

ปัญหาการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้
ตามกฎหมายฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความ
ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497



พงศธร บุญประเสริฐ

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองเสนอเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

กรกฎาคม 2562

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยพะเยา

ปัญหาการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้
ตามกฎหมาย ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความ
ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497



พงศธร บุญประเสริฐ

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองเสนอเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

กรกฎาคม 2562

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยพะเยา

อาจารย์ที่ปรึกษา และคณบดีคณะนิติศาสตร์ ได้พิจารณาการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง เรื่อง “ปัญหาการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497” เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยพะเยา

.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพรัช ชีระชัยมัทธี)

อาจารย์ที่ปรึกษา

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.พรรณรายรัตน์ ศรีไชยรัตน์)

คณบดีคณะนิติศาสตร์

กรกฎาคม 2562



กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ด้วยความกรุณาช่วยเหลือจากบุคคลหลายฝ่าย ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพรัช ธีระชัยมัทธี อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง ที่กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ ตรวจสอบ ติดตามความก้าวหน้า แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์และทำให้การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง มีความถูกต้องสมบูรณ์

ขอขอบคุณคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ที่ได้สนับสนุนการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองนี้

ขอขอบคุณ กรมที่ดินและสำนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา ที่ให้ข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองนี้

ขอขอบคุณ ภริยา เพื่อน พี่ และน้อง ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ รุ่น 1 มหาวิทยาลัยพะเยา รวมถึงผู้เกี่ยวข้องทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้มาโดยตลอดและทำให้การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองนี้ สำเร็จเรียบร้อยด้วยดี

คุณงามความดีและประโยชน์อันพึงจะเกิดขึ้นจากการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองฉบับนี้ ผู้วิจัยขอขอบแต่ บิดา มารดา ภริยา บุตร และญาติพี่น้องในครอบครัวอันเป็นที่รักยิ่ง คณาจารย์ ผู้ร่วมงาน ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องทุกท่าน ที่สนับสนุน ช่วยเหลือจนประสบความสำเร็จ ขอขอบพระคุณ มา ณ โอกาสนี้

พงศธร บุญประเสริฐ

เรื่อง: ปัญหาการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)

ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ผู้ศึกษาค้นคว้า: พงศธร บุญประเสริฐ, การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง: น.ม., มหาวิทยาลัยพะเยา, 2562

อาจารย์ที่ปรึกษา: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพรัช ชีระชัยมัทธี

คำสำคัญ: ตรวจพิสูจน์, โฉนดที่ดิน, พื้นที่ป่าไม้

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการออกโฉนดที่ดิน ในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 รวมถึงวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในกรณีดังกล่าว เพื่อให้ทราบถึงข้อเสนอแนะ แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุปสรรค โดยการศึกษาว่าประมวลกฎหมาย และกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินอย่างไร มีขั้นตอนการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) และแนวทางในการปฏิบัติงาน ของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอย่างไร และมีปัญหาใดในทางปฏิบัติ เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไข โดยเป็นการวิจัย ด้วยเอกสาร ซึ่งค้นคว้าจากบทบัญญัติของกฎหมาย เอกสาร คำอธิบาย ตลอดจนหนังสือเวียน ระเบียบ และคำสั่งของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย พบว่า แม้จะมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ของการออกโฉนดที่ดิน ในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ไว้ รวมถึงกรมที่ดินได้มีการวาง แนวทางปฏิบัติ เพื่อให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินถือปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่ในทาง ปฏิบัติแล้ว ยังคงเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายด้าน เช่น การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มักเป็นไปด้วยความล่าช้า สืบเนื่องจากการที่มีระเบียบ คำสั่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และมีความแตกต่าง ในการปฏิบัติในแต่ละหน่วยงาน เนื่องจากมีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายในการใช้กฎหมายที่ต่างกัน ความไม่เป็น เอกภาพของระเบียบและคำสั่งของแต่ละหน่วยงาน เป็นเหตุให้เกิดปัญหาในการให้ความเห็นของคณะกรรมการ ในเรื่องของการออกโฉนดที่ดิน ผู้วิจัยจึงเสนอวิธีการแก้ไขปัญหา โดยให้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ของคณะกรรมการ ไว้โดยชัดแจ้ง มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการที่แน่นอน โดยการพิจารณา สร้างหลักเกณฑ์ร่วมกัน โดยความเห็นชอบของแต่ละหน่วยงาน การอบรมให้ความรู้ และสร้างความเข้าใจ ในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ให้แก่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไป ตามแนวทางเดียวกัน รวมถึงการสร้างจิตสำนึกที่ดีในการบริการประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

Title: THE PROBLEM OF LAND INSPECTION FOR TITLE DEED IN THE FOREST AREA ACCORDING TO THE MINISTERIAL REGULATION NO.43 (BE 2537) ISSUED UNDER THE PROVISIONS OF THE LAND CODE, BE 2497.

