนักงานที่ดินและตรวจสอบได้ขอยุติว่าที่ดินที่ผู้ขอนำทำการรังวัดเป็นที่ดินตรงตามหลักฐานที่นำมายื่นคำขอ มีการครอบครองทำประโยชน์ เป็นที่ดินที่สามารถออกเอกสารสิทธิได้จริงจึงจะออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอ

/ที่ดินของรัฐ...

ที่ดินของรัฐบางประเภท เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ได้กำหนดแนวทางการพิสูจน์สิทธิ์ที่ดินไว้แล้ว แต่หากยกเลิกระเบียบดังกล่าว การตรวจสอบพิสูจน์ที่ดินก็จะต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่ หรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งหากกรณีไม่จำเป็นต้องตรวจสอบ เช่น เป็นที่อยู่อาศัยเป็นหมู่บ้านซึ่งตั้งมาก่อนประกาศเขตป่าสงวน หรือกรณีที่มีอาณาเขตติดต่อที่ดินของรัฐก็เป็นเพียงด้านหนึ่งเท่านั้น การตรวจสอบกับระวางแผนที่หรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ ที่ทำขึ้นก่อนสุดก็คงไม่มีความจำเป็นต้องตรวจสอบ

ผลจากการศึกษาวิเคราะห์สรุปได้ว่า

๑. หากมีการยกเลิกระเบียบดังกล่าวไม่เป็นผลดีในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

๒. หากยกเลิกระเบียบดังกล่าวที่ดินที่มีแนวเขตติดต่อ คาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐทุกประเภทจะต้องถูกตรวจสอบกับแผนที่ฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุด อาจเป็นการเพิ่มภาระให้แก่เจ้าหน้าที่โดยไม่จำเป็น ประชาชนต้องเสียเวลาเพิ่มขึ้นในการรอรับเอกสารสิทธิ

๓. แนวทางแก้ไขคือ ไม่ควรยกเลิกระเบียบดังกล่าวเพื่อเปิดช่องให้เจ้าพนักงานหน้าที่ได้ใช้ดุลพินิจได้โดยไม่ทำให้การออกเอกสารสิทธิไม่ล่าช้าเกินสมควร แต่กรณีที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินและเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาแล้ว การปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดินดังกล่าวจะเป็นการซ้ำซ้อน จึงควรแก้ไขคำนิยามที่ดินของรัฐตามข้อ ๔ ของระเบียบดังกล่าว เป็น **ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ยกเว้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกเป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี**

๕. เอกสารอ้างอิง/บรรณานุกรม (ถ้ามี)

๕.๑ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๖/๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๕๘ วรรคสอง (๑) และมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ตรี

๕.๒ ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

๕.๓ ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๓๒) หมวด ๒ ข้อ ๘ และข้อ ๙

๕.๔ แนวทางการพิจารณาออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค.๑ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

๕.๕ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๒ มาตรา ๑๐ (๕)

๕.๖ กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๑๐ (๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

๕.๗ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘

๕.๘ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ.๓๙๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์
ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข

เรื่อง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ

โดย

กลุ่ม ๗

๑. นายกวีวรรณ	วรรณทวี
๒. นายเขตชล	บุตรทองคำวงษ์
๓. นายจักรพันธ์	แก้วทอง
๔. นายธีรเชษฐ	สมวงศ์
๕. นายพงษ์ศักดิ์	เลิศสกุลสมบูรณ์
๖. นายมารุต	เบ็ญสา
๗. นายวิชัย	ทองฤทธิ์
๘. นางสาวสุธาศิณี	เชิดชำนาญ
๙. นายเอกวิทย์	สุธีรภิญโญ

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด
และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖
พ.ศ. ๒๕๖๖

คำนำ

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข เรื่อง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖ เพื่อเป็นประโยชน์ในการประกอบการพิจารณาของกรมที่ดิน ในการปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ

ผู้เข้ารับการอบรม
กลุ่มที่ ๗
เมษายน ๒๕๖๖

สารบัญ

หน้า

๑. เรื่อง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ

๒. บทนำ

๒.๑ ความเป็นมาและความสำคัญ ๑

๒.๒ วัตถุประสงค์ ๒

๒.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ๒

๓. การสรุปสาระของเรื่อง

๓.๑ ขอบเขตของเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหา ๓

๓.๒ ขั้นตอนการดำเนินการศึกษาประเด็นปัญหา และเครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล ๑๐

๓.๓ ปัญหาอุปสรรคที่พบ และผลกระทบ ๑๗

แผนภูมิ มาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ๑๘

แผนภูมิ ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ๑๙

๔. การเสนอแนะแนวทางแก้ไข ๒๔

๕. เอกสารอ้างอิง/บรรณานุกรม ๒๖

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข หลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๖๖

๑. เรื่อง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ

๒. บทนำ

๒.๑ ความเป็นมาและความสำคัญ

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของกรมที่ดินในการให้บริการประชาชน โดยเฉพาะการออกโฉนดที่ดินซึ่งเป็นเอกสารสิทธิที่ให้ความมั่นคงที่สุดในการถือครองที่ดิน ฉะนั้น การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่เป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว มีมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งประเทศ และเป็นที่ยอมรับของประชาชน เอกชน และหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งที่ผ่านมากรมที่ดินได้มีการพัฒนากฎหมาย กฎระเบียบมากมายที่ใช้ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน อย่างเช่น กรณีตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐจะต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ หรือตรวจสอบโดยวิธีอื่นตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินได้อาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวออกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดิน เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยหากดำเนินการตรวจสอบข้างเคียงที่ดินทุกด้าน สภาพการทำประโยชน์ แล้วเชื่อได้ว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตรงตามหลักฐานที่ดินเดิมอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ (แม้ที่ดินจะมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ) ตามข้อ ๖ (๑) - (๕) ของระเบียบดังกล่าว โดยไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ ซึ่งการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวอาจมีทั้งคุณและโทษ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย เพราะหากใช้ดุลยพินิจ โดยไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ กรณีถูกตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การพิสูจน์สิทธิในที่ดินของคณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) หรือศาล การตรวจสอบจะใช้ข้อมูลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งหากพนักงานเจ้าหน้าที่ เลือกใช้ดุลยพินิจ

โดยการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ ทั้งๆ ที่แปลงที่ดินตรงตามหลักฐานเดิม ผู้ขอออกโฉนดที่ดินอาจมองว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจที่สร้างภาระเกินสมควรเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบได้เช่นกัน

ดังนั้น การออกระเบียบกรมที่ดิน จึงไม่ควรให้มีการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ และควรกำหนดเลือกใช้วิธีใดวิธีหนึ่งให้ชัดเจนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ความเป็นอยู่ของประชาชนและอื่นๆ ในปัจจุบัน และสามารถให้บริการประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น ศรัทธา และไว้วางใจในการบริการ สอดรับกับวิสัยทัศน์กรมที่ดินที่ว่า “เป็นองค์กรชั้นนำในการคุ้มครองสิทธิด้านที่ดิน การจัดการข้อมูล ระบบแผนที่ โดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย และพัฒนาคุณภาพการบริการอย่างมีธรรมาภิบาล”

๒.๒ วัตถุประสงค์

(๑) เพื่อประกอบการพิจารณาของกรมที่ดิน ในการปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ประชาชนมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน

(๒) เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง และประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในเอกสารสิทธิของกรมที่ดิน

(๓) เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ มีมาตรฐานและกรอบแนวทางการดำเนินการที่ถูกต้อง ลดปัญหาการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๔) เพื่อประโยชน์ในการจัดทำคู่มือการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ มีมาตรฐานและกรอบแนวทางการดำเนินการเดียวกันทั่วประเทศ

๒.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(๑) การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ มีกระบวนการและขั้นตอน สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ประชาชนมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน

(๒) การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง และประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในเอกสารสิทธิของกรมที่ดิน

(๓) การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ มีมาตรฐานและกรอบแนวทางการดำเนินการที่ถูกต้อง ลดปัญหาการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๔) พนักงานเจ้าหน้าที่มีคู่มือในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ มีมาตรฐานและกรอบแนวทางการดำเนินการเดียวกันทั่วประเทศ

๓. การสรุปสาระของเรื่อง

๓.๑ ขอบเขตของเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหา

๓.๑.๑ ประเทศไทยแบ่งการถือครองที่ดินเป็น ๒ ประเภทหลักๆประเภทที่ ๑ คือที่ดินของเอกชนมีพื้นที่ประมาณ ๙๘.๖๑ ล้านไร่คิดเป็นร้อยละ ๓๐.๗ ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศไทย และประเภทที่ ๒ คือที่ดินของรัฐมีพื้นที่ประมาณ ๒๒๐.๐๙ ล้านไร่คิดเป็นร้อยละ ๖๙.๓๙ ของพื้นที่ประเทศไทยทั้งหมดโดยที่ดินของเอกชนคือ ที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีเอกสารราชการรับรองสิทธิออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เรียกว่าโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) รวมทั้ง (น.ส. ๓ ก.) ส่วนที่ดินของรัฐได้แก่ที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของซึ่งมีหลายประเภทแต่ละประเภทมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการดูแลรักษา ได้แก่

(๑) ที่ป่าไม้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีกรมป่าไม้เป็นผู้มีอำนาจดูแล

(๒) อุทยานแห่งชาติเป็นไปตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชเป็นผู้มีอำนาจดูแล

(๓) ที่แม่น้ำเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๕๔๖ มีกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นผู้มีอำนาจดูแล

(๔) ที่ทางหลวงเป็นไปตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีกรมทางหลวงเป็นผู้มีอำนาจดูแล

(๕) ที่ราชพัสดุเป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีกรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจดูแล

(๖) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้มีอำนาจดูแล

(๗) ที่นิคมสร้างตนเองเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นผู้มีอำนาจดูแล

(๘) ที่สาธารณประโยชน์เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๑) มีนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดูแล

(๙) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีกระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดูแล

๓.๑.๒ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ได้มีกฎระเบียบเป็นการเฉพาะหลายฉบับใช้กับการปฏิบัติสำหรับที่ดินของรัฐแต่ละประเภทที่แตกต่างกัน เช่น

(๑) กรณีที่ดินอยู่ในเขตป่าไม้ การดำเนินการจะต้องเป็นกรณีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๐ (๓) และข้อ ๑๑

(๒) กรณีที่ดินอยู่ในเขตป่าชายเลน ซึ่งเป็นที่ดินตามนัยข้อ ๑๔ (๕) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ กำหนดข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน และกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๓๖๐ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เรื่อง การบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน (ยกเลิกและให้ใช้ตามหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๗๐๘๐ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องคำขอหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน รวมทั้งการแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินพิจารณายกเลิกคำขอหรือระงับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน เมื่อปรากฏว่าผู้ขอครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๓) กรณีที่ดินอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

(๔) กรณีที่ดินอยู่ในเขตหวงห้ามเพื่อจัดตั้งนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์จะต้องดำเนินการโดยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

(๕) กรณีที่ดินอยู่ในเขตที่เขา ภูเขา ความลาดชัน ๓๕ % ที่จะต้องปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๑๙๗๗๙ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๑ เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติได้วางแนวทางปฏิบัติในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ % ขึ้นไป

(๖) กรณีออกโฉนดที่ดินที่งอกริมตลิ่ง จะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการออกไปตรวจสภาพที่ดินว่าเป็นที่ดินที่ตื้นเขินตามธรรมชาติจนมีสภาพเป็นที่งอก ตามมาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ อย่างไร ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ ๐๖๐๖/๓๗๗๘ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๑๖

(๗) การออกโฉนดที่ดินในเขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะดำเนินการตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

(๘) กรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

๓.๑.๓ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗)ฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗)ฯ ที่ยกเลิกไปแล้ว รวมทั้งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้การพิสูจน์การทำประโยชน์ เพียงแต่ผู้ขอได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน ใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

สำหรับที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อหรือคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือตั้งอยู่ในตำบลที่มีเขตป่าไม้ดังกล่าว แต่หน่วยงานป่าไม้ยังไม่ได้ขีดเขตป่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ก่อนเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการต่อไป

๓.๑.๔ “ที่ดินของรัฐ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น ซึ่งได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) และคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร. จังหวัด) พิจารณาตรวจสอบการครอบครองเพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อนออกโฉนดที่ดิน ตามแนวทางที่กำหนดไว้ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๒๔๓๔ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐประเภท และหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่า ในกรณีที่มีผู้มาขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐประเภท ที่สงวนหวงห้ามตามประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินหรือตามพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามที่ดิน ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้จังหวัดนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำจังหวัด (กบร. จังหวัด) เพื่อพิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) กำหนด

(๒) กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารที่ผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานที่ดินยกเลิกคำขอของผู้ขอ พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ขอทราบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป

(๓) กรณีที่ไม่ปรากฏเป็นที่แน่ชัดตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนหรือภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว เช่นที่ดินเป็นที่หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอ้างหลักฐาน ส.ค. ๑ โดย ส.ค.๑ ระบุการได้มาว่ารับให้มาจากบิดาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งไม่เป็นที่แน่ชัดว่าบิดาของผู้ขอได้ครอบครองมาตั้งแต่เมื่อใด ก่อนหรือหลังการเป็นที่สงวนหวงห้าม เป็นต้น ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความชัดเจนเป็นที่ยุติว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนหรือภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐเสร็จแล้วจึงดำเนินการตามข้อ ๑ หรือ ข้อ ๒ แล้วแต่กรณี

ปัจจุบันได้มีระเบียบสำนักนายก เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ พ.ศ. ๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๕ เนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินโดยทั่วไป ซึ่งรวมถึงการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินของรัฐ

๓.๑.๕ “ที่ดินของรัฐ” ตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ หมายถึง ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ที่ดินที่รัฐมนตรีสงวนรักษาไว้เพื่อรักษา

ทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น โดยได้กำหนดวิธีการตรวจสอบสรุปได้ดังนี้

ข้อ ๖ ในการนำหลักฐานที่ดินเดิมมาดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ตรวจสอบหลักฐานที่ดินเดิมและหลักฐานทางทะเบียนที่ดินว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและหลักฐานที่ดินเดิมดังกล่าวถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่ ประการใด โดยบันทึกการตรวจสอบไว้ในเรื่องราวด้วย

(๒) ตรวจสอบว่าที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมาแสดงหรือไม่ โดยตรวจสอบเบื้องต้นเกี่ยวกับระยะแนวเขตที่ดินและให้เจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำเจ้าของที่ดินเจ้าของที่ดินข้างเคียง ตลอดจนผู้ปกครองท้องที่ไว้เป็นหลักฐาน หากมีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งบันทึกเหตุแห่งความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไว้ให้ชัดเจนว่าเป็นเพราะเหตุใด มีความเกี่ยวเนื่องกับที่ดินข้างเคียงตามที่แจ้งไว้ในหลักฐานเดิมเดิมอย่างไร ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจนพร้อมแนบหลักฐานการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง (ถ้ามี) ไว้ในเรื่องด้วย

(๓) ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ว่ามีความเป็นไปได้ตรงกับที่ได้แจ้งในหลักฐานที่นำมาแสดงในการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ เช่น ในหลักฐานที่ดินเดิมแจ้งสภาพการทำประโยชน์เป็นที่นา แต่ที่ดินที่นำมาตรวจสอบเป็นที่ป่าชายเลนซึ่งใช้ประโยชน์ในการทำนาไม่ได้ อันเป็นเหตุให้สงสัยได้ว่าที่ดินที่นำทำการตรวจสอบนั้นเป็นที่ดินไม่ตรงตามหลักฐานที่ดินเดิม เป็นต้น

(๔) กรณีที่ชื่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ตรงกับชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมที่ผู้ขอนำมายื่นขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้สอบสวนและบันทึกถ้อยคำผู้ขอ ผู้ปกครองท้องที่และผู้ที่เชื่อถือได้ว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด

(๕) กรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อาจไม่ตรงกับหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ หรือผู้อำนวยศูนย์เดินสำรวจแล้วแต่กรณี ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ คน เพื่อพิจารณาตรวจสอบสภาพที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นที่ดินตรงตำแหน่งตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงหรือไม่ อย่างไร มีหลักฐานใดประกอบในการตรวจสอบ เมื่อตรวจสอบแล้วให้คณะกรรมการรายงานผลต่อผู้แต่งตั้งเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการให้แก่ผู้ขอต่อไป

ข้อ ๗ หากการดำเนินการตามข้อ ๖ ยังไม่ได้ข้อยุติว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง และเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้ดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ โดยตรวจสอบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่

การดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศโดยกรมที่ดิน ซึ่งได้มีหนังสือที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๒๓๖๑๗ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๑ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอใช้ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ชักช้อมความเข้าใจ ดังนี้

(๑) การอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ กรมที่ดินจะดำเนินการให้ในกรณีที่มีกฎหมาย (มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑) รวมทั้งระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

(๒) นอกเหนือจากข้อ (๑) จะพิจารณาดำเนินการให้กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้ดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ หรือเหตุผลและความจำเป็นกรณีอื่น ๆ ซึ่งกรมที่ดินจะพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

สำหรับการใช้ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศมาประกอบการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ตามคดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๒๐๖/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๘ สรุปได้ว่าไม่อาจรับฟังเฉพาะผลการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศเพียงประการเดียวมาใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่ง เนื่องจากภาพถ่ายทางอากาศเป็นเพียงข้อเท็จจริงประการหนึ่งในการพิสูจน์เกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหรือร่องรอยการทำประโยชน์ในแต่ละช่วงเวลา ณ วันที่มีการถ่ายภาพบริเวณนั้น ๆ ประกอบกับความแม่นยำในการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศนอกจากอาศัยประสบการณ์ในการถ่ายภาพและความชำนาญของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้วต้องใช้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอื่นประกอบการพิจารณาด้วย

๓.๑.๖ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ได้มีคำสั่ง ที่ ๑/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ และเพิ่มเติมองค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของคณะอนุกรรมการ โดยได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติขึ้นอีก จำนวน ๒ คณะ

พร้อมทั้งเพิ่มเติมองค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของคณะอนุกรรมการตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๓ ดังนี้

(๑) คณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร. จังหวัด) ให้มีอำนาจหน้าที่พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ตามมาตรการที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด ในกรณีที่ต้องใช้ภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิสูจน์สิทธิให้ใช้ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติแต่งตั้ง ฯลฯ