Author: Phongsathorn Boonprasert, Thesis: Independent Study: LL.M., University of Phayao, 2019

Advisor: Assistant Professor Dr.Pairush Teerachaimahit

Keywords: Land inspection, Title deed, Forest area

ABSTRCT

The aim of this research is to study the criterions, procedures, and conditions of the title deed in case of land inspection which is required under the Ministerial Regulation No. 43 (B.E.2537) issued under the Act Promulgating the Land Code B.E. 2497. The analysis of problems and obstacles in issuing land title deeds was conducted in order to find suggestions and guidelines to such problems and obstacles. The research procedure focuses on the Code of Law, Ministerial Regulation No. 43 (B.E. 2537) in the aspects of rules, procedures, and conditions of issuing title deeds. In addition, land inspection under the Ministerial Regulation No. 43 (B.E.2537), officer's working process, and any procedural problems are also examined in order to seek the suggested solutions. This is a documentary research which is conducted from legislations, documents, textbooks, official documents of the Department of Land, Ministry of Interior, and other related departments. The results of the research indicate the following. Although there are laws imposing criterions, procedures, and conditions of issuing deeds in case of land inspection as well as the procedural guideline for the Land Inspection Committee from the Department of Land, there are still several difficulties in the reality. The difficulties are, e.g., the unharmonized coordination among governmental entities because of the unheroized procedures, regulations and orders from each governmental entity in which cause difficulties to the committee on issuing title deeds. Therefore, the researcher suggests to solve the problems by redefining the duties and responsibilities of the committee to be clearer, imposing clear procedural timeframe by a mutual set of regulations, proper training among the governmental entities in order to establish mutual understanding for good working coordination, and establishing good consciousness in public service.

สารบัญ

บทที่	หน้า
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
สมมติฐานของการวิจัย.....	3
ขอบเขตของการวิจัย	4
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย	5
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	6
แนวคิดเรื่องการออกโฉนดที่ดิน.....	6
ความเป็นมาของการออกโฉนดที่ดินในประเทศไทย	6
หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินในประเทศไทย	8
3 วิธีดำเนินการวิจัย	46
4 ปัญหาและอุปสรรค ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหา และอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดิน กรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537).....	56
ประเด็นปัญหาการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินซึ่งมี ขั้นตอนที่ซับซ้อนและการปฏิบัติเป็นไปด้วยความล่าช้า.....	56
ประเด็นปัญหาในเรื่องข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพพื้นที่และขอบเขตของที่ดิน สงวนหวงห้าม	59
ประเด็นปัญหาในเรื่องการมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ	62
ประเด็นปัญหาในเรื่องการประสานงานระหว่างส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติ	63

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5 บทสรุป	67
หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินกรณีที่ต้องมีการตรวจ พิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)	69
ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)	72
ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการออก โฉนดที่ดินในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)	78
บรรณานุกรม	80
ประวัติผู้ศึกษาค้นคว้า	83

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดินเป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตที่สำคัญประการหนึ่งของมนุษย์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากมนุษย์มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบการก่อสร้างที่อยู่อาศัย รวมถึงการทำการเกษตรกรรมเพื่อผลิตอาหาร อันเป็นปัจจัย 4 ในการดำรงชีพ โดยที่ในอดีต การเข้ายึดถือครอบครองที่ดินของมนุษย์ มีลักษณะเป็นการเข้ายึดถือครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเพียงเท่าที่จำเป็นในการดำรงชีพ เช่น การปลูกสร้างบ้านเรือนที่อยู่อาศัย การทำการเกษตร เท่านั้น มิได้มีลักษณะเป็นการครอบครองในลักษณะถือเอาประโยชน์เป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง อย่างเดียวกับทรัพย์สินประเภทอื่น ที่ดินซึ่งเป็นสิ่งที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงมีอยู่เพียงพอต่อความต้องการของคนในสังคม ต่อมาเมื่อรูปแบบการถือครองที่ดินเปลี่ยนแปลงไป มีลักษณะเป็นการถือเอาประโยชน์เป็นทรัพย์สินเช่นทรัพย์สินประเภทอื่นแล้ว รวมถึงการขยายตัวแบบก้าวกระโดด ของจำนวนประชากร ที่ส่งผลให้เกิดความต้องการในการครอบครองที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย และเป็นที่ดินทำกิน จึงก่อให้เกิดการแก่งแย่งการถือครอง การหวงห้ามกีดกัน จนส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและข้อพิพาทขึ้นในสังคม ประกอบกับการที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการทำเข้ายึดถือทำประโยชน์ในที่ดิน โดยรัฐซึ่งมีอำนาจ ในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อควบคุม และรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม สังคมไทย ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับสังคมอื่นที่ที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด เมื่อเกิดการแก่งแย่งการครอบครองกัน ในสังคม จนเกิดความขัดแย้งและเกิดข้อพิพาทกันขึ้น รัฐจึงจำเป็นต้องทำการกำหนดมาตรการ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการถือครองที่ดิน มีการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินขึ้น โดยมีมาตรการหนึ่ง ที่สำคัญ คือ การออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎร เพื่อเป็นหลักฐานแสดงว่า ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ ในที่ดินนั้นตามกฎหมาย เป็นการป้องกันความขัดแย้งระหว่างราษฎรด้วยกัน รวมถึงเป็นหลักประกันในทรัพย์สินของราษฎรนั้นด้วย

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการพระราชทานที่ดินโดยการออกสำรวจที่ดินในประเทศ เพื่อที่จะออกเอกสารโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรเป็นครั้งแรก และต่อมาได้มีการตรา “พระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127” (พ.ศ. 2451) ขึ้นใช้บังคับ โดยได้รวบรวมการดำเนินการตามกฎหมาย เกี่ยวกับเรื่องที่ดินหลายฉบับไว้เป็นฉบับเดียว และถือเป็นมูลฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการออก โฉนดที่ดินในเวลาต่อมา นอกจากนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน

อีกหลายฉบับ ฉบับสุดท้าย คือ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ที่ได้วิวัฒนาการเป็น “ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497” ที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน และหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่าง ๆ สืบมาจนถึงปัจจุบัน

โดยที่โฉนดที่ดินเป็นเอกสารที่ทางราชการออกให้แก่ราษฎร เพื่อเป็นหลักฐานแสดงว่า ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตามกฎหมาย ซึ่งรัฐมีหน้าที่ในการรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชน ด้วยการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการต่าง ๆ อันมาจากแนวคิด ทฤษฎี และหลักการตามกฎหมาย เพื่อพัฒนาการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เห็นได้จากการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิที่ดินมาอย่างต่อเนื่องจากอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีกรมที่ดินเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการระบวงการดังกล่าว และมีนโยบายที่จะเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการหลายประการ ตัวอย่างเช่น การออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่มีการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดิน หรือการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้จะต้องดำเนินการตามกระบวนการออกโฉนดที่ดินโดยหลักเกณฑ์ทั่วไปแล้ว ยังต้องใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในเรื่องการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวในสาระสำคัญ คือ เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี มีมาตรการที่รัดกุมเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบรับรองจากกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมพัฒนาที่ดิน ก่อนที่จะมีการออกโฉนดที่ดิน ดังนั้น ในการปฏิบัติงานในทางปฏิบัติจะต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หลายหน่วยงาน เพื่อเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ โดยมีกระบวนการและขั้นตอนในการพิสูจน์ที่ดิน ทั้งก่อนการตรวจพิสูจน์ที่จะต้องตรวจสอบว่า ที่ดินที่ขอออกโฉนดอยู่ในเขตสงวนหวงห้าม เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรหรือไม่ อันเป็นขั้นตอนที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ รวมถึงระหว่งการตรวจพิสูจน์ที่มักจะมีปัญหาในการให้ความเห็นของคณะกรรมการฯ ซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานที่มีแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ที่ต่างกัน อีกทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ และขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้ามที่ไม่ชัดเจน อันเกิดจากการกำหนดแนวเขตของพื้นที่โดยภาครัฐ และใช้แผนที่แนบท้ายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย ซึ่งมีได้

มีการตรวจสอบพื้นที่จริงโดยละเอียด และมีความทับซ้อนกันในระหว่างพื้นที่สงวนหวงห้าม แต่ละประเภท เป็นเหตุให้ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้โดยง่าย ทำให้กระทบกับสิทธิของราษฎร เป็นผลให้ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้รับความเดือดร้อน ไม่เป็นธรรม เนื่องจากการไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ หรือออกได้โดยล่าช้า ซึ่งขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิในที่ดินทำกินของประชาชน รวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนด้วยความโปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้ และได้รับการอำนวยความสะดวกในการบริการที่ดีจากทางราชการ

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จำเป็นจะต้องมีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลในเรื่องของการออกโฉนดที่ดิน ให้มีความถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีความรวดเร็ว ลดปัญหาความล่าช้าในการประสานงาน และการมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการออกโฉนดที่ดิน ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษารายละเอียดขั้นตอนในการออกโฉนดที่ดิน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) การศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการดังกล่าวในทางปฏิบัติ รวมถึงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว เพื่อให้เกิดแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิในที่ดินทำกิน ซึ่งรัฐมีหน้าที่จะต้องคุ้มครองแก่ประชาชน ให้เกิดความเป็นธรรม เป็นไปโดยรวดเร็ว และชอบด้วยกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขของการออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)
3. เพื่อให้ทราบถึงข้อเสนอแนะ แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)

สมมติฐานของการวิจัย

การตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) มีขั้นตอนการดำเนินการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินที่ซับซ้อน และการปฏิบัติเป็นไปด้วยความล่าช้า มีข้อเท็จจริงเรื่องสภาพพื้นที่และขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้ามที่ไม่ชัดเจน และมีความทับซ้อนกัน

ในระหว่างพื้นที่สงวนหวงห้ามแต่ละประเภท มีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของหลายฉบับ เกี่ยวพันกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ซึ่งมีแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ที่ต่างกัน ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงาน เป็นผลให้ประชาชนที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ต้องประสบความเดือดร้อน ไม่ได้รับความเป็นธรรม รวมทั้งไม่ได้รับการอำนวยความสะดวก ในการบริการที่ดีจากทางราชการ

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข รวมถึงวิเคราะห์ปัญหาของการออกโฉนดที่ดิน โดยมุ่งศึกษาเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน ในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมาย หมวดที่ 43 (พ.ศ. 2537) ในส่วนของกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ และขั้นตอนในการพิสูจน์ที่ดิน ทั้งก่อนและหลังการตรวจพิสูจน์ แนวทางปฏิบัติในการให้ความเห็น ของคณะกรรมการฯ ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รวมถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ สภาพพื้นที่และขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้ามที่ โดยมีแนวทางในการศึกษา คือ

1. ศึกษาประวัติความเป็นมาของการออกโฉนดที่ดินของประเทศไทยในอดีต เรื่อยมา จนถึงปัจจุบัน
2. ศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการออกโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน พ.ศ. 2497
3. ศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมาย หมวดที่ 43 (พ.ศ. 2537)
4. ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมาย หมวดที่ 43 (พ.ศ. 2537) รวมถึงข้อเสนอแนะแนวทาง ในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว

ทั้งนี้ โดยใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยอาศัย การศึกษาค้นคว้าจากบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ หนังสือเวียน ระเบียบ และคำสั่งของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ตลอดจนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้น อันเกี่ยวข้องกับกระบวนการออกโฉนดที่ดิน รวมถึงเอกสารตำรา คำอธิบาย ตลอดจนผลงานการวิจัยและบทความต่าง ๆ เพื่อให้ทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทาง ในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในกรณีดังกล่าว โดยการวิเคราะห์จากหลักเกณฑ์

วิธีการ และเงื่อนไข รวมถึงปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) เพื่อให้เกิดแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิในที่ดินทำกิน ซึ่งรัฐมีหน้าที่จะต้องคุ้มครองแก่ประชาชน ให้เกิดความเป็นธรรม เป็นไปโดยรวดเร็ว และชอบด้วยกฎหมาย

ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขของการออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)
2. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)
3. เพื่อให้ทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)



เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเรื่องการออกโฉนดที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่รัฐออกให้แก่เอกชน ก็คือ โฉนดที่ดิน ซึ่งหมายความรวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งเป็นเอกสารที่ออกให้ตามกฎหมายเดิม แต่ก็ถือว่ามีกรรมสิทธิ์เช่นกัน ผู้เป็นเจ้าของที่ดินถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นอย่างสมบูรณ์ เช่น มีสิทธิใช้ประโยชน์จากที่ดิน มีสิทธิจำหน่าย มีสิทธิขัดขวางไม่ให้ผู้ใดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ความเป็นมาของการออกโฉนดที่ดินในประเทศไทย

งานที่ดินในประเทศไทย ปรากฏเริ่มแรกตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี โดยสรุปได้คือ^{1 2} ในรัชกาลของพ่อขุนรามคำแหง ซึ่งทรงดำเนินนโยบายในการส่งเสริมเศรษฐกิจเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้ได้พืชผลมาเป็นปัจจัยในการบริโภคและอุปโภคพอควรแก่ระดับการครองชีพในสมัยนั้น เมื่อราษฎรเข้าบุกเบิกหักร้างถางพงในที่ดิน จนเพาะปลูกได้ผลได้ประโยชน์แล้ว ก็โปรดให้ที่ดินนั้น ๆ เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ออกแรงออกทุนไป ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า “ฯลฯ สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวทั้งหลายในเมืองนี้ ป่าคาง (ขนุน) ก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ใครสร้างได้ไว้แก่มัน ฯลฯ”

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้จัดแบ่งองค์การบริหารออกเป็นรูปจตุสดมภ์ คือ เวียงวัง คลัง นา ประจําอยู่ส่วนกลาง การจัดเรื่องที่ดินขึ้นอยู่แก่กรมนา โดยในสมัยนี้มีกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งตราขึ้นใช้บังคับตั้งแต่แผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) บทที่ 35, 42 และ 43 เป็นแม่บทสำหรับดำเนินการ โดยกำหนดให้มีการจัดที่ดินซึ่งยังรกร้างเป็นทำเลเปล่าให้ราษฎร เข้ากันสร้างให้มีประโยชน์ขึ้น โดยบทที่ 35 บัญญัติไว้ว่า “ถ้าผู้ใดกันสร้างเล็กร้างที่ไร่นา เรือกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอกร ไปดูที่ไร่นา เรือกสวนที่กันสร้างนั้นให้รู้มากและน้อย ให้เสนา นายระวาง นายอกร เขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กร้างกันสร้างนั้นให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้นกันสร้างเล็กร้างตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบกันสร้างเล็กร้างทำตามอำเภอใจเองมิได้บอก เสนา นายระวาง นายอกร จับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้อง พิจารณาเป็นสัจไซ้

¹ สมจิตร ทองประดับ. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร, นิติบรรณานุกรม, 2554). หน้า 1-4.

² วนิดา พรโพบูลย์. คำอธิบายกฎหมายที่ดินป่าไม้ เอกสารสิทธิในที่ดิน และการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินพร้อมด้วยคำพิพากษาศาลฎีกาและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: อินเทอร์เน็ตบุ๊กส์, 2552), หน้า 1-15.

ให้ลงโทษ 6 สถาน” บทที่ 42 บัญญัติไว้ว่า “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยา มหาดีลกภพพรรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็น ข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้...” และบทที่ 3 บัญญัติว่า “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็น แคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยา ใช้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าละไว้ให้เป็นทำเนเปลา แลให้นายบ้าน นายอำเภอร้อยแขวงแลนายอากอร์จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น...”

จากนั้นในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ช่วงรัชกาลที่ 1-2 งานที่ดินยังคงยึดหลักการตามกฎหมาย ลักษณะเบ็ดเสร็จ ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 3 มีการออกหนังสือสำหรับที่บ้าน เพื่อระงับข้อพิพาท การรุกล้ำเขตกัน สมัยรัชกาลที่ 4 มีการประกาศขายฝากและจำหน่ายที่สวน ที่นา และมีการออก ตราแดง ในเขตจังหวัดกรุงเก่า (พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ลพบุรี สุพรรณบุรี) เป็นหลักฐาน แสดงว่า มีผู้มีชื่อเป็นเจ้าของ และใช้ในการเก็บภาษีที่นา

ในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการออกหนังสือสำคัญชนิดต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีกหลายชนิด เช่น โฉนดสวน ใบตราจอง เพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีค่านา ภายหลังเมื่อมีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน สู้ศาลบ่อยขึ้น เพราะหนังสือสำคัญที่เจ้าหน้าที่ผู้เก็บภาษีออกให้เจ้าของที่ดินยึดถือไว้ นั้น ไม่อาจระงับข้อพิพาทได้แย้งได้ เนื่องจากมีข้อความไม่กระจ่างว่าผู้ใดมีสิทธิอยู่ในที่ดินเพียงใด อย่างไรก็ดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประสบถึงความเดือดร้อนของราษฎร ในกรณีดังกล่าว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงเกษตราธิการ จัดดำเนินการ เรื่องสิทธิในที่ดินให้รัดกุมขึ้น

ต่อมา กระทรวงเกษตราธิการยกเลิกไป ได้สถาปนากระทรวงเกษตราธิการขึ้นใหม่ และโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงเกษตร ออกไปดำเนินการออกโฉนดที่ดิน โดยให้อยู่ในบังคับบัญชา ของเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า ข้าหลวงเกษตรพร้อมด้วยเจ้าพนักงานกรมแผนที่ได้เริ่มออก เติมนสำรวจเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) โดยโปรดเกล้าพระราชทาน พระบรมราชานุญาตให้ผู้ที่ถือโฉนดที่ดิน เป็นผู้มียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โฉนดที่ดินฉบับแรก เป็นของ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ออกเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ที่ตำบลบ้านแป้ง อำเภอพระราชวัง จังหวัดกรุงเก่า (พระนครศรีอยุธยา) เนื้อที่ 89-1-52 ไร่ มีการออกโฉนดตราจอง เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้ว ปัจจุบันยังคงมีอยู่ในเขตมณฑลพิษณุโลก คือ จังหวัดพิษณุโลก พิจิตร อุตรดิตถ์ และสุโขทัย นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งหอทะเบียนที่ดินแห่งแรก คือ หอทะเบียนมณฑลกรุงเก่า ที่สภาคาร ราชประยูร ในพระราชวังบางปะอิน เมื่อวันที่ ยี่สิบสาม เดือนหก รัตนโกสินทรศก 120 ซึ่งตรงกับ วันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2444) และหลังจากได้มีการจัดตั้งหอทะเบียนขึ้นแล้ว ก็ได้มีการสถาปนา กรมทะเบียนที่ดิน หรือกรมที่ดินปัจจุบันขึ้นในกระทรวงเกษตราธิการ เมื่อวันที่ สิบเจ็ด เดือนสิบเอ็ด

รัตนโกสินทรศก 120 ซึ่งตรงกับวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2444 (การนับวันเดือนปีของปฏิทินก่อนปี พ.ศ. 2483 ให้นับวันที่ 13 เมษายน ของทุกปีเป็นวันขึ้นปีใหม่ ดังนั้น เดือนเมษายนจึงเป็นเดือนที่หนึ่งของปีปฏิทิน และเดือนมีนาคม จึงเป็นเดือนที่สิบสองของปีปฏิทิน จึงเห็นได้ว่าการจัดตั้งหอทะเบียนที่ดินนั้น ได้จัดตั้งขึ้นก่อนการจัดตั้งกรมที่ดิน) และมีการออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ. 2451) ซึ่งได้รวบรวมการดำเนินการเรื่องที่ดินแต่ดั้งเดิมหลายฉบับไว้เป็นฉบับเดียว และถือเป็นมูลฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินต่อมา และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม เป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินอีกหลายฉบับ ฉบับสุดท้าย คือ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2497 ซึ่งได้วิวัฒนาการจนเป็น ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน และหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่าง ๆ สืบมาจนถึงปัจจุบัน

หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินในประเทศไทย

1. ความหมายของ ที่ดิน ตามกฎหมาย^{3 4}

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ไว้ดังนี้

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

สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้มีการบัญญัติคำนิยามของคำว่า “ที่ดิน” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ตามมาตรา 139 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องอสังหาริมทรัพย์ไว้ดังนี้

“อสังหาริมทรัพย์” หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน มีลักษณะเป็นการถาวร หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดิน หรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย

2. สิทธิในที่ดิน⁵

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้แบ่งสิทธิในที่ดินไว้เป็นสองประการ กล่าวคือ กรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง

2.1 กรรมสิทธิ์ มีความหมายถึง ความเป็นเจ้าของ โดยบุคคลอาจเป็นเจ้าของที่ดินได้ โดยการมีกรรมสิทธิ์โดยรัฐจะออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้

³ ศิริ เกวลินสถิตย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2531), หน้า 1-10.

⁴ วรุณี เทพทอง. คำอธิบายกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2557), หน้า 4-5.

⁵ สิริโสม พรหมโสม, “สิทธิในที่ดิน”, วารสารจุลนิติ 11, 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2557): 135-145.

2.2 สิทธิครอบครอง มีความหมายถึง สิทธิครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของ โดยการทำประโยชน์หรือการถือครอง แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ โดยรัฐจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือหลักฐานที่เรียกชื่ออย่างอื่นให้

3. การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน^{6 7}

3.1 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เช่น ได้มาโดยได้โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ได้มาซึ่งที่ บ้านที่สวน ตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ที่ดินประเภทนี้ถือเป็นที่มีกรรมสิทธิ์แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และไม่ถือว่าเป็นที่ดินมือเปล่า

3.2 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มาโดยขอกออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล และได้มาโดยขอกออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 และมาตรา 59)

3.3 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยนิติกรรม เช่น โดยการ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ จำนอง ขายฝาก ซึ่งต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ

3.4 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของกฎหมาย เช่น

การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจากทิ้งอกริมตลิ่ง ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1308 บัญญัติว่า “ที่ดินแปลงใดเกิดทิ้งอกริมตลิ่ง ทิ้งออกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” โดยหลักของทิ้งอกริมตลิ่งจะต้องเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน แต่เจ้าของที่ดินจะมีกรรมสิทธิ์ในทิ้งออกได้ ต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน ถ้าที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินมือเปล่าซึ่งเกิดทิ้งออกออกมา เจ้าของที่ดินแปลงนั้นก็มิเพียงสิทธิครอบครองทิ้งออกเท่านั้น ดังนั้น หากเป็นที่ทิ้งออกออกมาจากที่ดินมีโฉนด เจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าว มีกรรมสิทธิ์ในทิ้งออก ผู้อื่นจะแย่งการครอบครองที่ดินส่วนนี้ ต้องครอบครองปรปักษ์เกินกว่า 10 ปี จึงจะได้กรรมสิทธิ์ หากเป็นที่ทิ้งออกออกมาจากที่ดินมือเปล่า (ส.ค.1, น.ส.3) เจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครอง หากผู้อื่นแย่งการครอบครอง และเจ้าของไม่ฟ้องร้องเรียกคืนภายใน 1 ปี เจ้าของสิ้นสิทธิในทิ้งออกนั้น

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้

⁶ สาโรช นิลเขต และวนิดา พรโพบูลย์, งามตอบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้, เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2550), หน้า 14-15.

⁷ วนิดา พรโพบูลย์, งามตอบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้, เล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2550), หน้า 30-32.

โดยความสงบ และโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลา 10 ปี ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์” โดยที่ดินที่จะถูกครอบครองปรักษ์ได้จะต้องเป็นที่ดินของผู้อื่นที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ที่บ้านที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ (บทที่ 42) แต่ที่ดินมือเปล่า (ส.ค.1, น.ส.3) จะถูกครอบครองปรักษ์ไม่ได้ ทั้งนี้ การได้กรรมสิทธิ์โดยครอบครองปรักษ์จะต้องให้ศาลสั่งว่า ได้มาโดยครอบครองปรักษ์ แล้วนำคำสั่งศาลไปขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ประเภทได้มาโดยการครอบครอง หากเจ้าของได้มาโดยการครอบครองบางส่วน ก็ไปขอจดทะเบียนในประเภทได้มาโดยการครอบครอง เฉพาะส่วนหรือได้รับแบ่งมาโดยการครอบครอง

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยทางมรดก โดยการจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมรดกที่ดินมรดกนั้นต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน ถ้าที่ดินมรดกเป็นที่มือเปล่า เช่น ที่ น.ส. 3 หรือ ส.ค. 1 ก็มีเพียงสิทธิครอบครอง การได้ทรัพย์สินมาโดยทางมรดกนี้จะต้องจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินเสียก่อน จึงจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้ เช่น นาย ก. ทำพินัยกรรมยกที่ดินโฉนดให้นาย ข. เมื่อนาย ก. ตาย นาย ข. ก็ได้รับมรดกทันทีโดยผลของกฎหมาย โดยไม่ต้องจดทะเบียนเนื่องจากพินัยกรรมมีผลเมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตายหรือหากไม่มีพินัยกรรม เมื่อเจ้าของมรดกถึงแก่ความตายมรดกก็ตกไปยังทายาทโดยธรรมทันที แต่ต่อมาหากนาย ข. ต้องการขายที่ดินมรดกให้นาย ค. นาย ข. จะทำไม่ได้ เพราะชื่อในโฉนดยังเป็นชื่อนาย ก. เจ้าของเดิมอยู่ นาย ข. จะต้องจดทะเบียนการได้มาประเภทมรดก ลงชื่อนาย ข. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เสียก่อน จึงจะเอาที่ดินไปจดทะเบียนขายให้นาย ค. ต่อไปได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้ามีผู้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่น นอกจากนิติกรรม สิทธิของผู้ได้มานั้น ถ้ายังมีได้จดทะเบียนไว้ ท่านว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้ และสิทธิอันยังมีได้จดทะเบียนนั้น มิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ บุคคลภายนอก ผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว” ซึ่งการได้มาทางมรดกก็เป็น การได้มาโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมเช่นกัน

4. ประเภทของที่ดิน

4.1 ที่ดินของรัฐ⁸

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 2 ได้บัญญัติไว้ว่า

“ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ”
 ดังนั้น ที่ดินของรัฐตามความหมายของกฎหมายดังกล่าว จึงหมายถึงที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์
 ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชนยังมิได้สิทธิตามกฎหมาย โดยรวมไปถึง
 ที่ดินที่มีผู้เข้าไปยึดถือครอบครองเองโดยพลการ และมีได้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การให้สิทธิ
 ในที่ดินแก่เอกชน

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4
 ได้บัญญัติให้ความหมายของคำว่า ที่ดินของรัฐ ไว้ดังนี้

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน
 หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขต
 ป่าสงวนแห่งชาติ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัย
 หรือทำประโยชน์ตามกฎหมาย ว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

จากความหมายดังกล่าวจึงสามารถแบ่งประเภทที่ดินของรัฐได้เป็น 2 ประเภท คือ

4.1.1 ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

หมายถึง ที่ดินที่รัฐถือกรรมสิทธิ์ได้เช่นเดียวกับเอกชน และโดยทั่วไป
 หมายถึง ที่ราชพัสดุ ซึ่งรวมถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด และยังรวมถึง
 สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะด้วย

สิทธิในทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อาจโอนกันได้เช่นเดียวกับทรัพย์สิน
 ของเอกชน โดยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา ตามประมวลกฎหมาย
 แพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1308 นอกจากนี้ ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินเพื่อบังคับชำระหนี้
 ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
 มาตรา 1307 และไม่อาจถูกครอบครองปรปักษ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
 มาตรา 1382 ได้ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพียงแต่ห้ามมิให้ยึดเท่านั้น ส่วนการโอน
 โดยสมัครใจของรัฐ กฎหมายมิได้ห้ามเอาไว้ เพียงแต่จะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 5
 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 (มาตรา 8 และมาตรา 12)
 ซึ่งกำหนดเรื่องการโอนไว้ว่า โดยทั่วไปจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน และการโอน
 เพื่อการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายที่กำหนด ไม่ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

⁸ สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน, คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ (กรุงเทพมหานคร:
 กองการพิมพ์ กรมที่ดิน, 2559), หน้า 1-19.

4.1.2 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักงานราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

4.2 ที่ดินเอกชน

หมายถึง ที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่น แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินกรรมสิทธิ์ กับที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง

ที่ดินมีกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภท โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

ที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง ได้แก่ ที่ดินที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ ซึ่งได้แก่ ที่ดินมือเปล่า ทั้งหลายที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส. 3 ก., น.ส. 3 ข.) แบบหมายเลข 3 ใบเทียบย่ำ ตราจอง รวมถึงที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เป็นต้น

5. ผู้มีสิทธิในที่ดินที่จะขอยกโฉนดที่ดิน⁹

ผู้มีสิทธิในที่ดินที่จะขอยกโฉนดที่ดิน ต้องมีสภาพบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 10 กำหนดว่า “เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้...”

โดยต้องเป็นการครอบครองที่มีเจตนายึดถือเพื่อตนในฐานะเจ้าของที่ดิน และรวมถึงการครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินเดิมด้วย กรณีผู้เยาว์มีอายุต่ำกว่า 7 ปี ถือว่าเป็นผู้ไร้เดียงสา ต้องให้ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้ใช้อำนาจปกครอง หรือผู้ปกครองตามแต่กรณี

⁹ สาโรช นิลเขต, การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ฉบับแก้ไขปรับปรุงใหม่ (กรุงเทพมหานคร: ชวนพิมพ์, 2541), หน้า 29-30.

ทำการแทน แต่ถ้าผู้เยาว์มีอายุเกิน 7 ปี จะต้องพิจารณาว่าผู้เยาว์สามารถที่จะให้ถ้อยคำสอบสวนลงชื่อ ระวังชื่อ และรับรองแนวเขตได้หรือไม่ และกรณีบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะอยู่ในอำนาจปกครองของบิดามารดา ต้องให้ทั้งบิดาและมารดาจัดการร่วมกัน เว้นแต่จะอยู่ในเงื่อนไขซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจปกครองอยู่กับบิดาและมารดาฝ่ายเดียว

สำหรับคำว่า “ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถื่น” ต้องพิจารณาถึงสภาพการทำประโยชน์และศักยภาพของที่ดินในแต่ละท้องถื่นนั้น ๆ เป็นสำคัญ และไม่จำเป็นต้องทำประโยชน์ตลอดเวลา หรือตลอดทั้งปี ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและสภาพเศรษฐกิจหรือธรรมชาติ เช่น สภาพเป็นทุ่งหญ้าคาโดยปลูกหญ้าคาขาย เป็นป่ารกแต่มีการเลี้ยงครั้งที่ต้นไม้เพื่อขาย พื้นที่แห้งแล้งอาจทำประโยชน์ไม่ได้เต็มที่ บางส่วนจะปล่อยไว้เป็นต้นไม้ธรรมชาติ และมีการตัดไม้เพื่อใช้ทำฟืนเป็นป่าโกงกาง โดยการทำถ่านไม้โกงกาง เป็นต้น

ในทางปฏิบัติ มีการนำข้อมูลจากภาพถ่ายทางอากาศมาใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. 397/2558 ว่าภาพถ่ายทางอากาศเป็นเพียงเครื่องมือหรือข้อเท็จจริงประกอบการวินิจฉัยเกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทเท่านั้น ความแม่นยำในการอ่านแปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ ต้องมีการสำรวจพื้นที่จริง รวมทั้งประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องด้วย ในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจึงต้องมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอื่นมาประกอบการพิจารณาด้วย ตามคำพิพากษาดังกล่าวเห็นได้ว่าศาลไม่ได้ยึดถือภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักในการพิจารณา ดังนั้น จึงต้องมีการสอบสวนข้อเท็จจริงประกอบว่า ได้มีการทำประโยชน์ในที่ดินแค่ไหน เพียงใด

6. ที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้¹⁰

ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้ไว้ในข้อ 5 ว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดิน ได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย และในข้อ 14 ว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครอง และทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้นั้น จะต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ โดยกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดลักษณะประเภทที่ดิน

¹⁰ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน, แนวทางการตรวจสอบที่เช่า ที่ภูเขา และที่ลาดชันเฉลี่ยเกิน 35% ขึ้นไป เพื่อการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน, 2558), หน้า 1-18.