(๒) คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ มีหน้าที่และอำนาจ ฯลฯ อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ พร้อมลงสัญลักษณ์และหมายแนวเขตพื้นที่ ทั้งที่ปรากฏและไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ลงภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ ฯลฯ

๓.๑.๗ “ที่ดินของรัฐ” ตามคำอธิบายประกอบมาตรการของ คทช. หมายถึง “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง เฉพาะที่รัฐมีความต้องการนำที่ดินมาจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ กับจัดให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ที่ดิน ตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าชายเลน ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินที่รัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

(๓) ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ราชพัสดุ

(๔) ที่ดินตามกฎหมายป่าไม้ เป็นต้นว่า ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งหมายความรวมถึงป่าคุ้มครอง ป่าสงวน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ป่าชายเลน ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

(๕) ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ เป็นต้นว่า ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ทั้งที่ทางราชการใช้ และยังมิได้ใช้ประโยชน์ ที่ดินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น ที่เขา ที่ภูเขา และปริมณฑล ๔๐ เมตร ที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินสงวนของกรมทางหลวง ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

(๖) ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เว้นแต่ที่ดินส่วนที่รัฐจัดสรรที่ดินให้กับประชาชน

๓.๑.๘ การพิจารณา "การเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก" หมายถึง พื้นที่ใดที่มีลักษณะเป็นที่ดินของรัฐทับซ้อนกันหลายประเภท ให้เริ่มต้นนับความเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรกโดยถือเอาที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นก่อนสุด เช่น เดิมเป็นที่สาธารณประโยชน์ ต่อมามีการตรากฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ให้นับความเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรกตั้งแต่เริ่มมีสถานะเป็นที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น

พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ใดที่เดิมมีสถานะเป็นป่าคุ้มครอง หรือป่าสงวน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ ให้นับย้อนความเป็นที่ดินของรัฐประเภทดังกล่าว ตั้งแต่วันที่เริ่มมีสถานะเป็นป่าคุ้มครองหรือป่าสงวนนั้น และกรณีที่ดินของรัฐเกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ เช่น ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ต้องถือว่าความเป็นที่ดินของรัฐเกิดขึ้นมาแต่ดั้งเดิม ให้พิจารณาจากข้อเท็จจริงของพื้นที่ว่าเป็นที่ดินของรัฐโดยสภาพหรือไม่ เป็นสำคัญ

๓.๒ ขั้นตอนการดำเนินการศึกษาประเด็นปัญหา และเครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

ศึกษาประเด็นปัญหาจากระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

๓.๒.๑ ที่ดินที่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หากอยู่ในเงื่อนไข[๑] ดังนี้

(๑) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) ที่เกาะ หากมีหลักฐาน ส.ค.๑, ใบจอง, ใบเหยียบย่ำ, น.ค. ๓, ก.ส.น. ๕ หรือเป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือเป็นที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ และ ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(๓) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร หากมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) หรือได้ออกใบจอง, ใบเหยียบย่ำ, ตราจองไว้ก่อนการสงวนหรือหวงห้ามที่ดิน

(๔) ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน หากมีหลักฐาน ส.ค. ๑, ใบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี หรือมีใบจอง, ใบเหยียบย่ำหรือมีหลักฐาน น.ค. ๓, ก.ส.น. ๕ ก่อนประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

(๕) พื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ ๓๕ ขึ้นไป หากผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิครอบครองมาก่อนการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (ก่อน ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) หรือมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีหลักฐาน ส.ค. ๑

---

[๑] กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๔

๓.๒.๒ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่า ดังนี้

(๑) กรณีต้องแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน[๒]

- ที่ดินตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตป่าไม้ถาวรตามติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตป่าไม้ถาวร ลงในระวาง (ต้องตั้งคณะกรรมการทุกกรณีไม่ว่าจะอยู่ในเขตป่าไม้หรือไม่อยู่ในเขตป่าไม้)

- ที่ดินมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี (กรณีที่ขีดเขตป่าในระวางฯ แล้ว)

(๒) กรณีไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน[๓]

- กรณีที่ดินมิได้มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวเขตป่ากล่าวคือมิได้ล้ำหรืออยู่ในเขตป่า มีเพียงแนวเขตติดต่อ (มีป่าเป็นข้างเคียง) ไม่ต้องตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน เนื่องจากบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔ ข้อ ๖.๔ ได้กำหนดให้กรมป่าไม้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ออกไประวังชี้แนวเขตในฐานะเป็นข้างเคียง

(๓) การเสนอความเห็นของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

- เสนอว่าสมควรออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่เพียงใด หากผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินปรากฏว่าที่ดินไม่อยู่ในเขตป่าหรือที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่า แต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย มาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นป่าและไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอต่อไป

(๔) การตรวจสอบกรณีที่ดินมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ[๔]

- ตรวจสอบหลักฐานเดิมและหลักฐานทางทะเบียนที่ดินว่าผู้ขอมีสิทธิในที่ดินและหลักฐานเดิมดังกล่าวถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่

- ตรวจสอบว่าที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมาแสดงหรือไม่

- ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ว่ามีความเป็นไปได้ตรงกับที่ได้แจ้งในหลักฐานที่นำมาแสดงในการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่

---

[๒] กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๐ (๓)

[๓] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๔๖๗๓ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๙

[๔] มาตรา ๕๖/๑ ประมวลกฎหมายที่ดิน
ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

- กรณีชื่อผู้ขอไม่ตรงกับหลักฐานเดิม ให้สอบสวนและบันทึกถ้อยคำผู้ขอ ผู้ปกครองท้องที่และผู้ที่เชื่อถือได้ว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด

- กรณีมีเหตุอันสมควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่า ที่ดินอาจไม่ตรงกับหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา แต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ คน เพื่อตรวจสอบสภาพที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าเป็นที่ดินตรงตำแหน่งตามหลักฐานเดิมหรือไม่ อย่างไร

- หากการดำเนินการตามข้อ ๑) - ๕) ยังไม่ได้ข้อยุติว่าเป็นที่ดินตรงตามหลักฐาน และเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้ส่งเรื่องให้กรมที่ดินตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่

(๕) การพิจารณาผลการอ่านแปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ[๕]

- ภาพถ่ายทางอากาศเป็นเพียงเครื่องมือหรือข้อเท็จจริงประกอบการวินิจฉัยเกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทเท่านั้นความแม่นยำในการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ ต้องมีการสำรวจศึกษาพื้นที่จริงรวมทั้งประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องด้วยในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงต้องมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอื่นมาประกอบการพิจารณาด้วย

๓.๒.๓ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่เขา ที่ภูเขา และที่ลาดชันเฉลี่ยเกิน ๓๕ %

(๑) หลักเกณฑ์การตรวจสอบว่าที่ดินบริเวณใดเป็นที่เขา ที่ภูเขา[๖]

- ลักษณะ (เส้นชั้นความสูง) และชื่อที่ปรากฏในแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐

- การเรียกของประชาชนในท้องถิ่น

- การตรวจสอบสภาพพื้นที่จริง

- โครงสร้างทางธรณีวิทยา

- ผลการอ่าน แปล ตีความรูปถ่ายทางอากาศหรือภาพจากดาวเทียม

(๒) การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจากหลักฐาน ส.ค.๑ กรณีเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามหลักฐาน ส.ค.๑ [๗]

- มาตรา ๕๙ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ข้อ ๘ ถ้าปรากฏว่าที่ดินมีอาณาเขต ระยะของแนวเขตและที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานการแจ้งการครอบครอง ตามมาตรา ๕

---

[๕] คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ.๓๙๗/๒๕๕๘

[๖] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/๓๕๔๓๖ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๒ เรื่อง การดำเนินการเพิกถอน น.ส.๓ ก (ตอบข้อหารือจังหวัดเชียงราย)

[๗] มาตรา ๕๙ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ข้อ ๘

แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน แต่เนื้อที่ที่คำนวณได้แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว แต่ไม่เกินเนื้อที่ที่คำนวณได้ ในกรณีที่ระยะของแนวเขตที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตไว้เป็นการถูกต้องครบถ้วนทุกด้าน

(๓) แนวทางการตรวจสอบพื้นที่ความลาดชันโดยเฉลี่ยเกิน ๓๕ % ขึ้นไป[๘]

- ตรวจสอบขอบเขตของดินซึ่งใช้หมายเลข ๔๒ (Slope Complex) จากแผนที่ดินระดับภาคมาตราส่วน ๑ : ๕๐๐,๐๐๐ หรือแผนที่ดินระดับจังหวัดขนาดมาตราส่วน ๑ : ๑๐๐,๐๐๐ หรือ ๑:๕๐,๐๐๐

- สำนักงานที่ดินสามารถส่งเรื่องผ่านสถานีพัฒนาที่ดินในพื้นที่ เพื่อให้กรมพัฒนาที่ดินตรวจสอบ โดยหลักฐานที่ต้องส่งให้กรมพัฒนาที่ดิน ได้แก่ กรณีเป็นงานรังวัดทำแผนที่ชั้นหนึ่ง ให้ส่งสำเนาแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ชุด L๗๐๑๗ เฉพาะบริเวณที่ต้องการตรวจสอบซึ่ง ได้แสดงขอบเขตหรือรูปแปลงที่ดินโดยหมายสีแสดงตำแหน่งดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน พร้อมระบุหมายเลขระวางในระบบพิกัดฉาก UTM และค่าพิกัดฉาก UTM รอบแปลงที่ดิน ส่วนกรณีเป็นงานรังวัดทำแผนที่ชั้นสองให้ส่งสำเนาระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ ดิน มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ ชุด L๗๐๑๗ เฉพาะบริเวณที่ต้องการตรวจสอบซึ่งได้แสดงขอบเขตหรือรูปแปลงที่ดินโดยหมายสีแสดงตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน พร้อมระบุหมายเลขระวางในระบบพิกัดฉาก UTM และจุดตัดเส้นกริดเพื่อให้สามารถระบุตำแหน่งที่ดินขอบเขตที่ดินที่ต้องการตรวจสอบในระบบ UTM ได้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ลงนามรับรองในระวางและเอกสารที่ส่งให้ทำการตรวจสอบด้วย

(๔) แนวทางการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ความลาดชันโดยเฉลี่ยเกิน ๓๕ % [๙]

- กรณีผู้ขอมีหลักฐาน ส.ค.๑ โดยมีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ถือว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

- กรณีผู้ขอมีหลักฐานการได้สิทธิในที่ดินมาก่อนวันที่มีมติคณะรัฐมนตรี (วันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘) โดยมีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน และหลักฐานดังกล่าวออกมาโดยชอบด้วยกฎหมายถือว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

---

[๘] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๒๒๒๓๙ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๑ เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

[๙] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๑๙๗๗๙ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๑ เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ
หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๑๔๒๙๖ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๘ (ตอบข้อหารือกรมป่าไม้)

๓.๒.๔ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน[๑๐] สามารถขอโฉนดที่ดินได้ทั้งกรณีเป็นการออกเฉพาะรายและการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

(๑) ส.ป.ก. ขอออกโฉนดที่ดินในที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) การออกโฉนดที่ดิน ให้แก่ ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) การระวังชี้และรับรองเขตที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๔) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ

๓.๒.๕ การออกโฉนดที่ดินที่งอกริมตลิ่ง[๑๑]

(๑) โฉนดที่ดินเกิดที่งอกริมตลิ่ง เจ้าของที่ดินที่เกิดที่งอกย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่แล้ว จึงไม่ต้องแจ้งการครอบครองที่ดินก็ออกโฉนดที่ดินได้

(๒) ให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ นาย ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินว่าเป็นที่ดินที่ตื้นเขินตามธรรมชาติจนมีสภาพเป็นที่งอกหรือไม่ อย่างไร

(๓) การพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่งอกหรือไม่ พิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังนี้

- ต้องเป็นที่งอกที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ไม่ใช่โดยการถม
- ต้องเป็นการงอกจากผืนแผ่นดินออกไป ไม่ใช่เป็นการตื้นเขินมาจากลำน้ำเข้าหาแผ่นดิน ต้องเป็นเจ้าของที่ดินแปลงเดียวกัน ไม่มีที่ดินอื่นคั่นอยู่ และเวลาน้ำขึ้นตามปกติน้ำท่วมไม่ถึง

(๔) กรณีไม่สามารถวินิจฉัยเป็นที่ยุติได้ว่าที่ดินเป็นที่งอกริมตลิ่งหรือไม่ ให้ประสานขอความร่วมมือจากกรมทรัพยากรธรณี เพื่อตรวจสอบทางธรณีวิทยา

(๕) หากปรากฏที่งอกเป็นแถวเป็นแนวยาวติดต่อกัน ให้จังหวัดสั่งเจ้าหน้าที่จัดการวางแนวเขตที่งอกนั้นไว้

๓.๒.๖ การดำเนินการตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ [๑๒]

(๑) การรับคำขอเป็นไปตามขั้นตอนกระบวนการออกโฉนดที่ดิน แต่ก่อนที่จะลงนามออกโฉนดที่ดิน ให้แจ้งผู้ขอมารับเรื่องเพื่อไปยื่นคำร้องต่อศาล

(๒) เมื่อศาลได้รับคำร้องและแจ้งให้กรมที่ดินทราบ กรมที่ดินจะมีหนังสือแจ้งให้จังหวัดแจ้งสำนักงานที่ดินท้องที่ที่รับคำขอทราบเพื่อดำเนินการตามคำสั่งศาล โดยอธิบดีกรมที่ดิน

---

[๑๐] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๔๓๕๒ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ (ตอบข้อหารือจังหวัดพะเยา)

[๑๑] หนังสือกรมที่ดิน ที่ ๕๔๓๒/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๐๐
หนังสือกรมที่ดิน ที่ ๑๖๓/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๐๔
หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/๓๗๗๘ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๑๖

[๑๒] มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑
หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ๐๕๑๖.๒(๑)/ว ๑๔๗๘๙ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓
คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๒๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๓ และ ที่ ๖๒๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓

ได้มีคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๒๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๓และ ที่ ๖๓๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ มอบอำนาจให้ดำเนินการแทนอธิบดีกรมที่ดิน

(๓) เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้ร้องได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และผู้ร้องได้นำคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินที่รับคำขอ ให้เจ้าพนักงานที่ดินพิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยเร็ว

๓.๒.๗ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าชายเลน

(๑) กรณีต้องนำเรื่องเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน[๑๓]

(๒) องค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน[๑๔]

(๓) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน[๑๕]

๓.๒.๘ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตที่ดินของรัฐที่ต้องนำเรื่องเสนอ กบร.จังหวัดพิจารณา [๑๖] (ปัจจุบัน คพร.จังหวัด)

(๑) ประเภทที่ดินของรัฐ

- ที่ดินในเขตที่ดินของรัฐประเภทที่สงวนหวงห้ามตามประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน หรือตามพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามที่ดินที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผนดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๒) การดำเนินการ

๑) กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้จังหวัดนำเรื่องเสนอต่อคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำจังหวัด (กบร.จังหวัด) (ปัจจุบัน คพร.จังหวัด)

๒) กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้เจ้าพนักงานที่ดินยกเลิกคำขอ พร้อมแจ้งผู้ขอทราบ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๓) กรณีที่ไม่ปรากฏเป็นที่แน่ชัดตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนหรือภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความโดยชัดเจนเป็นที่ยุติเสร็จแล้วจึงดำเนินการ ตามข้อ ๑) หรือ ข้อ ๒) แล้วแต่กรณี

---

[๑๓] มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ และ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓

[๑๔] หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๗๐๘๐ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

[๑๕] หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๗๐๘๐ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

[๑๖] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

(๓) สถานะของมติ กบร.[๑๗]

- ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่า "ข้อ ๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ กบร. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่กำกับติดตามดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐเท่านั้น มิได้ให้อำนาจเข้าไปดำเนินการหรือสั่งการในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย กบร. จังหวัด เพียงแต่เข้าร่วมพิจารณาให้ความเห็นเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติมติของ กบร. จังหวัด จึงเป็นการพิจารณาภายในฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลตามกฎหมายที่จะบังคับให้คู่กรณีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม แต่จะต้องมีการดำเนินการหรือสั่งการโดยผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเสียก่อน"

- ศาลฎีกามีความเห็นว่า "มติของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดนครสวรรค์ (กบร. จังหวัดนครสวรรค์) เป็นเพียงการสรุปข้อเท็จจริงและแนวทางเบื้องต้น เพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานที่ดินเท่านั้น เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่ต้องทำการวินิจฉัยแล้วดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน"

๓.๒.๙ มาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ[๑๘] เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน คทช. จึงได้วางมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้ ดังนี้

๑. การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก ดังนี้

๑.๑ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๒ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๓ พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ ๑.๑ และ ๑.๒ เช่น แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) พยานบุคคล พยานวัตถุ เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านแปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

---

[๑๗] คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๙๔/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ และคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๐๘๑๙/๒๕๓๗

[๑๘] มติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๔

๒. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้คณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร. จังหวัด) แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้แก่บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน

๒.๓ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหลักฐาน ส.ค. ๑ ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อดำเนินการจำหน่าย ส.ค. ๑ ต่อไป

๒.๔ กรณีผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ คพร. จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาดำเนินการดังนี้

๓.๑ กรณีหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ คพร. จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

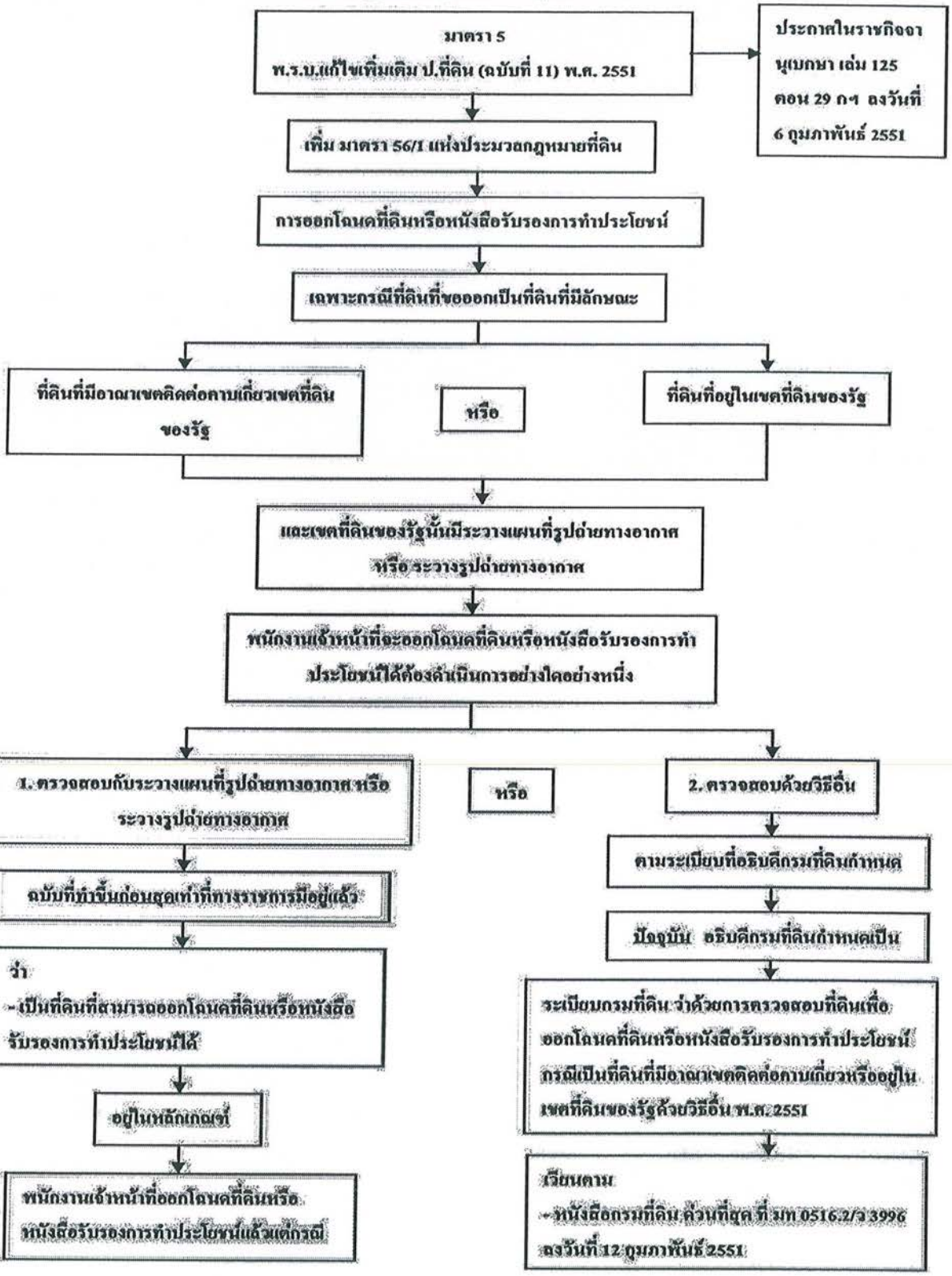
๓.๒ กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติ คพร.จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๓.๓ ปัญหาอุปสรรคที่พบ และผลกระทบ

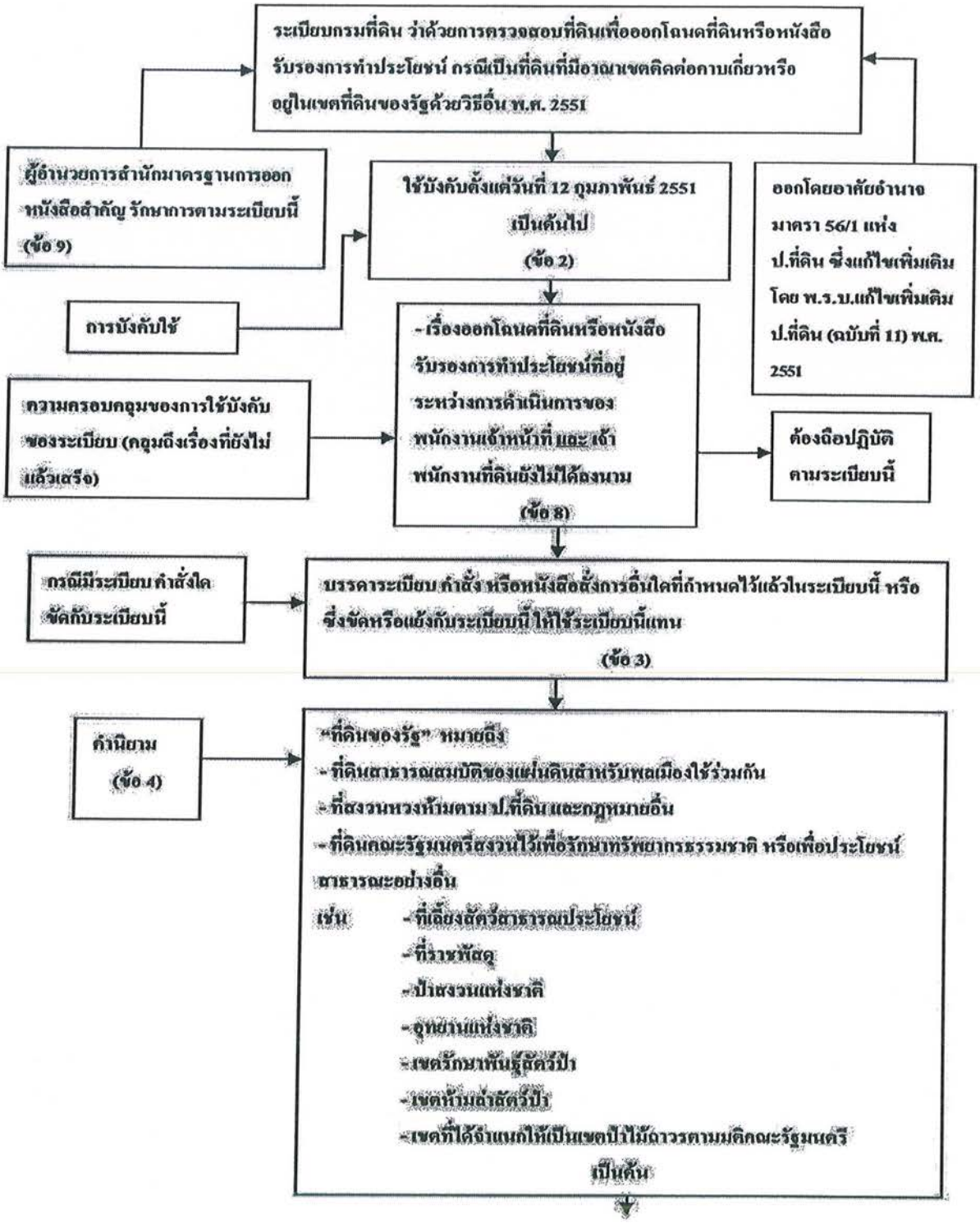
๓.๓.๑ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งเป็นการเฉพาะหลายฉบับ ใช้กับการปฏิบัติสำหรับที่ดินของรัฐแต่ละประเภทที่แตกต่างกัน ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติงานโดยใช้กฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งในหลายฉบับ เกิดความยุ่งยาก ซ้ำซ้อน หลายขั้นตอน ทำให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ เกิดความล่าช้า

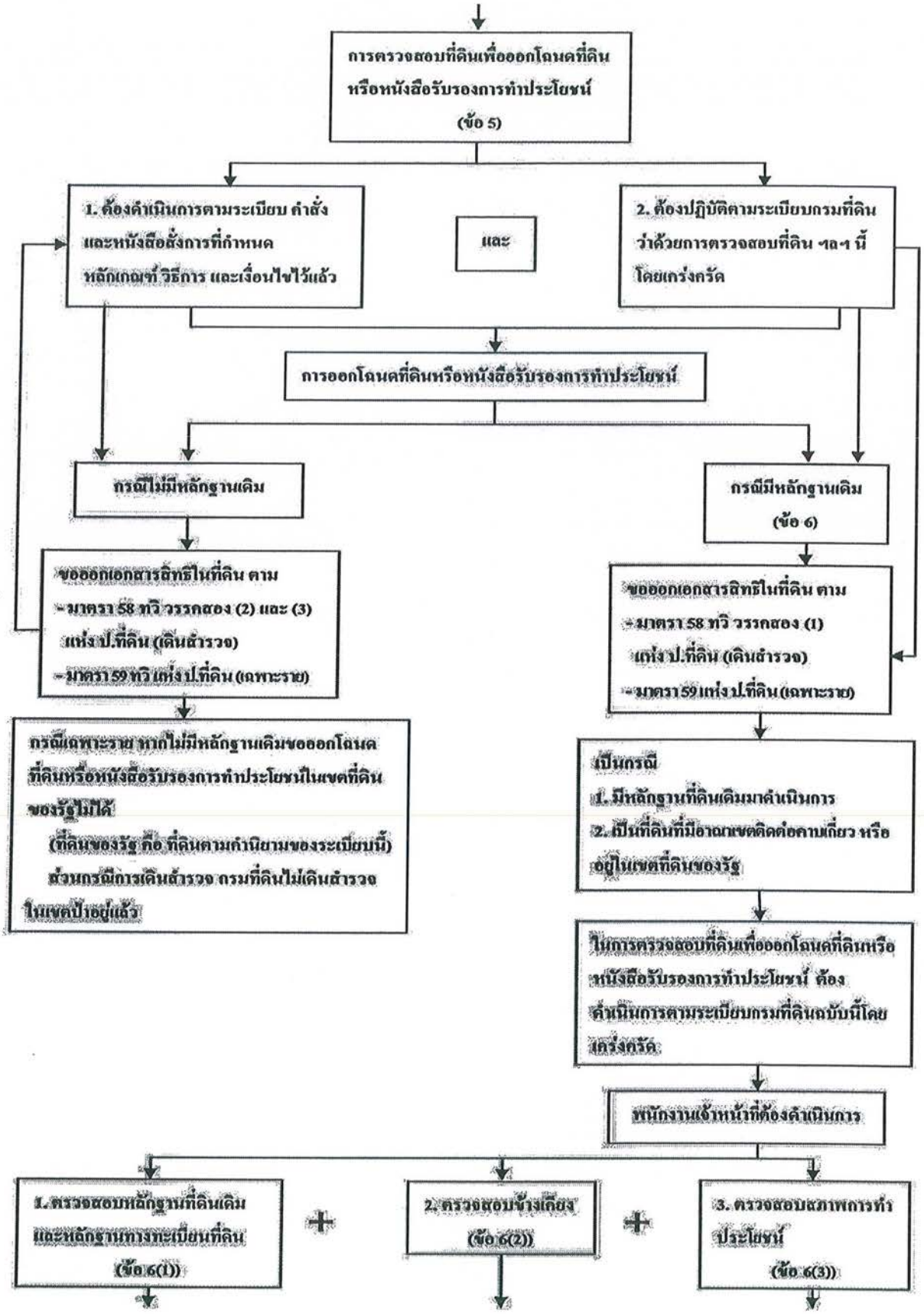
๓.๓.๒ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ออกให้แก่ประชาชน ภายหลังเมื่อถูกตรวจสอบ ซึ่งพบว่ามีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ได้ออกไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถูกเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ประชาชนเกิดความไม่เชื่อมั่นในเอกสารสิทธิของกรมที่ดิน

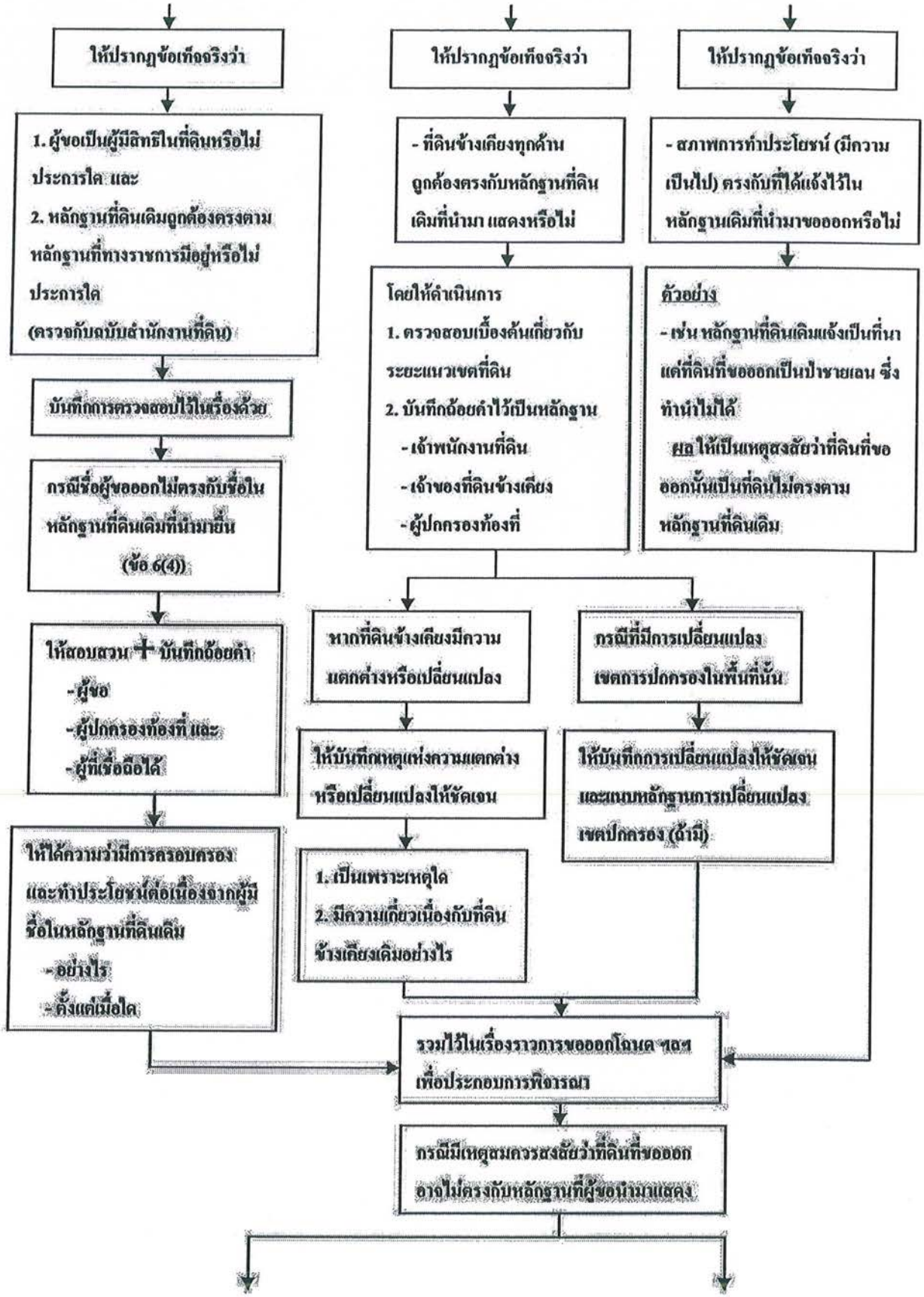
มาตรา 56/1 หลักเกณฑ์การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางฯ

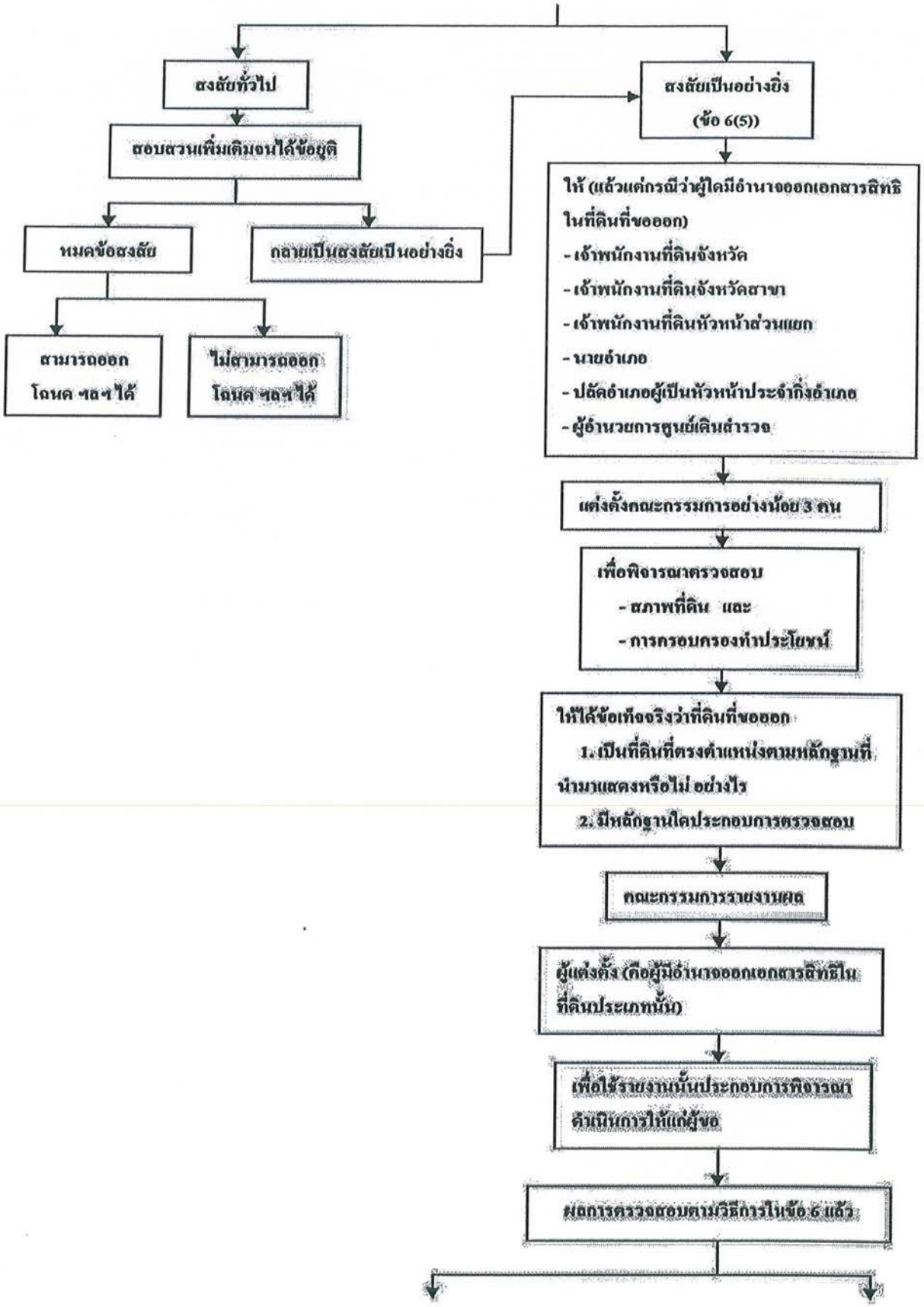


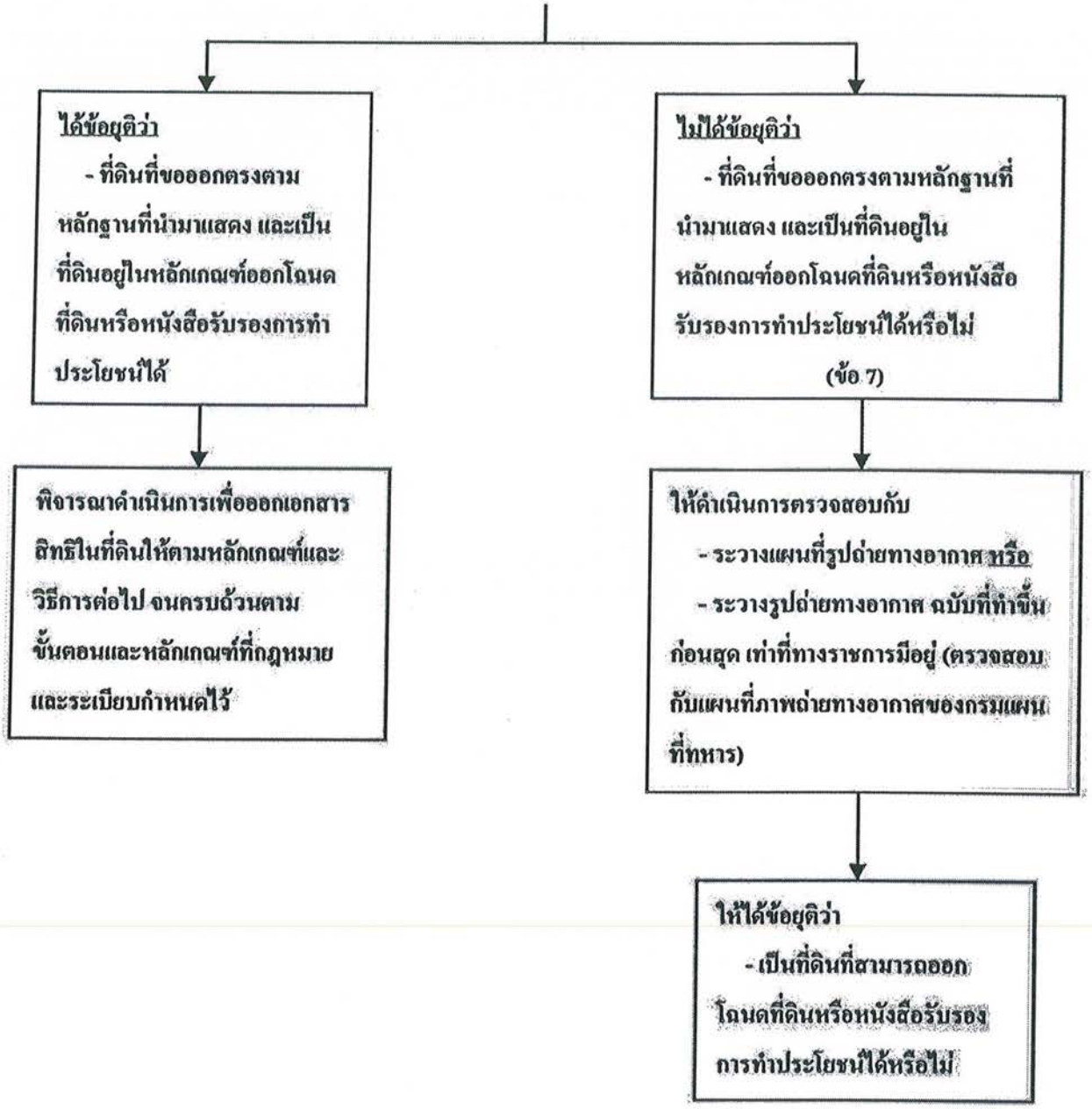
ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. 2551 (ออกตามมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)




การตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (ข้อ 5)
1. ต้องดำเนินการตามระเบียบ คำสั่ง และหนังสือสั่งการที่กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้แล้ว
และ
2. ต้องปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดิน ฯลฯ นี้ โดยเคร่งครัด
การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์
กรณีไม่มีหลักฐานเดิม
กรณีมีหลักฐานเดิม (ข้อ 6)
ขอออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ตาม
- มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (2) และ (3) แห่ง ป.ที่ดิน (เดินสำรวจ)
- มาตรา 59 ทวิ แห่ง ป.ที่ดิน (เฉพาะราย)
ขอออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ตาม
- มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (1) แห่ง ป.ที่ดิน (เดินสำรวจ)
- มาตรา 59 แห่ง ป.ที่ดิน (เฉพาะราย)
กรณีเฉพาะราย หากไม่มีหลักฐานเดิมขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตที่ดินของรัฐไม่ได้
(ที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินตามคำนิยามของระเบียบนี้)
ส่วนกรณีการเดินสำรวจ กรมที่ดินไม่เดินสำรวจในเขตป่าอยู่แล้ว
เป็นกรณี
1. มีหลักฐานที่ดินเดิมมาดำเนินการ
2. เป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ
ในการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ต้องดำเนินการตามระเบียบกรมที่ดินฉบับนี้โดยเคร่งครัด
พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการ
1. ตรวจสอบหลักฐานที่ดินเดิม และหลักฐานทางทะเบียนที่ดิน (ข้อ 6(1))
+
2. ตรวจสอบข้างเคียง (ข้อ 6(2))
+
3. ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ (ข้อ 6(3))


ให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า
1. ผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินหรือไม่ประการใด และ
2. หลักฐานที่ดินเดิมถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่ประการใด
(ตรวจกับฉบับสำนักงานที่ดิน)
บันทึกการตรวจสอบไว้ในเรื่องด้วย
กรณีชื่อผู้ขอออกไม่ตรงกับชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมายื่น (ข้อ 6(4))
ให้สอบสวน + บันทึกถ้อยคำ
-ผู้ขอ
-ผู้ปกครองท้องที่ และ
-ผู้ที่เชื่อถือได้
ให้ได้ความว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องจากผู้มีชื่อในหลักฐานที่ดินเดิม
- อย่างไร
- ตั้งแต่เมื่อใด
ให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า
- ที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมาแสดงหรือไม่
โดยให้ดำเนินการ
1. ตรวจสอบเบื้องต้นเกี่ยวกับระยะแนวเขตที่ดิน
2. บันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐาน
-เจ้าพนักงานที่ดิน
-เจ้าของที่ดินข้างเคียง
-ผู้ปกครองท้องที่
หากที่ดินข้างเคียงมีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลง
ให้บันทึกเหตุแห่งความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจน
1. เป็นเพราะเหตุใด
2. มีความเกี่ยวเนื่องกับที่ดินข้างเคียงเดิมอย่างไร
ให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า
- สภาพการทำประโยชน์ (มีความเป็นไป) ตรงกับที่ได้แจ้งไว้ในหลักฐานเดิมที่นำมาขอออกหรือไม่
ตัวอย่าง
- เช่น หลักฐานที่ดินเดิมแจ้งเป็นที่นา แต่ที่ดินที่ขอออกเป็นป่าชายเลน ซึ่งทำนำไม่ได้
ผล ให้เป็นเหตุสงสัยว่าที่ดินที่ขอออกนั้นเป็นที่ดินไม่ตรงตามหลักฐานที่ดินเดิม
กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองในพื้นที่นั้น
ให้บันทึกการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจน และแนบหลักฐานการเปลี่ยนแปลงเขตปกครอง (ถ้ามี)
รวมไว้ในเรื่องราวการขอออกโฉนด ฯลฯ เพื่อประกอบการพิจารณา
กรณีมีเหตุสมควรสงสัยว่าที่ดินที่ขอออกอาจไม่ตรงกับหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง


สงสัยทั่วไป
สอบสวนเพิ่มเติมจนได้ข้อยุติ
หมดข้อสงสัย
กลายเป็นสงสัยเป็นอย่างยิ่ง
สามารถออก โฉนด ฯลฯ ได้
ไม่สามารถออก โฉนด ฯลฯ ได้
สงสัยเป็นอย่างยิ่ง (ข้อ 6(5))
ให้ (แล้วแต่กรณีว่าผู้ใดมีอำนาจออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ขอออก)
- เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด
- เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา
- เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก
- นายอำเภอ
- ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ
- ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจ
แต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย 3 คน
เพื่อพิจารณาตรวจสอบ
- สภาพที่ดิน และ
- การครอบครองทำประโยชน์
ให้ได้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินที่ขอออก
1. เป็นที่ดินที่ตรงตำแหน่งตามหลักฐานที่นำมาแสดงหรือไม่ อย่างไร
2. มีหลักฐานใดประกอบการตรวจสอบ
คณะกรรมการรายงานผล
ผู้แต่งตั้ง (คือผู้มีอำนาจออกเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทนั้น)
เพื่อใช้รายงานนั้นประกอบการพิจารณาดำเนินการให้แก่ผู้ขอ
ผลการตรวจสอบตามวิธีการในข้อ 6 แล้ว


ได้ข้อยุติว่า
- ที่ดินที่ขอออกตรงตามหลักฐานที่นำมาแสดง และเป็นที่ดินอยู่ในหลักเกณฑ์ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้
พิจารณาดำเนินการเพื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการต่อไป จนครบถ้วนตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้
ไม่ได้ข้อยุติว่า
- ที่ดินที่ขอออกตรงตามหลักฐานที่นำมาแสดง และเป็นที่ดินอยู่ในหลักเกณฑ์ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่ (ข้อ 7)
ให้ดำเนินการตรวจสอบกับ
- ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือ
- ระวางรูปถ่ายทางอากาศ ฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุด เท่าที่ทางราชการมีอยู่ (ตรวจสอบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร)
ให้ได้ข้อยุติว่า
- เป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่

๔. การเสนอแนะแนวทางแก้ไข

สภาพปัญหาเกี่ยวกับที่ดินนั้นเป็นปัญหาที่ซับซ้อน เนื่องจากมีบุคคล ผลประโยชน์ ตัวบทกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในหลายพื้นที่จนบานปลายกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การแก้ไขปัญหา จึงจำเป็นต้องมีการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน เพื่อให้การควบคุมดูแลและการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นเอกภาพและมีกรอบแนวทาง เพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนา ภารกิจ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน ซึ่งการมีคณะกรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง ทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน รวมทั้งแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้อย่างแท้จริง ภาครัฐจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้น

จากข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญของประเด็นปัญหาที่ศึกษาวิเคราะห์จะเห็นได้ว่าที่ดินของรัฐที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ได้กำหนดมาตรการไว้นั้น หมายถึงที่ดินของรัฐทุกประเภท โดยกำหนดมาตรการในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ และมาตรการขั้นตอนและวิธีการดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ไว้อย่างชัดเจนแล้ว แต่วิธีปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ เปิดโอกาสให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามนัยข้อ ๖ (๑) - (๕) ของระเบียบดังกล่าว โดยไม่ต้องดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ และข้อ ๗ หากการดำเนินการตามข้อ ๖ ยังไม่ได้ข้อยุติว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง และเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้ดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ หากกรมที่ดินยกเลิกระเบียบดังกล่าว ผู้ศึกษาวิเคราะห์เห็นว่ามีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อเสียของการยกเลิกระเบียบฯ คือ ไม่เปิดโอกาสให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ตามนัยข้อ ๖ (๑) - (๕) ของระเบียบดังกล่าว และต้องดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกแปลง ผู้ขออาจมองว่าเป็นการสร้างภาระเกินสมควร และทำให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกิดความล่าช้า

ข้อดีของการยกเลิกระเบียบฯ คือ การพิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ต้องดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกแปลง โดยไม่เปิดโอกาสให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทำให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นไปด้วยความรอบคอบ ลดปัญหาการใช้ดุลพินิจที่อาจทำให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

ทั้งนี้ อย่างไรก็ตามกรมที่ดินควรพิจารณาออกระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น โดยกำหนดวิธีดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรการในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งได้กำหนดมาตรการ ขั้นตอน รวมทั้งวิธีการดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ และกระบวนการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังมีหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่มีอำนาจในการดูแลรักษามีส่วนร่วมในกระบวนการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐด้วยแล้ว ซึ่งการออกระเบียบกรมที่ดินจะต้องกำหนดขั้นตอนในการตรวจสอบเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามลำดับขั้นตอน ๑,๒,๓... ให้ชัดเจน โดยไม่เปิดโอกาสให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินใช้ดุลพินิจ เพราะอาจทำให้การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ จนเป็นเหตุให้ปัจจุบันนี้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดิน ถูกเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และถูกฟ้องร้องเป็นจำนวนมาก สร้างความเสียหายให้กับประชาชนและทางราชการ

ดังนั้น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในด้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นภารกิจหลัก ที่สำคัญของกรมที่ดินในการให้บริการประชาชน กรมที่ดินควรพิจารณาแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปตามมาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ เพื่อให้การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง ลดปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ที่มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จักได้มีกรอบแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ

๕. เอกสารอ้างอิง/บรรณานุกรม

- คู่มือปฏิบัติงานการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. กันยายน ๒๕๕๔

- แผนภูมิกฎหมายที่ดิน. ชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม. (ฉบับปรับปรุง) ๒๕๖๒

- คู่มือสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. สิงหาคม ๒๕๖๓

- มติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๔ กำหนดมาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

- กรมที่ดิน. สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ
http://www.dol.go.th

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์
ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข
เรื่อง การออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ

โดย

กลุ่ม ๘

๑. นายชาติภูมิ พลเธียร	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก สาขาบางระกำ
๒. นายประเสริฐศักดิ์ อินทนาวรานนท์	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาแม่แตง
๓. นายวรพจน์ เชาวนะปัญจะ	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชัยภูมิ สาขาจัตุรัส
๔. นายวสันต์ เครือคำ	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน สาขาลี้
๕. นายวิทยา ชูคำ	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาทุ่งใหญ่
๖. นายวิโรจน์ จันทร์ทองพูน	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดแพร่ สาขาลอง
๗. นายวิโรจน์ นาแหยม	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกาฬสินธุ์ สาขากุฉินารายณ์
๘. นางสาวสิริวิภา พงษ์ธานี	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดตราด สาขาเขาสมิง
๙. นายอดุลย์ แต้ชัยรักษ์	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดแม่ฮ่องสอน สาขาแม่สะเรียง

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและ
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖
พ.ศ. ๒๕๖๖

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข
หลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและ
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖
พ.ศ. ๒๕๖๖

๑. เรื่อง การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ

๒. บทนำ

๒.๑ ความเป็นมาและความสำคัญ

กรมที่ดินเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจหลักตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ประชาชน ซึ่งเอกสารสิทธิ์มีความสำคัญในด้านความมั่นคงของประเทศ มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ เป็นการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ปัจจุบันมีหน่วยงานตรวจสอบหลายหน่วยงาน เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้เข้าตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่เศรษฐกิจที่มีมูลค่าที่ดินสูง และมีตำแหน่งที่ดินที่สงสัยว่าจะเป็นที่ดินของรัฐ โดยมีการนำเอาผลการอ่านแปลภาพถ่ายฯ เรื่องตำแหน่งที่ดินและการทำประโยชน์มาพิจารณาว่าการออกเอกสารสิทธิ์ดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประการใด ทั้งที่เดิมระเบียบ ขั้นตอน และวิธีการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินให้พิจารณาสภาพการทำประโยชน์ในขณะยื่นขอเท่านั้น เป็นเหตุให้การออกเอกสารสิทธิ์มิชอบด้วยกฎหมายต้องเพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว และเจ้าหน้าที่กรมที่ดินถูกมองว่าอยู่ในกระบวนการของการออกเอกสารสิทธิ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถูกดำเนินการทางวินัย และยังต้องรับผิดในทางแพ่งร่วมกับกรมที่ดิน เพื่อชดใช้ความเสียหายแก่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเพิกถอนดังกล่าว จึงเป็นที่มาในการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๕๖/๑ เพื่อให้มีการอ่านแปลระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ หรือระวางภาพถ่ายทางอากาศฉบับก่อนสุด เท่าที่ทางราชการมีอยู่เป็นข้อมูลในการประกอบการพิจารณาการออกเอกสารสิทธิที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ โดยอธิบดีกรมที่ดินอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ออกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตที่ดินติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินตรวจสอบข้อเท็จจริงตามนัยข้อ.๖ (๑) ถึง (๕) และใช้ดุลพินิจในการที่จะสามารถลงนามเอกสารสิทธิ์ได้ แต่หากยังมีข้อสงสัยให้ส่งเรื่องไปอ่านแปลภาพถ่ายฯ ตามวิธีการต่อไป แต่อย่างไรก็ตามการใช้ดุลพินิจดังกล่าว หากภายหลังหน่วยงานภายนอกเอาผลการอ่านแปลภาพถ่ายฯ มาพิจารณาประกอบอีก ก็ยังเป็นปัญหาในลักษณะเดิมต่อไปไม่สิ้นสุด จึงเป็นที่มาของการศึกษาว่า การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐควรต้องดำเนินการอ่านแปลภาพถ่ายฯ ทุกกรณีหรือไม่

๒.๒ วัตถุประสงค์

เพื่อให้การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ มีความถูกต้องเป็นที่ยอมรับของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลดความเสี่ยงของเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดทางอาญาหรือถูกสอบสวนความผิดทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือต้องรับผิดชอบความเสียหายในทางแพ่งจากการที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเพิกถอนฟ้องร้องต่อศาลให้รับผิดชอบในความเสียหายร่วมกับกรมที่ดิน ลดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ตลอดจนเป็นการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

/อีกทางหนึ่ง...

อีกทางหนึ่ง เพื่อเป็นการพัฒนาระบบการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ และเป็นการคุ้มครองสิทธิ์ด้านที่ดินให้แก่ประชาชนตามกฎหมาย ตามยุทธศาสตร์ และพันธกิจของกรมที่ดิน

๒.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินมีความละเอียด รอบคอบ สร้างความเชื่อมั่น เป็นที่ยอมรับของประชาชนและหน่วยงานภายนอก อันเป็นการคุ้มครองสิทธิ์ด้านที่ดินให้แก่ประชาชน

๒. เจ้าหน้าที่มีแนวทางปฏิบัติงานเกี่ยวกับกรณีการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ที่ชัดเจนและง่ายต่อการปฏิบัติและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๓. ลดการต้องรับผิดทางอาญา หรือการถูกดำเนินการทางวินัย ในฐานความผิดที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และลดการรับผิดทางแพ่งในความเสียหายที่เกิดจากการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายและต้องถูกเพิกถอน หรือแก้ไข

๔. สร้างความเสมอภาค ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ และลดปัญหาความยากจน

๕. ลดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐ หรือระหว่างรัฐกับรัฐ

๖. สร้างความเชื่อมั่นให้แก่องค์กรต่างๆในกรณีมีเรื่องร้องเรียน

๗. สร้างความเชี่ยวชาญ ความชำนาญ ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการอ่านแปลภาพถ่ายฯ

๓. การสรุปสาระของเรื่อง

การศึกษาจึงเป็นการพิจารณาถึงผลดี และผลเสีย ของการยกเลิกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตที่ดินติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้ระเบียบฯ ดังกล่าว

ผลเสีย

๑. การอ่านแปลภาพถ่ายฯ ทุกกรณี ทำให้เกิดความล่าช้า เป็นการสร้างภาระและขั้นตอนโดยไม่จำเป็น

๒. เจ้าหน้าที่ผู้อ่านแปลภาพถ่ายฯ มีจำนวนจำกัด และผลการอ่านแปลภาพถ่ายฯ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญของผู้อ่านแปลภาพถ่ายฯ

๓. การอ่านแปลภาพถ่ายฯ พิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ในบางกรณีเท่านั้น เช่น การพิสูจน์การทำประโยชน์ แต่อาจไม่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงบางกรณีได้ เช่น การพิสูจน์ตำแหน่งที่ดินว่าตรงตำแหน่งตามหลักฐานเดิมหรือไม่ จึงต้องอาศัยการสอบสวนเพิ่มเติมจากเจ้าหน้าที่มาประกอบการพิจารณาร่วมด้วย

๔. สิ้นเปลืองงบประมาณ และเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้กับภาครัฐ หรือประชาชน อันเป็นผลเสียทางเศรษฐกิจ

ผลดี

๑. การอ่านแปลภาพถ่ายระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ ฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกกรณี จะเป็นประโยชน์กับเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน เนื่องจากจะมีข้อมูล ข้อเท็จจริงในเรื่องตำแหน่งที่ดินและการทำประโยชน์ของที่ดินที่ขอออกเอกสารสิทธิ์

/๒.ผลการอ่าน...

๒. ผลการอ่านแปลภาพถ่ายฯ เป็นหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้ยืนยันต่อหน่วยงานผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ และหน่วยงานที่ตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่มิชอบด้วยกฎหมาย

๓. เป็นการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๖/๑ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และเป็นไปตามมาตรการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

๔. ป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินต้องถูกดำเนินคดี หรือถูกดำเนินการทางวินัยเนื่องจากการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ

๕. ลดการใช้ดุลพินิจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

๖. เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

อุปสรรคของการบังคับใช้

๑. การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐมีกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ และมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ มาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ มีการกำหนดนิยามของที่ดินสาธารณะไว้อย่างกว้างๆ โดยไม่มีการแยกระหว่างที่ดินสาธารณะที่มีแนวเขตที่ชัดเจนแล้วหรือไม่

๒. ผู้ดูแลรักษาที่ดินของรัฐไม่สามารถชี้ตำแหน่งแนวเขตที่ดินของรัฐได้

๓. แนวเขตที่ดินของรัฐไม่มีความชัดเจน

๔. ขาดอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ และขาดอุปกรณ์ในการอ่านแปลภาพถ่ายฯ

จากการวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย และอุปสรรคในการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น แม้การอ่านแปลภาพถ่ายฯ ในทุกกรณีอาจทำให้การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินให้กับประชาชนเกิดความล่าช้า แต่หากพิจารณาถึงกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่ชอบด้วยกฎหมาย ป้องกันการถูกเพิกถอน หรือแก้ไข ด้วยสาเหตุที่เป็นที่ดินที่ไม่ได้มีการครอบครอง และทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่ถูกดำเนินการทางวินัย และทางอาญา ทั้งยังต้องรับผิดความเสียหายในทางแพ่งร่วมกับกรมที่ดิน เห็นว่า การอ่านแปลภาพถ่ายฯ ทุกกรณีเป็นผลดีมากกว่า

๔. การเสนอแนะแนวทางแก้ไข

เนื่องจากการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ จำเป็นจะต้องทราบข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงดังกล่าว ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐและได้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันหรือไม่ ซึ่งเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาเพื่อดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ โดยข้อเท็จจริงดังกล่าวหน่วยงานตรวจสอบ เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มักจะนำผลการอ่านแปลภาพถ่ายฯ ในอดีต มาใช้ประกอบการพิจารณาว่าเป็นการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งการที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวในอดีตที่ผ่านมาเป็นระยะเวลานาน ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องกันมาตลอดหรือไม่ ต้องอาศัยการอ่านแปลภาพถ่ายฯ เท่านั้น ที่จะเป็นหลักฐานในเชิงประจักษ์อันสามารถใช้เป็นหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) เมื่อผลการตรวจสอบกับระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือระวางภาพถ่ายทางอากาศฉบับก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมี ปรากฏว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์

/มาก่อนการ...

มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐจริง ก็สามารถออกเอกสารสิทธิ์ให้กับประชาชนได้อย่างถูกต้อง และในทางกลับกัน หากผลการอ่านแปลภาพถ่ายฯ ไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ ก็สามารถใช้เป็นเหตุผลในการพิจารณาสั่งการไม่ออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้ขอ เนื่องจากมิได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ เพราะการอ่านแปลภาพถ่ายฯ จะได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ชัดเจนมากกว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเอกสารหรือพยานบุคคลซึ่งผู้ขอนำมาประกอบเป็นพยานในการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน เนื่องจากอาจให้ข้อมูลที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง หรือพยานบุคคลก็มิอาจยืนยันข้อเท็จจริงย้อนหลังไปได้นานเท่ากับการอ่านแปลภาพถ่ายฯ อันเป็นข้อเท็จจริงที่ตรวจสอบได้ในเชิงวิทยาศาสตร์ ตามแนวทางที่หน่วยงานตรวจสอบได้นำมาใช้ในการพิจารณาว่าเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินนั้น เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งที่กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์การออกเอกสารสิทธิ์ในอดีตมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการอ่านแปลภาพถ่ายฯ ไว้ แต่ในปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน โดยได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือระวางภาพถ่ายทางอากาศฉบับก่อนหน้าเท่าที่ทางราชการมีอยู่ ในกรณีของการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในที่ดินของรัฐ ไว้ตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว และมีการออกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดิน เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ การที่กำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๖ (๑) ถึง (๕) นั้น อาจเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานที่ดินใช้ดุลพินิจไปโดยคลาดเคลื่อน เนื่องจากการพิจารณาดังกล่าวมิอาจพิสูจน์ได้ว่าในอดีตที่ผ่านมาได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ กรณีดังกล่าวอาจถูกหน่วยงานตรวจสอบฯ นำผลการอ่านแปลภาพถ่ายฯ มาใช้เป็นเหตุในการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ในภายหลัง และเป็นเหตุให้ถูกมองว่าเหตุใดเจ้าหน้าที่จึงไม่ส่งอ่าน แปลภาพถ่ายฯ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๖/๑ อาจถูกดำเนินการทางวินัยและทางอาญาฐานทุจริตและประพฤติมิชอบ อีกทั้งต้องรับผิดชอบในทางแพ่งต่อความเสียหายของเจ้าของที่ดินที่ถูกเพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิในที่ดินร่วมกับกรมที่ดิน หรืออาจเกิดกรณีการใช้ดุลพินิจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ขอซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินมาตั้งแต่ต้นโดยยินยอมรับผลประโยชน์เป็นการตอบแทน แลกกับการไม่ดำเนินการดังกล่าว อันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อภาพลักษณ์ของกรมที่ดิน ดังนั้น การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่มีแนวเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในที่ดินของรัฐ หากมีการลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และให้มีการอ่านแปลภาพถ่ายทุกกรณี จะเป็นผลดีกับเจ้าพนักงานที่ดิน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้หลักฐานในเชิงประจักษ์นำมาประกอบการพิจารณาออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินภายใต้กฎหมาย ระเบียบ และวิธีการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวเป็นไปด้วยความละเอียด รอบคอบ และชอบด้วยกฎหมาย ลดการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ และกรมที่ดินเพื่อให้รับผิดในความเสียหายทางแพ่ง อันเกิดจากการต้องเพิกถอน หรือแก้ไขการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากในปัจจุบันมีงานออกเอกสารสิทธิ์ในลักษณะดังกล่าวค้างอยู่เป็นจำนวนมาก และเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในเรื่องการอ่านแปลภาพถ่าย มีปริมาณไม่สัมพันธ์กับปริมาณงานที่มีอยู่ การอ่านแปลภาพถ่ายฯ ทุกกรณีในการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่มีแนวเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐอาจต้องใช้เวลานาน ดังนั้น กรมที่ดินจะต้องเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในส่วนการอ่านแปลภาพถ่ายให้มากขึ้นเพื่อตอบสนองการดำเนินการให้อยู่ภายใต้กรอบระยะเวลาตามพระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกฯ และตามกรอบระยะเวลาที่กรมที่ดินได้กำหนดไว้ต่อไป

/๕.เอกสาร...

-๕-

๕. เอกสารอ้างอิง/บรรณานุกรม (ถ้ามี)

๑. พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๖/๑

๓. ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

๔. มาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

๕. มาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานอ่านภาพถ่ายทางอากาศ

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์
ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข
เรื่อง การยกเลิกระเบียบว่าด้วย การตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรือในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ จะส่งผลอย่างไรในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

โดย
กลุ่ม ๙

๑. นายกฤษฎิ์	สุระนาถ
๒. นางสาวจะรีพร	โรยสุวรรณ
๓. นายตวงวิทย์	เชื้อหอม
๔. นายพรประสิทธิ์	ศรีอุดร
๕. นายพิชัย	แซ่หว่อง
๖. นางสาวพิมพา	วงษ์เบาะ
๗. นายวิชาติ	หิรัญประจักษ์
๘. นายสิทธิศักดิ์	จินตุลา
๙. นายสุเทพ	บุตรงาม

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖
พ.ศ. ๒๕๖๖

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข หลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖

พ.ศ. ๒๕๖๖

๑. ชื่อเรื่อง

การยกเลิกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ.๒๕๕๑ จะส่งผลอย่างไรในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

๒. บทนำ

๒.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดขั้นตอนกระบวนการในการออกหนังสือแสดงแดงสิทธิในที่ดินหลายมาตราโดยเฉพาะกรณีการออกหนังสือแสดงแดงสิทธิในที่ดินกรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐตามมาตา ๕๖/๑ บัญญัติว่า“**การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด**”โดยอธิบดีกรมที่ดินได้ออก**ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑** กำหนดขั้นตอนการตรวจสอบในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ดังนี้

๑. การตรวจสอบหลักฐานเดิมและหลักฐานทางทะเบียนที่ดินว่าผู้ขอมีสิทธิในที่ดิน และหลักฐานเดิมดังกล่าวถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่

๒. ตรวจสอบว่าที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมาแสดงหรือไม่

๓. ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ว่ามีความเป็นไปได้ตรงกับที่ได้แจ้งในหลักฐานที่นำมาแสดงในการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่

๔. กรณีชื่อผู้ขอไม่ตรงกับหลักฐานเดิม ให้สอบสวนและบันทึกถ้อยคำผู้ขอ ผู้ปกครองท้องที่และผู้ที่เชื่อถือได้ว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ที่มีชื่อในหลักฐานดินเดิมอย่างไรตั้งแต่เมื่อใด

๕. กรณีมีเหตุอันสมควรสงสัยอย่างยิ่งว่า ที่ดินอาจไม่ตรงกับหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา แต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ คน เพื่อตรวจสอบสภาพที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า เป็นที่ดินตรงตำแหน่งตามหลักฐานเดิมหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ หากการดำเนินการตามข้อ ๑)- ๕) ยังไม่ได้ข้อยุติว่าเป็นที่ดินตรงตามหลักฐาน และเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ให้ส่งเรื่องให้กรมที่ดินตรวจสอบ

/กับระวาง...

กับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่

ซึ่งหากมีการยกเลิกระเบียบ ฯ ดังกล่าวจะส่งผลอย่างไรในการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน จะขัดข้องในทางปฏิบัติหรือไม่ประการใด หากขัดข้องจะมีแนวทางในการแก้ไขอย่างไร อันเป็นประเด็นปัญหาของกรมที่ดินตามโครงการหลักสูตรการศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖ สำหรับผู้เข้ารับการศึกษาอบรมทำการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อรายงานผลการศึกษาพร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๒.๒ วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาวิธีการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ.๒๕๕๑

๒. เพื่อศึกษาผลกระทบหากมีการยกเลิกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ.๒๕๕๑ จะเป็นผลดีหรือผลเสียในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อย่างไรเป็นปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติมีผลกระทบต่อการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ประการใด

๓. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหากรณีมีข้อขัดข้อง ตามข้อ ๒.

๒.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ทำให้ทราบถึงวิธีการตรวจสอบที่ดินเพื่อการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ.๒๕๕๑

๒. ทำให้ทราบถึงผลดี/ผลเสีย หากมีการยกเลิกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ.๒๕๕๑ รวมถึงจะเป็นปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติอันส่งผลกระทบต่อการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่อย่างไร

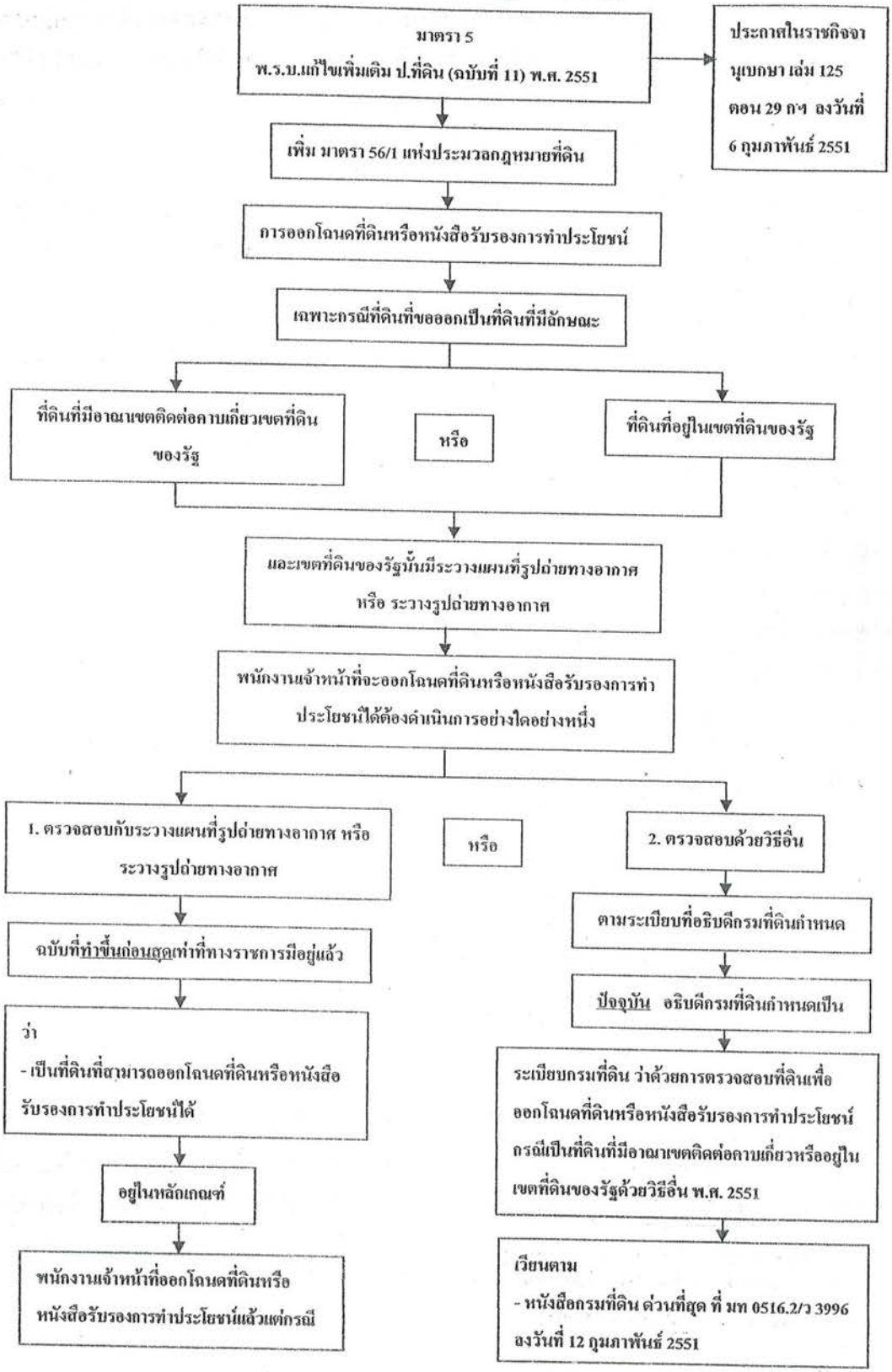
๓. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหากรณีที่มีข้อขัดข้องตาม ข้อ ๒.

๓. การสรุปสาระของเรื่อง

เกี่ยวกับประเด็นปัญหา ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วย การตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ.๒๕๕๑ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑) พ.ศ.๒๕๕๑ อธิบดีกรมที่ดินได้กำหนดวิธีการตรวจสอบก่อนมีการออกแสดงแดงสิทธิในที่ดินกรณีที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐตามสาระสำคัญที่สามารถสรุปเป็นแผนผังหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการได้ ดังนี้

/๑.มาตรา...

มาตรา 56/1 หลักเกณฑ์การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางฯ



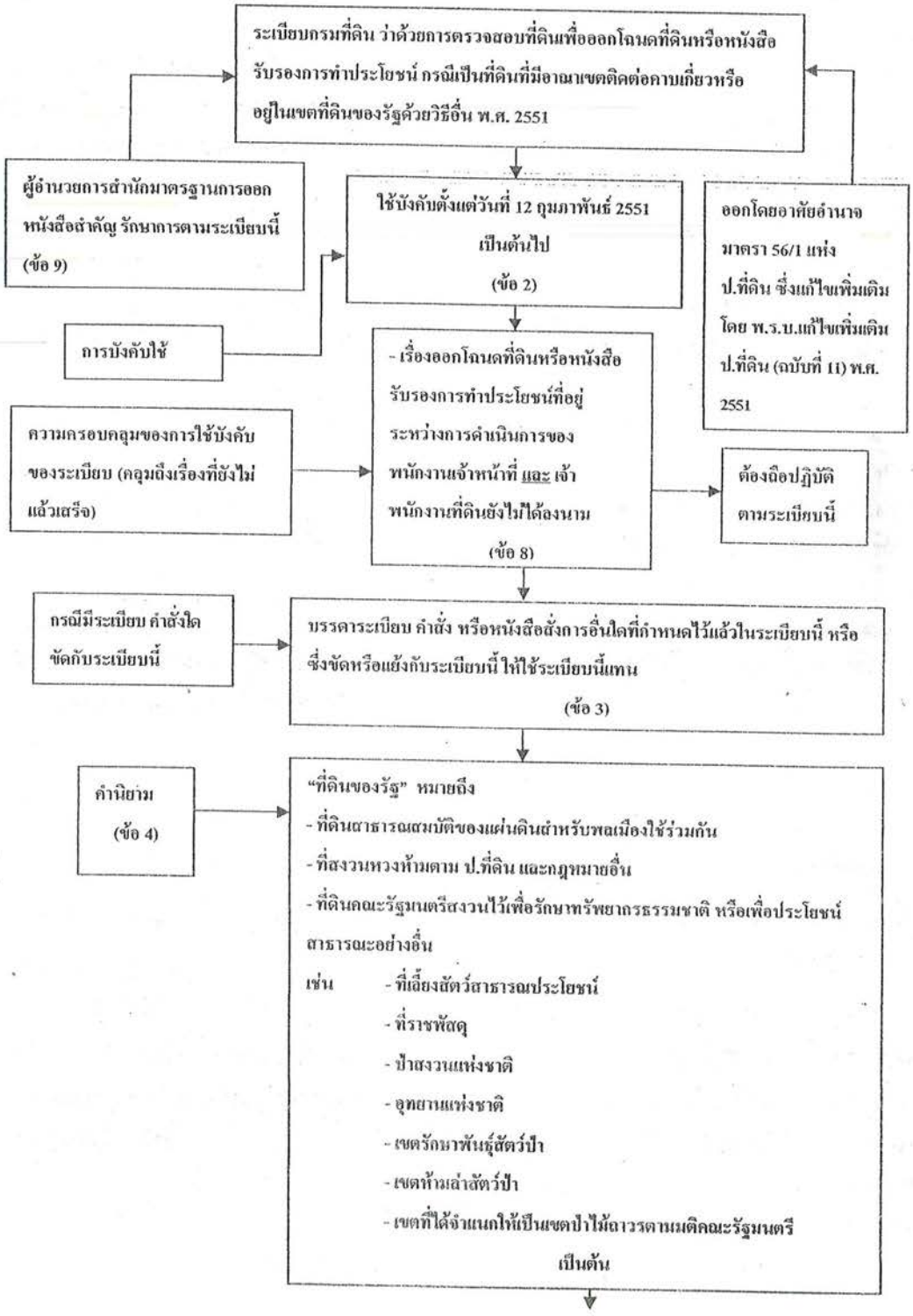
ชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม

กรมที่ดิน

(ช.35)

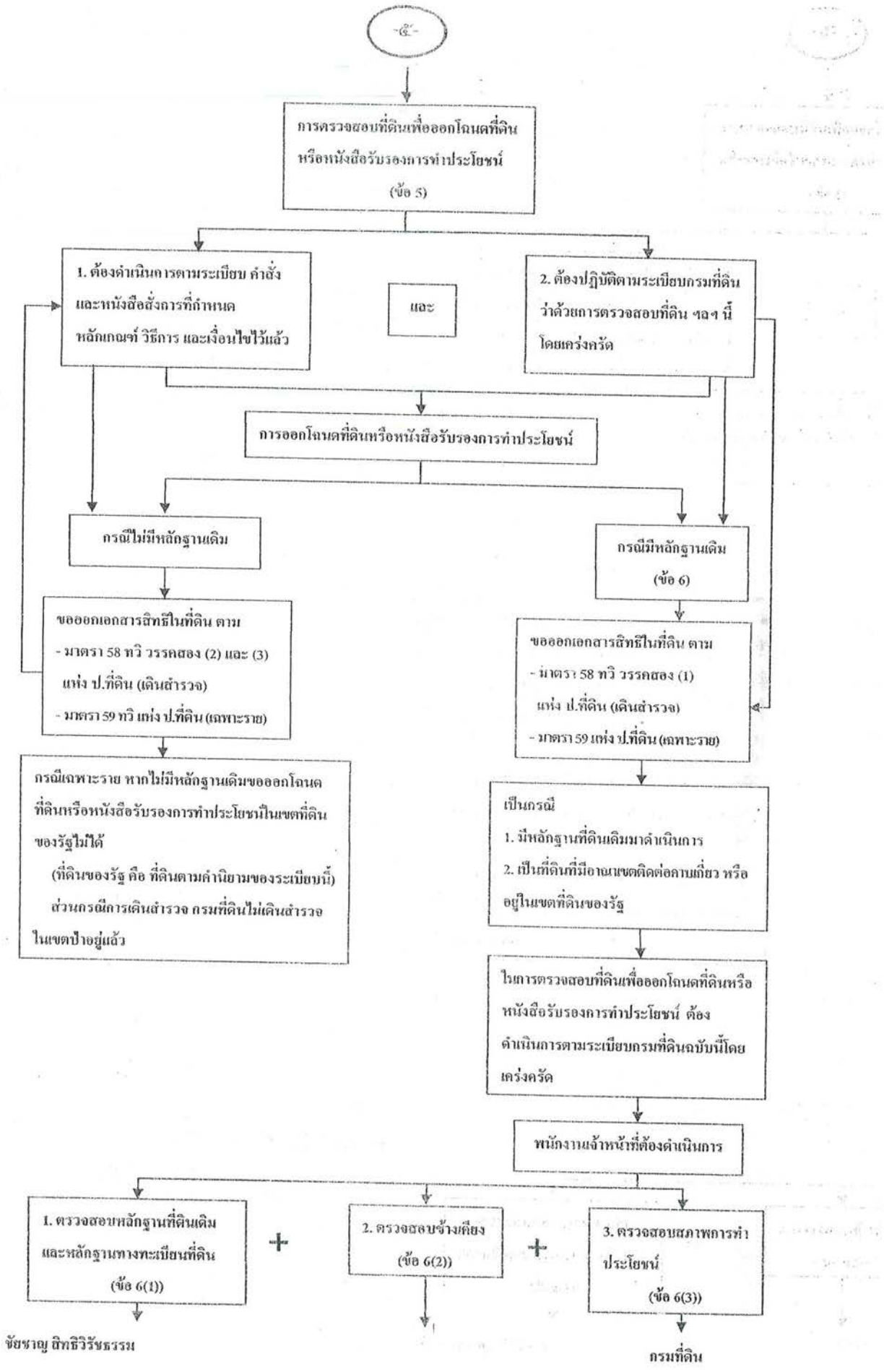
ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. 2551

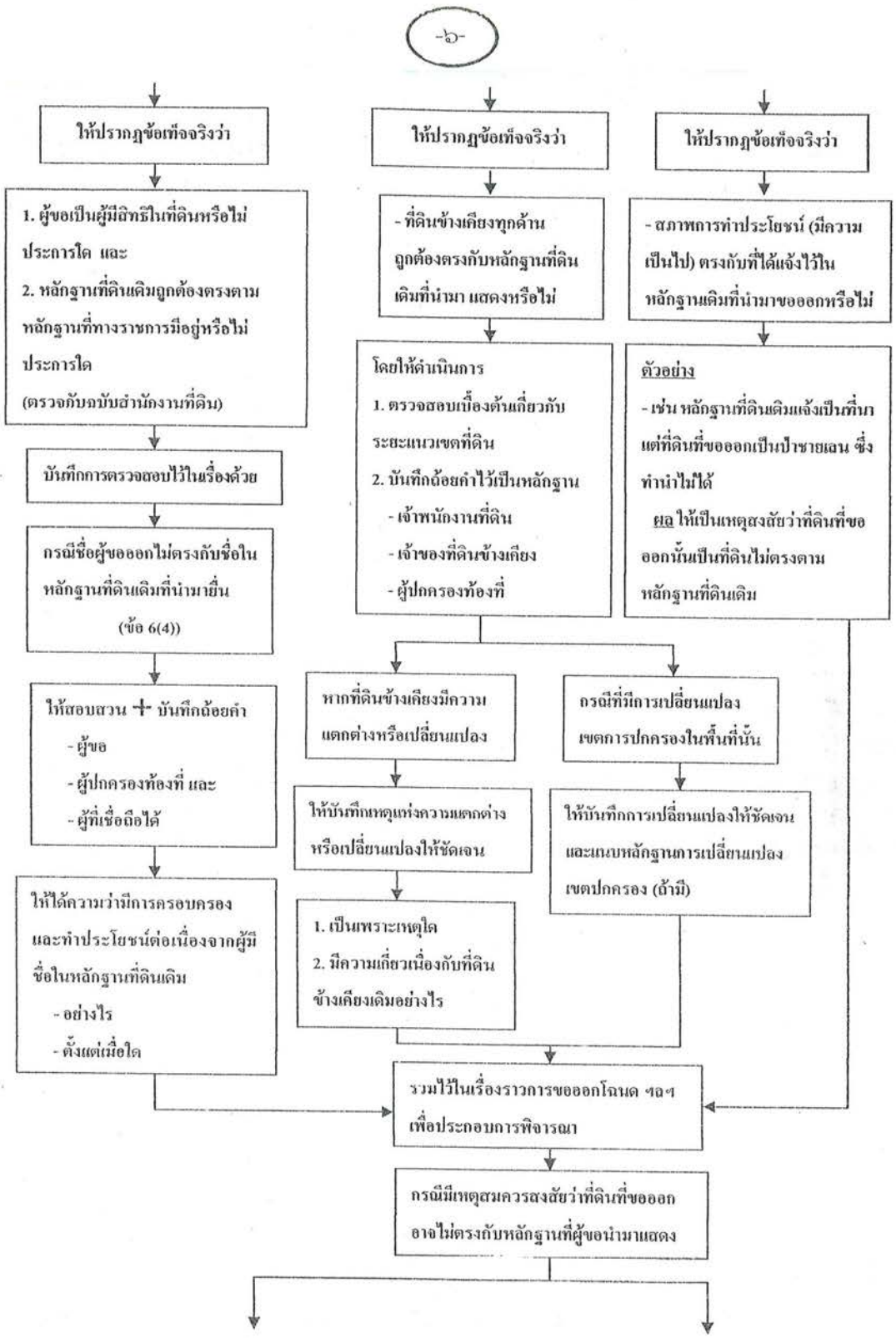
(ออกตามมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

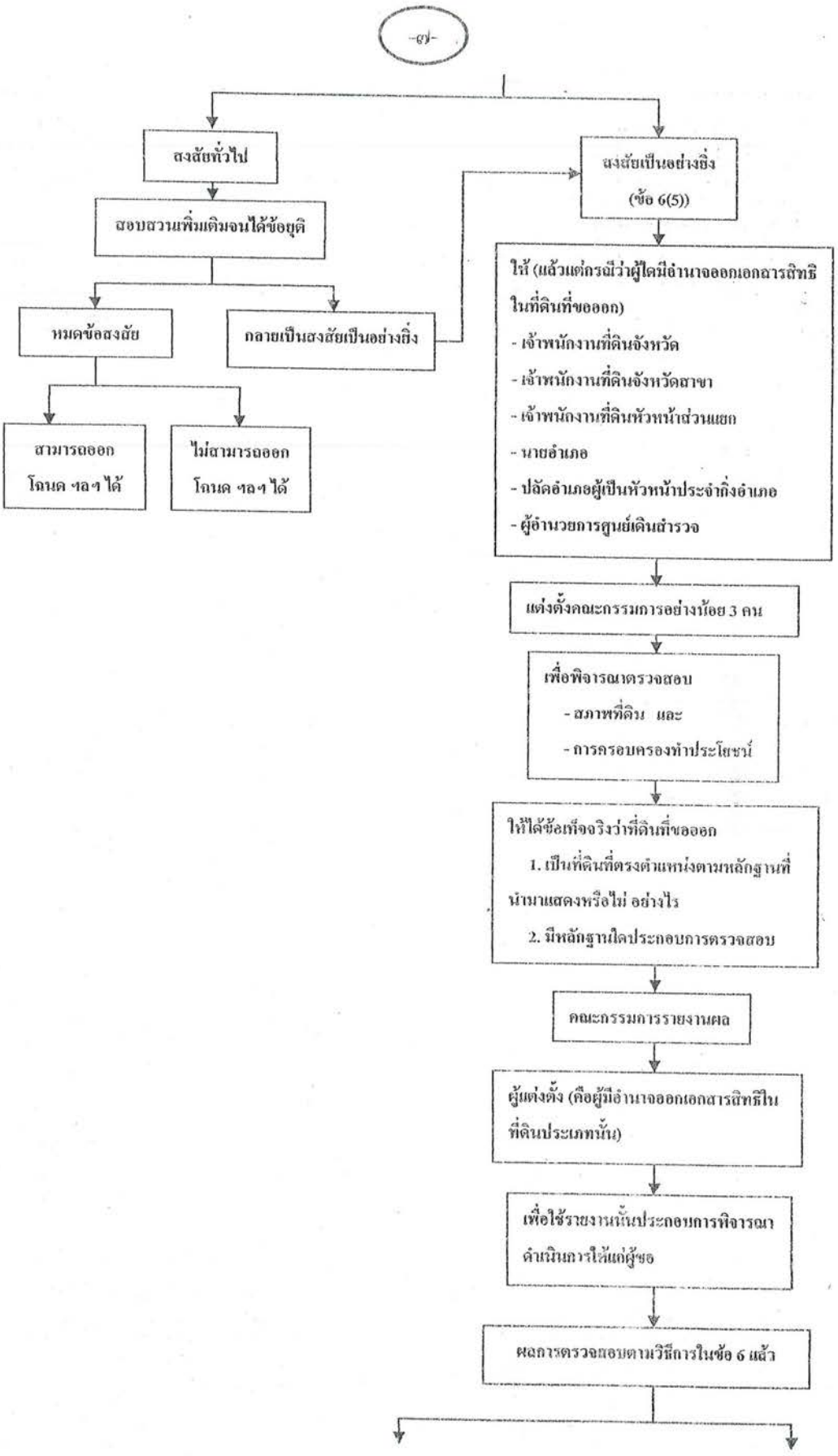


ชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม

กรมที่ดิน

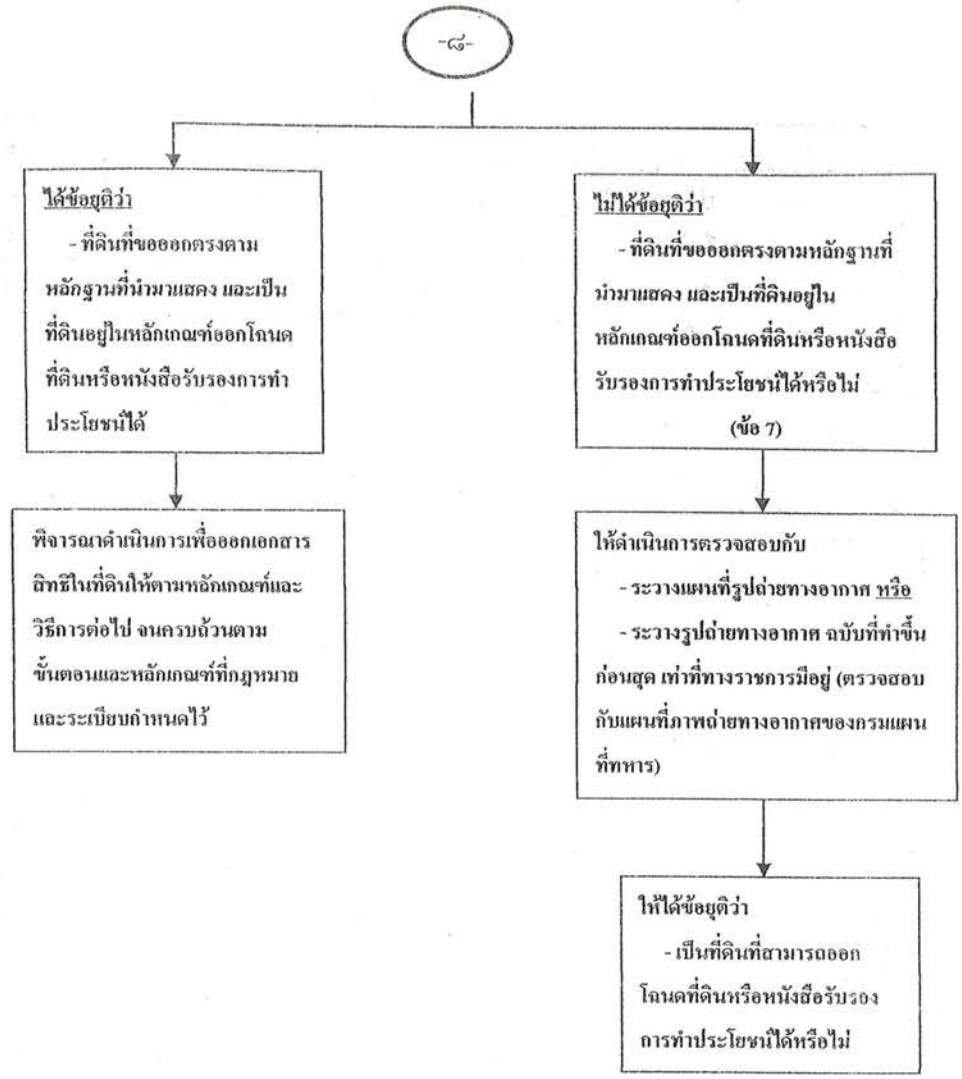

-๕-
การตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (ข้อ 5)
1. ต้องดำเนินการตามระเบียบ คำสั่ง และหนังสือสั่งการที่กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้แล้ว
และ
2. ต้องปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดิน ฯลฯ นี้ โดยเคร่งครัด
การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์
กรณีไม่มีหลักฐานเดิม
กรณีมีหลักฐานเดิม (ข้อ 6)
ขอออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ตาม
- มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (2) และ (3) แห่ง ป.ที่ดิน (เดินสำรวจ)
- มาตรา 59 ทวิ แห่ง ป.ที่ดิน (เฉพาะราย)
ขอออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ตาม
- มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (1) แห่ง ป.ที่ดิน (เดินสำรวจ)
- มาตรา 59 แห่ง ป.ที่ดิน (เฉพาะราย)
กรณีเฉพาะราย หากไม่มีหลักฐานเดิมขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตที่ดินของรัฐไม่ได้
(ที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินตามคำนิยามของระเบียบนี้)
ส่วนกรณีการเดินสำรวจ กรมที่ดินไม่เดินสำรวจในเขตป่าอยู่แล้ว
เป็นกรณี
1. มีหลักฐานที่ดินเดิมมาดำเนินการ
2. เป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ
ในการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ต้องดำเนินการตามระเบียบกรมที่ดินฉบับนี้โดยเคร่งครัด
พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการ
1. ตรวจสอบหลักฐานที่ดินเดิม และหลักฐานทางทะเบียนที่ดิน (ข้อ 6(1))
+
2. ตรวจสอบข้างเคียง (ข้อ 6(2))
+
3. ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ (ข้อ 6(3))
ชัยชาญ สิทธิวิริยธรรม
กรมที่ดิน


-๖-
ให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า
1. ผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินหรือไม่ ประการใด และ
2. หลักฐานที่ดินเดิมถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่ ประการใด
(ตรวจกับฉบับสำนักงานที่ดิน)
บันทึกการตรวจสอบไว้ในเรื่องด้วย
กรณีชื่อผู้ขอออกไม่ตรงกับชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมายื่น (ข้อ 6(4))
ให้สอบสวน + บันทึกถ้อยคำ
- ผู้ขอ
- ผู้ปกครองท้องที่ และ
- ผู้ที่เชื่อถือได้
ให้ได้ความว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องจากผู้มีชื่อในหลักฐานที่ดินเดิม
- อย่างไร
- ตั้งแต่เมื่อใด
ให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า
- ที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมา แสดงหรือไม่
โดยให้ดำเนินการ
1. ตรวจสอบเบื้องต้นเกี่ยวกับระยะแนวเขตที่ดิน
2. บันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐาน
- เจ้าพนักงานที่ดิน
- เจ้าของที่ดินข้างเคียง
- ผู้ปกครองท้องที่
หากที่ดินข้างเคียงมีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลง
ให้บันทึกเหตุแห่งความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจน
1. เป็นเพราะเหตุใด
2. มีความเกี่ยวเนื่องกับที่ดินข้างเคียงเดิมอย่างไร
ให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า
- สภาพการทำประโยชน์ (มีความเป็นไป) ตรงกับที่ได้แจ้งไว้ในหลักฐานเดิมที่นำมาขอออกหรือไม่
ตัวอย่าง
- เช่น หลักฐานที่ดินเดิมแจ้งเป็นที่นา แต่ที่ดินที่ขอออกเป็นป่าชายเลน ซึ่งทำนาไม่ได้
ผล ให้เป็นเหตุสงสัยว่าที่ดินที่ขอออกนั้นเป็นที่ดินไม่ตรงตามหลักฐานที่ดินเดิม
กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองในพื้นที่นั้น
ให้บันทึกการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจน และแนบหลักฐานการเปลี่ยนแปลงเขตปกครอง (ถ้ามี)
รวมไว้ในเรื่องราวการขอออกโฉนด ฯลฯ เพื่อประกอบการพิจารณา
กรณีมีเหตุสมควรสงสัยว่าที่ดินที่ขอออกอาจไม่ตรงกับหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง



ชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม

กรมที่ดิน



เห็นว่า จากหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามสรุปแผนผังข้างต้น เป็นการกำหนดขั้นตอนกระบวนการออกเอกสารสิทธิตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรค ๒ (๑) และ มาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีมีหลักฐานเดิม (ข้อ ๖) ซึ่งมีความสอดคล้องตรงตามหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังนี้

๑. มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน

๒. ไม่เป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๓. กระบวนการขั้นตอนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

กรณีที่ ๑ มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน รวมถึงการครอบครองที่ดินต่อเนื่องจากเจ้าของดินเดิม การที่จะครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้ต้องมีสภาพเป็นบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต้องเป็นไปตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์(กล่าวคือ จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้)หากพิจารณาจากกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้วบุคคลที่มีสิทธิจะได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่อยู่ในลักษณะ “เป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน”ซึ่งบุคคลผู้มีสิทธิในที่ดินจะต้องอยู่ในฐานะของเจ้าของที่ดิน มิใช่อยู่ในฐานะผู้เช่าหรือผู้ทรงสิทธิเก็บกิน ทั้งนี้ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ แม้ว่าการออกโฉนดที่ดินไม่เป็นนิติกรรมก็ตามแต่ยังต้องพิจารณา

/ถึงสิทธิ...

ถึงสิทธิของบุคคล และความสามารถของบุคคลที่จะขอออกโฉนดที่ดินด้วยดังนั้นผู้ที่จะทำการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสอบสิทธิต้องพิจารณาถึงการเป็นบุคคล ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย คือต้องมีสภาพบุคคล แล้วในขณะที่ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน หากเป็นบุคคลธรรมดาต้องพิจารณาถึงความสามารถของบุคลบางประเภทที่กฎหมายได้จำกัดความสามารถไว้ เช่นผู้เยาว์ คนวิกลจริต คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ เป็นต้น รวมถึงประเด็นการพิจารณาในการเป็นนิติบุคคลด้วย ดังนั้น บุคคลที่จะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงหมายถึง

๑. เจ้าของที่ดิน,ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ซึ่งรวมทั้งผู้ครอบครองต่อเนื่องด้วย

๒. ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อุปการะผู้เยาว์ ซึ่งจะต้องพิจารณาปฏิบัติดังนี้

๒.๑ ถ้าผู้เยาว์มีอายุต่ำกว่า ๗ ปี ถือว่าเป็นผู้ไร้เดียงสาต้องให้ผู้อุปการะ(ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้ปกครองตามแต่กรณี) ของผู้เยาว์ทำการแทน

๒.๒ ถ้าผู้เยาว์มีอายุเกิน ๗ ปี จะต้องพิจารณาว่า ผู้เยาว์สามารถที่จะให้ถ้อยคำสอบสวนลงชื่อระวังชี้และรับรองแนวเขตได้หรือไม่ ถ้าสามารถดำเนินการได้ก็ให้นำการรังวัดโดยไม่ต้องให้ผู้อุปการะ(ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้ปกครอง) ของผู้เยาว์ทำการแทน แต่ถ้าผู้เยาว์ไม่สามารถให้ถ้อยคำสอบสวน ลงชื่อระวังชี้ และรับรองแนวเขตได้ ก็ต้องดำเนินการตาม ๒.๑ ตามมาตรา ๑๕๖๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้บุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะอยู่ในอำนาจปกครองของบิดา มารดา ฉะนั้นการขอแสดงตัวเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองแทนผู้เยาว์ จึงต้องให้บิดาและมารดายื่นคำขอรวมกัน เว้นแต่จะอยู่ในเงื่อนไขซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจปกครองอยู่กับบิดาหรือมารดาฝ่ายเดียวตามหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๐๖/ว.๘๗๑๒ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๑๗ เรื่อง ผู้เยาว์นำทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

๓. ผู้อนุบาล ต้องแสดงคำสั่งของศาลที่ตั้งให้เป็นผู้อนุบาลและต้องให้ทำการแทนคนไร้ความสามารถนั้นด้วย

๔. ผู้จัดการมรดก กล่าวคือ เจ้าของที่ดินผู้ครอบครองที่ดินนั้นเสียชีวิตแล้ว มีการแต่งตั้งผู้จัดการมรดกเพื่อจัดการทรัพย์สินของเจ้ามรดก ไม่ว่าจะเป็นผู้จัดการมรดกโดยพินัยกรรมหรือตามคำสั่งศาลโดยทายาทร่วมกันร้องขอต่อศาลก็ตามจะต้องมีหลักฐานเป็นผู้จัดการมรดกหรือคำสั่งศาลมาแสดง

๕. นิติบุคลต่างๆ ต้องมีหลักฐานการก่อตั้งนิติบุคคลเป็นต้นว่า หนังสือบริคณห์สนธิ หนังสือรับรองของเจ้าพนักงานจดทะเบียนห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด ข้อบังคับ หรือ ตราสารจัดตั้ง แล้วแต่กรณีมาแสดง และต้องพิจารณาด้วยว่า ผู้ใดบ้างมีอำนาจลงชื่อแทนนิติบุคคลนั้นๆ รวมทั้งเอกสารประกอบมติที่ประชุมการมอบอำนาจด้วย

๖. ตัวแทน คือ ผู้มานำทำการรังวัดแทนเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้น และต้องมีหนังสือมอบให้นำทำการนำรังวัดแทนมาแสดงด้วย

๗. เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินต่างๆ ตามกฎหมายเช่น กรมธนารักษ์หรือที่ดินของทางราชการซึ่งตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ เช่นที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องมีหลักฐานการมอบอำนาจให้ทำการแทนรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล หรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

สำหรับการครอบครองและทำประโยชน์แล้วนั้น ต้องเป็นการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจริงๆเช่น ทำเป็นที่ไร่ นา เรือกสวน ที่อยู่อาศัยโดยการทำประโยชน์จะต้องให้เห็นถึงกิจการที่ทำประโยชน์ด้วย

/“ครอบครอง”...

"ครอบครอง" การพิจารณาเรื่องการครอบครองนั้น ต้องเป็นการครอบครองโดยเจตนายึดถือเพื่อตนในฐานะเจ้าของที่ดิน เป็นการครอบครองเพื่อตนเองเท่านั้น การเข้าไปปักป้ายชื่อว่าเป็นที่ดินของตน แต่ไม่ได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นไม่ถือว่าเป็นการครอบครองแต่การครอบครองอาจจะไม่ต้องครอบครองด้วยตนเองเสมอไป จะมีผู้ครอบครองแทนก็ได้ในฐานะที่เป็นตัวแทน หรือเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแทนตนในฐานะ ผู้เช่า ลูกจ้าง บริวาร ผู้อยู่อาศัยแทนเจ้าของที่ดินก็ได้

"ทำประโยชน์" การพิจารณาเรื่องการทำประโยชน์นั้น ในการออกโฉนดที่ดินแม้มิได้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้โดยตรง แต่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่จะใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ ในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาในเรื่องการทำประโยชน์ได้บัญญัติไว้ ตามกฎกระทรวงที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๐ ในเรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะราย ว่า"ข้อ ๑๐. เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้ ฯลฯ"

ส่วนการพิจารณา คำว่า "ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น" แล้ว ต้องพิจารณาถึงสภาพในแต่ละท้องถิ่นนั้นๆ โดยข้อพิจารณาเรื่องการทำประโยชน์ตามสภาพท้องถิ่นในอีกประเด็นหนึ่ง คือ จำเป็นต้องทำประโยชน์ตลอดเวลา หรือตลอดทั้งปีหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาตามสภาพท้องถิ่นนั้น ภาคตะวันออกเฉียงเหนืออาจทำนาได้ปีละครั้งในเวลาที่ไม่ได้ทำนาก็ยังถือว่าเจ้าของที่ดินได้ทำประโยชน์เป็นที่นาอยู่ เพียงแต่ใช้ระยะเวลาที่ทำนาปลูกข้าวได้เท่านั้น หรือ ในบางปีไม่มีน้ำไม่สามารถทำนาได้ หรือเจ้าของที่ขัดสนในการลงทุนแต่เจ้าของก็ไม่ได้เจตนาสละการครอบครองหรือทิ้งร้าง เพียงแต่ทำนาไม่ได้ในปีนั้น ก็ยังคงถือว่าเจ้าของได้ครอบครองทำประโยชน์เป็นที่นาอยู่ และคำว่า"ตามสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์" นั้น การพิจารณาต้องศึกษาว่าสภาพกิจการที่ทำประโยชน์นั้น เป็นอย่างไร เช่น หากใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ สภาพการทำประโยชน์มิใช่เป็นเพียงคอกสัตว์ หรือที่ดูแลสัตว์เท่านั้นต้องกันพื้นที่เป็นจำนวนมากเพื่อการปลูกหญ้าหรือขุดบ่อเก็บน้ำหรือที่ดอนที่ดูเหมือนไม่ได้ทำประโยชน์อะไร แต่จริงแล้ว เป็นที่เพื่อให้สัตว์อยู่ในฤดูน้ำหลาก หรือที่บ้านในพื้นที่ภาคใต้ ที่มีวิถีชีวิตส่วนใหญ่ในการอนุรักษ์ธรรมชาติ ความเป็นอยู่จะใช้พืชที่ขึ้นเองตามธรรมชาติเป็นอาหารหลักประจำวัน ดังนั้น ที่บ้านส่วนหนึ่งจึงมิใช่เฉพาะส่วนที่ปลูกบ้านเท่านั้น แต่จะหมายถึงรวมถึงต้นไม้ที่ดูรกทึบเป็นป่าที่เจ้าของใช้ประโยชน์ที่อยู่รอบๆ บ้านนั้นด้วย

นอกจากนี้ ในขั้นตอนการพิจารณาสอบสวนการทำประโยชน์นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการสอบสวนเมื่อใด กระบวนการดังกล่าวได้กำหนดไว้ใน ข้อ ๙ ข้อ ๑๕ (๒) และ ข้อ ๑๐ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) (ประกอบกับ ข้อ ๑๖ ซึ่งให้นำข้อ ๑๕ มาใช้โดยอนุโลมในการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ซึ่งข้อ ๙ กำหนดว่า ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนปักหลักตามมุมเขตที่ดินของตนและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส.๑ ค.ท้ายกฎกระทรวงนี้ (และตามแบบ น.ส.๕ กรณีโฉนดที่ดินตาม ข้อ ๑๕ (๒)) จึงเห็นได้ว่ากระบวนการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เกิดขึ้นขณะวันที่ทำการรังวัดในที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยมีเจ้าของที่ดินหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ชี้เขตที่ดินรอบแปลง (ปักหลักตามมุมเขตที่ดิน) และให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัดและสอบสวนการทำประโยชน์ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องบันทึกถ้อยคำนั้นลงในแบบ น.ส. ๕ และข้อ ๑๐ กำหนดต่อมาว่า เมื่อใดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ให้พนักงาน

/เจ้าหน้าที่...

เจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม (๑) (๒) และ (๓) ทั้งนี้ข้อ ๑๐ (๒) ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าเมื่อที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และไม่มีผู้คัดค้าน ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

กรณีที่ ๒. ไม่เป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ กำหนดห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน ๕ ประเภท ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่งเป็นต้น

(๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วย การจัดการที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติจัดให้แก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะต้องพิจารณาว่าที่ดินอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ เช่น

๑. พื้นที่ป่าไม้ถาวรที่มีการจำแนก เนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔

๒. พื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ ๓๕ ขึ้นไป (๑๙.๑๗๔ องศา) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘ ที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีสิทธิครอบครองมาก่อนการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (ก่อน ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) หรือมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง(ส.ค.๑) (ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๑๙๗๗๙ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๑)

๓. ป่าชายเลน ตามติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๓

๔. ที่ดินอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ใบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือมีใบจอง,ใบเหยียบ-ย่ำหรือมีหลักฐาน น.ค.๓, ก.ส.น. ๕ ก่อนประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน (ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗) พื้นที่เหล่านี้ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เว้นแต่ผู้ครอบครองจะมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว

กรณีที่ ๓ กระบวนการขั้นตอนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้มีการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการไว้ทั้งตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นกฎหมาย ส่วนระเบียบคำสั่งกรมที่ดินซึ่งไม่ถือเป็นกฎหมายแต่เป็นแนวทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติ โดยการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมีผลให้การออกหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การไม่ปฏิบัติตามระเบียบคำสั่ง

/ไม่มีผลต่อ...

ไม่มีผลต่อการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแต่เป็นเรื่องที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบคำสั่ง โดยขอยกตัวอย่างขั้นตอนสำคัญที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนด(กรณีศึกษา) กล่าวคือ

๓.๑ ประมวลกฎหมายที่ดิน

ทั้งนี้ มีการกำหนดขั้นตอนกระบวนการในการการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้หลายมาตรา โดยเฉพาะตามประเด็นปัญหา การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐตามความในมาตรา ๕๖/๑ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เห็นได้จากสรุปหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวตามแผนผังในหน้า ๓ ถึง ๘ ของรายงานแล้ว

สรุปได้ว่า จากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการออกหนังสือแสดงสิทธิทั้ง ๓ ข้อข้างต้น **โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องโดยตรงสำหรับภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น** ในขั้นตอน**การพิจารณาลงนามในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด** กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบพิจารณาข้อเท็จจริงก่อนเจ้าพนักงานที่ดินจะลงนามในโฉนดที่ดิน โดยผู้มีหน้าที่พิจารณาหรือกลั่นกรองต้องมีข้อมูลพร้อมและเพียงพอจากข้อมูลที่ได้ในหลักเกณฑ์ที่ ๑,๒ และ ๓ ว่าเป็นที่ดินที่ผู้ขอมีสิทธิครอบครองได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่นและสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ มิได้เป็นที่สงวนหวงห้าม หรือต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินและหากมีหลักฐานเดิมเป็นไปตามหลักฐานเดิมตรงกับแปลงที่ดินที่นำทำการรังวัดหรือไม่ ระยะข้างเคียง เนื้อที่ และการรับรองแนวเขตถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย ที่กรมที่ดินได้วางไว้หรือไม่ เพื่อที่จะมีความเห็นว่าควรหรือไม่ควรออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอ หากข้อมูลไม่เพียงพอก็เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณากลั่นกรองจะต้องดำเนินการเพิ่มเติม เช่น การพิจารณาว่าหลักฐาน ส.ค. ๑ ที่ผู้ขอนำมาประกอบการออกโฉนดที่ดินตรงกับแปลงที่ดินที่นำรังวัดหรือไม่นอกจากข้อมูลที่ได้ในชั้นรับคำขอคือการสอบสวนผู้ขอ กับพยาน และข้อมูลในชั้นรังวัดจากช่างรังวัดแล้วเจ้าหน้าที่อาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้จากการตรวจสอบสารบบแปลงที่ดินข้างเคียงว่า ถูกต้องสอดคล้องหรือสัมพันธ์กันกับข้อมูลที่ช่างรังวัดสอบสวนผู้ขอเจ้าของที่ดินข้างเคียงพยานและผู้ปกครองท้องที่หรือไม่ แล้วจึงประมวลข้อมูลพร้อมความเห็นเสนอเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา เพื่อพิจารณาลงนามในโฉนดที่ดินเพื่อแจกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอ ดังนั้น การตรวจสอบที่ดินเพื่อการออกหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินกรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรือ อยู่ในเขตที่ดินของรัฐตามความในมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ.๒๕๕๑จึงมี**ความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งตามหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากเป็นขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงรวมถึงข้อมูลต่างๆ ก่อนการพิจารณาลงนามในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน** ซึ่งตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดง ที่ อ.๓๙๗/๒๕๕๘ ได้อธิบายสนับสนุนแนวทางเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า...*ภาพถ่ายทางอากาศเป็นเพียงเครื่องมือหรือข้อเท็จจริงประกอบการวินิจฉัยเกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทเท่านั้นความแม่นยำในการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ**ต้องมีการสำรวจศึกษาพื้นที่จริงรวมทั้งประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องด้วย ในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงต้องมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอื่นมาประกอบการพิจารณาด้วย*... ทั้งนี้ ต่อประเด็นปัญหา **หากมีการยกเลิกระเบียบฯ จึงเป็นผลเสียต่อการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากทำให้ขาดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อการแสวงหาข้อเท็จจริงและข้อมูลต่างๆ** อีกทั้งยังอาจขัดต่อหลักการพิจารณาออกเอกสารสิทธิตามแนวทางในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังที่กล่าวมา ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ ยิ่งหากปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องรวมถึงเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด(สาขา)ท่านนั้นๆ

ขาดทักษะความรู้และประสบการณ์ด้านการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินด้วยแล้ว ก็อาจเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ประชาชนรวมถึงหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้รับความเสียหาย ตามมาด้วยปัญหาข้อร้องเรียนและการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ตามที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่เนืองๆ

๔. การเสนอแนะแนวทางการแก้ไข

จากการศึกษา หากไม่นับรวมระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ.๒๕๕๑ ดังกล่าวนี้ ที่ผ่านมาเกี่ยวกับการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐนั้น พบว่ามีระเบียบฯที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการ ดังนี้

๑. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

๑.๑ ในกรณีราษฎรขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท ก่อนจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้จังหวัดนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร. ส่วนจังหวัด) พิจารณาตรวจสอบ การครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อน ผลเป็นประการใดก็ให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่

กรณีที่ราษฎรขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ในเขตกรุงเทพมหานครให้สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสรุปเรื่องเสนอให้กรมที่ดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร. ส่วนกลาง) พิจารณาตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ เพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อนทุกแปลงเช่นเดียวกัน ผลการพิจารณาของ กปร. ส่วนกลางเป็นประการใด ก็ให้เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่

๑.๒ กรณีที่ได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรไปแล้วต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่า ได้ออกทับที่ดินของรัฐที่กล่าวมาแล้วข้างต้น หรือส่วนราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐร้องขอให้ตรวจสอบ ก่อนที่จังหวัดจะพิจารณาดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธินั้น จังหวัดควรนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร. ส่วนจังหวัด) พิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ผลเป็นประการใดก็ให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่

๒. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

กรณีที่มีผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐประเภทที่สงวนหวงห้ามตามประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินหรือตามพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามที่ดินที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้ดำเนินการดังนี้

๒.๑ กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าวก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้จังหวัดนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำจังหวัด (กบร. จังหวัด) เพื่อพิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามอำนาจหน้าที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)

๒.๒ กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ที่ดินในภายหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าวให้

เจ้าพนักงานที่ดินสั่งยกเลิกคำขอ พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ขอทราบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางการปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ต่อไป

๒.๓ กรณีที่ไม่ปรากฏเป็นที่แน่ชัดตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินว่า ได้มีการครอบครองทำประโยชน์ที่ดินมาก่อนหรือภายหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว เช่น ที่ดินเป็นที่หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามฯ พ.ศ.๒๔๘๔ ผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอ้างหลักฐาน ส.ค. ๑ โดย ส.ค. ๑ ระบุการได้มาว่า รับให้มาจากบิดาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งไม่เป็นที่แน่ชัดว่าบิดาของผู้ขอได้ครอบครองมาตั้งแต่เมื่อใด ก่อนหรือหลังการเป็นที่หวงห้ามเป็นต้นให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความโดยชัดเจนเป็นที่ยุติว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนหรือหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐเสร็จแล้วจึงดำเนินการไปตามข้อ ๑ หรือข้อ ๒ แล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ เมื่อได้พิจารณาวิธีการตามระเบียบข้างต้นนั้นก็พบว่า ยัง**ไม่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือข้อมูลต่างๆสำหรับตรวจสอบที่ดินก่อนการพิจารณาลงนามในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ** เนื่องจากเหตุผลตามหมายเหตุ ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ (มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน “มาตรา ๕๖/๑.....”) ว่า *โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติม.... บทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน..... ซึ่งไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน.....จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติดังนี้* อันเป็นภาพสะท้อนถึง**เหตุผลและความจำเป็นในการนำระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ.๒๕๕๑ ไปใช้ในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์** ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อป้องกันปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติต่อไป

๕. เอกสารอ้างอิง/บรรณานุกรม (ถ้ามี)

๑. ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วย การตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ.๒๕๕๑

๒. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน(ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๙ ก วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ (หน้า ๕๐-๕๕)

๓. หนังสือแผนภูมิกฎหมายที่ดิน สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน กรมที่ดิน

๔. วารสารที่ดิน(๑๑๔ ปีกรมที่ดิน) ฉบับพิเศษ ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๕. ประมวลกฎหมายที่ดิน

๖. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๙๗/๒๕๕๘

รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์
ประเด็นปัญหางานของกรมที่ดินและเสนอแนะแนวทางแก้ไข

เรื่อง การยกเลิกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยจะกำหนดให้ต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกเรื่องหรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น

โดย

กลุ่ม ๑๐

๑. นายพงษ์ศักดิ์ สิงห์มีศรี	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาเชียงแสน
๒. นายสหชล เกิดคูหา	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดน่าน สาขานาน้อย
๓. นายเชาวลักษณ์ เสนานิคม	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดยโสธร สาขากุดชุม
๔. นายธนะพล ประดุจจักราพล	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชัยภูมิ สาขาเกษตรสมบูรณ์
๕. นางสาวนิตยา ธีระไตรรักษ์	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุตรดิตถ์ สาขาตรอน
๖. นางบังอร เลิศวิบูลย์ลักษณ์	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาหัวไทร
๗. นายพศิษฐ์ พีรกุลภัสสร์	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาน้ำยืน
๘. นายมนัส มาลัยพงษ์	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาเชียงของ
๙. นายวรพจน์ คงสงค์	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัย สาขาศรีสำโรง

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตร การศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ รุ่นที่ ๖
พ.ศ. ๒๕๖๖

สารบัญ

	หน้า
เรื่อง.....	๑
บทนำ.....	๑
ความเป็นมาและความสำคัญ.....	๑
วัตถุประสงค์.....	๓
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๓
แนวคิดวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ.....	๓
เอกสารอ้างอิง.....	๔

๑. เรื่อง

กรณีศึกษาระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. บทนำ

๒.๑ ความเป็นมาและความสำคัญ

ด้วยมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติว่า **"การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่นทั้งนี้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด"** ซึ่งเหตุผลในการตรา พรบ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ ที่ให้เพิ่มความดังกล่าวนี้ ให้เป็นมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามหมายเหตุตอนท้ายของกฎหมายนี้ ตามราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๙ ก หน้า ๕๕ ประกาศลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ กล่าวความที่เกี่ยวข้องคือ "รวมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยให้มีมาตรการเร่งรัดผู้มีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดินมาดำเนินการเพื่อขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์" ซึ่งก็คือ บทบัญญัติตามมาตรา ๘ แห่ง พรบ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ นั่นเอง

และระเบียบที่อธิบดีกำหนด คือ ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดิน เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่ง สรุปสาระสำคัญพอสังเขป ได้ดังนี้ คือ

๑. ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เป็นต้นไป

๒. ใช้บังคับได้ทั้งมาตรา ๕๘ ทวิ และ ๕๙ ทวิ

๓. เป็นกรณีที่ดินมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ

๔. ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่น ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ / ที่ราชพัสดุ ป่าประเภทต่างๆ เป็นต้น

๕. การดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการ ซึ่งก็เป็นเรื่องตรวจสอบปกติอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบหลักฐานที่ดินเดิมและหลักฐานทะเบียนที่ดิน ตรวจสอบข้างเคียง ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ การสอบสวนผู้ขอ ผู้ปกครองท้องที่ และผู้ที่เชื่อถือได้การครอบครองต่อเนื่องเป็นต้น ให้ได้ข้อเท็จจริงจนเป็นข้อยุติหมดข้อสงสัยว่าจะออกโฉนดที่ดินได้ หรือไม่ได้ กรณีข้อเท็จจริงเป็นที่สงสัยอย่างยิ่ง (ข้อ ๖ (๕)) ผู้มีอำนาจในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ซึ่งปัจจุบันคงเหลือเฉพาะเจ้าพนักงานที่ดินเท่านั้น เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ คน เพื่อพิจารณาตรวจสอบ สภาพที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์ ให้ได้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินที่ขอออกเอกสารสิทธิเป็นที่ดินตรงตามตำแหน่งหลักฐานที่ดินเดิมหรือไม่ประการใด และกรณียังไม่ได้ข้อยุติว่าที่ดินแปลงนั้น ๆ อยู่ในหลักเกณฑ์สามารถออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ จึงให้ดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุด

/เท่าที่...

เท่าที่ทางราชการมีอยู่ ซึ่งปัจจุบันก็คือ แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร ที่เราเรียกกันว่า "การอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ"

๒.๒ สภาพสำคัญของปัญหาในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยสรุปแล้ว ปัจจุบัน การออกโฉนดที่ดินมีการดำเนินการเป็น ๔ วิธีใหญ่ ๆ ดังนี้

วิธีที่หนึ่ง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๘, ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แยกเป็น

(๑) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินภาคพื้นดิน ดำเนินการในพื้นที่หมู่บ้าน หรือพื้นที่ที่มีสิ่งปกคลุมไม่เห็นรายละเอียดในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือในพื้นที่ที่ไม่สามารถสร้างระวางรูปถ่ายทางอากาศได้

(๒) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ดำเนินการในพื้นที่โล่งสามารถเห็นลวดลายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งเป็นลักษณะงานเก็บตก เสริม หรือเพิ่มเติมในพื้นที่ระวางแผนที่เดียวกับการเปลี่ยน น.ส. ๓ ก. เป็นโฉนดที่ดินในกรณีที่ดินไม่มี น.ส. ๓ ก. หรือมีแต่ไม่สามารถย้ายรูปแปลงที่ดินในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศเพื่อเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินได้

วิธีที่สอง การออกโฉนดที่ดินโดยการเปลี่ยน น.ส. ๓ ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

วิธีที่สาม การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งรวมการออกโฉนดที่ดินตามโครงการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) การออกโฉนดที่ดินแบบท้องถิ่น

(๒) การออกโฉนดที่ดินตามโครงการจัดรูปที่ดิน

(๓) การออกโฉนดที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดิน

วิธีที่สี่ การออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ปัจจุบันการออกโฉนดที่ดินสำหรับบุคคลซึ่งมิได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) และไม่มีหลักฐานเดิมในที่ดิน ตามมาตรา ๕๘ ทวิ (๒) และตามมาตรา ๕๙ ทวิ มีข้อจำกัดอย่างมาก จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ในหลายพื้นที่ และหลายกรณี อันสืบเนื่องจากกฎหมาย กฎ มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบที่ออกมากำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ จนเป็นข้อห้ามในการปฏิบัติ กรณีที่ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ อาทิ

(๑) การออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ ที่เขา ที่ภูเขา (ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ข้อ ๑๔ (๒)

(๒) การออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ ที่เกาะ (ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๑๔ (๓)

(๓) การออกโฉนดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตป่าไม้ถาวร (ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๔๖ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๓๕)

(๔) การออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕% ขึ้นไป ตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ (ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๑๙๗๙๙ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๑)

(๕) การออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินถ้าไม่ได้แจ้งการครองครองที่ดิน(ส.ค.๑)ตามมาตรา๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินหรือมิได้ความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗)

/อย่างไร...

อย่างไรก็ตาม การออกโฉนดที่ดินในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ก็จะต้องมีการดำเนินการและมีวิวัฒนาการต่อไปดังที่เคยมีวิวัฒนาการมาก่อนแล้วในประวัติศาสตร์ ตามที่กล่าวมาโดยลำดับ และในที่สุดก็จะต้องมีการพัฒนาวิธีดำเนินการ ปรับปรุงหลักเกณฑ์ข้อกำหนดเงื่อนไข ให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ต่างๆ เพื่อให้สมประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของทางราชการ และก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อประชาชนสืบต่อไป

๓. วัตถุประสงค์

๓.๑ เพื่อแสดงให้ทราบถึงสภาพปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

๓.๒ เพื่อแสดงให้ทราบถึงสภาพปัญหาของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ.๒๕๕๑

๔. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๔.๑ สะท้อนถึงปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

๔.๒ เสนอแนวทางการคงอยู่ ยกเลิก หรือ ปรับปรุงแก้ไขระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ.๒๕๕๑

๕. แนวคิดวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

วิวัฒนาการการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทต่าง ๆ ของประเทศไทย หากถือเอาตั้งแต่อาณาจักรสุโขทัยเป็นต้นมา จนถึงยุคไทยแลนด์ ๔.๐ จะเห็นได้ว่ามีพลวัฒน์เปลี่ยนแปลงตลอดมา โดยในยุคเริ่มต้น การออกเอกสารสิทธิในที่ดินก็เพื่อประโยชน์ในด้านเก็บภาษีอากรเป็นหลัก การออกจึงไม่มีความซับซ้อนเหมือนกับในยุคปัจจุบัน เพราะการได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินนั้น เป็นการได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง หรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้นอย่างเดียว ในการศึกษาครั้งนี้ ขออนุญาตศึกษาเฉพาะการขอออกโฉนดที่ดินเท่านั้น โดยแยกเป็น ๔ ด้านที่สำคัญ ได้แก่

๕.๑ ด้านประชาชนผู้ต้องการได้โฉนดที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันมั่นคงในการถือครองสิทธิที่ดินแน่นอนเป็นอย่างยิ่ง ต้องมีความต้องการสูงทั่งประเทศ จึงทำให้เกิดการกระทำในทุกวิธีเพื่อให้ได้โฉนดที่ดินมาเป็นของตนเอง เช่น ปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดินทราบ เป็นต้น

๕.๒ ด้านองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจตรวจสอบการออกโฉนดที่ดินของกรมที่ดิน ปัจจุบันองค์กรเหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบกระบวนการออกเอกสารสิทธิของกรมที่ดินและเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กระบวนการออกเอกสารสิทธิของเจ้าพนักงานที่ดินล่าช้าเนื่องจากมีขั้นตอนเพิ่มขึ้น

๕.๓ ด้านข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มติ ที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ อาทิ กฎหมายป่าไม้ กฎหมายแพ่ง กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมายคณะสงฆ์ ประกาศคณะปฏิวัติ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้เป็นที่มาของกรณีกรมที่ดินถูกฟ้องศาลปกครอง หากไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้ครบถ้วน อาจเป็นเหตุให้แพ้คดีได้ควรมีการแก้ไขยกเลิกกฎหมายบางฉบับ

๕.๔ ด้านกรมที่ดิน และพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน กรมที่ดินไม่สามารถออกระเบียบวิธีปฏิบัติในการออกโฉนดที่ดินให้เป็นหมวดหมู่ ระเบียบเดียวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติได้ จึงเป็นที่มาของพนักงานเจ้าหน้าที่ขาดความรู้และไม่มีประสบการณ์ กระบวนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ทำให้เกิดความกลัวจนไม่กล้าเสนอเรื่องราวออกโฉนดที่ดิน และประเด็นสำคัญ เจ้าพนักงานที่ดินบางท่านไม่กล้าลงนามออกโฉนดที่ดิน

/๕.๕ ด้าน...

๕.๕ ด้านความชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภทซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลรักษาของส่วนราชการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดอาจมีแนวเขตทับซ้อนกับการออกเอกสารสิทธิที่ดินของประชาชน ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบให้เป็นที่ยุติได้โดยเร็ว ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญหลักในการดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน

จากบทวิเคราะห์ดังกล่าว การคงอยู่ การยกเลิก และการแก้ไข ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วย การตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ.๒๕๕๑ ไม่มีผลกระทบต่อการออกโฉนดที่ดินทั้งต่อประชาชนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและข้อกฎหมาย เนื่องจากการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หากที่ดินอยู่ในเขตที่ดินของรัฐ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องเสนอเรื่องให้คณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) พิจารณาก่อน เมื่อคณะอนุกรรมการพิสูจน์ฯ เห็นควรให้ส่งเรื่องให้อนุกรรมการอ่านแปลภาพถ่ายดำเนินการก็เป็นขั้นตอนปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการให้ครบถ้วนเป็นปกติอยู่แล้ว หากกรมที่ดินสามารถรวบรวมแนวทางปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจที่ถูกต้องเป็นคู่มือในการปฏิบัติงานให้เกิดความมั่นคงในการมีกรรมสิทธิ์และความน่าเชื่อถือของเอกสารสิทธิอาจทำให้หน่วยงานอื่นใช้อำนาจตรวจสอบความถูกต้องได้

เอกสารอ้างอิง

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน
๒. แผนภูมิการดำเนินการตรวจสอบ ฯ โดย ชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม มิถุนายน ๒๕๕๑
๓. วารสารกรมที่ดิน ๑๐๐ ปี กรมที่ดิน ฯ พ.ศ. ๒๕๔๕