ที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินไว้ ซึ่งมีความหมายว่า หากไม่เข้าลักษณะที่ดินประเภทดังกล่าว ก็ถือเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ ดังนั้น ในการศึกษาว่าที่ดินใดสามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายหรือไม่ จึงต้องศึกษาว่าที่ดินนั้น เข้าลักษณะเป็นประเภทที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือไม่ ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงฉบับดังกล่าว ได้กำหนดลักษณะของที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินไว้ ตามข้อ 14 ดังนี้

1. ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่งที่ดินประเภทนี้โดยสภาพแล้วเป็นที่ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน กฎหมายจึงกำหนดให้เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ของสาธารณะนั่นเอง

2. ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้าม ตามมาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน¹¹

ที่เขา หรือ ภูเขา ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้มีการกำหนดคำนิยามหรือหลักเกณฑ์การพิจารณา ว่าที่ใดเป็นที่เขาหรือภูเขาไว้แต่ประการใด แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้เมื่อ พ.ศ. 2502 ว่า ที่เขา หรือภูเขา นั้น โดยสภาพหาใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ ตามความเป็นจริง เขา และภูเขา อาจมีลักษณะเป็นเขาหินก็ได้ เป็นที่ดินสำหรับเพาะปลูกก็ได้ และเป็นป่าไม้ก็มี และก็ไม่จำเป็นต้องเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารเสมอไป ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นแห่ง ๆ ไป ฉะนั้น จึงเป็นที่ที่อยู่ในประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งบุคคลอาจได้สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1334 หากแห่งใดรัฐได้จัดการสงวนไว้ หรือเข้าดำเนินการจัดทำขึ้นโดยเฉพาะสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง จึงจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้น ตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาฎีกาที่ 5142/2531 วินิจฉัยว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินภูเขา จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(1) สิทธิทำกินในที่ดิน คือ สิทธิครอบครองการทำประโยชน์ในที่ดิน ดังนั้น การยึดสิทธิทำกินในที่ดิน ก็คือการยึดสิทธิครอบครองในที่ดินนั่นเอง เมื่อที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงต้องห้ามมิให้ยึด

สำหรับพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้าม ตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เดิมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีประกาศลงวันที่ 27 มีนาคม 2499

¹¹ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน. (2558). *เรื่องเดิม*. หน้า 1-18.

โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดบริเวณที่ภูเขาหรือที่เขาล้อมรอบภูเขา หรือเขา 40 เมตรทุกแห่ง ทุกจังหวัดเป็นเขตหวงห้าม และได้มีประกาศลงวันที่ 26 เมษายน 2515 กำหนดเขตหวงห้ามเพิ่มเติม โดยกำหนดบริเวณแม่น้ำและลำคลองทุกสาย ทุกจังหวัด เป็นเขตหวงห้าม แต่ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2523 ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตหวงห้ามที่เขาล้อมรอบภูเขา ตามความในมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ 27 มีนาคม 2499 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตแม่น้ำ ลำคลอง เป็นเขตหวงห้ามตามมาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ 26 เมษายน 2515 และกำหนดเขตหวงห้ามเสียใหม่ โดยกำหนดให้บริเวณดังต่อไปนี้ ทุกแห่ง ทุกจังหวัด เป็นบริเวณที่หวงห้าม คือ

- (1) บริเวณที่เขาล้อมรอบภูเขาและบริเวณที่เขาล้อมรอบที่เขาล้อมรอบภูเขา 40 เมตร
- (2) บริเวณแม่น้ำและลำคลอง
- (3) ที่ดินของรัฐ นอกจาก (1) และ (2) ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเฉพาะบริเวณที่เป็นที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย

ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2498 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20(6) มาตรา 27 และมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้กำหนดลักษณะของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนไว้ใน “หมวด 2 ข้อ 3(1) ที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือมิใช่ที่สงวนหวงห้าม หรือมิใช่ที่ภูเขา ที่ภูเขา” จะเห็นได้ว่าการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนนั้นได้กำหนดไม่ให้ดำเนินการในที่ภูเขา ที่ภูเขาไว้ แต่ไม่รวมที่บริเวณ 40 เมตรไว้แต่อย่างใด

นอกเหนือจากการกำหนดที่ภูเขา ภูเขา ไว้ตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว ในปี พ.ศ. 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เห็นชอบด้วยกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ตามที่ คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ภูเขา ภูเขา ที่มีการหวงห้ามตามประกาศ กระทรวงมหาดไทยไว้ในเรื่อง การกำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย 35% ขึ้นไปไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่าพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป เป็นพื้นที่ที่มีการชะล้างหน้าดินสูงไม่เหมาะสมแก่การเกษตร สมควรเป็นพื้นที่ป่าไม้ และไม่อนุญาตให้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยที่ผ่านมาพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป ไม่มีการหวงห้ามตามมติคณะรัฐมนตรี และการหวงห้ามตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ในขณะนั้นไม่มีกฎกระทรวงรองรับ

แต่มีข้อยกเว้นกรณีเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ มีการแจ้ง ส.ค.1 (วันที่ 1 ธันวาคม 2497-29 พฤษภาคม 2498) หรือมีสิทธิในที่ดินโดยชอบก่อนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เช่น มีใบจอง น.ค.3 ก.ส.น.5 ต่อมาคณะกรรมการ นโยบายป่าไม้ แห่งชาติได้มีการทบทวนนโยบายดังกล่าว และมีมติรวมเพิ่มเติม 3 ประการ ประกอบด้วย

“ข้อ 1 ไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามประมวลกฎหมายที่ดินในพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย 35% ขึ้นไป ตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งกำหนดไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ หากมีความจำเป็นจะดำเนินการใดในพื้นที่ดังกล่าว ควรให้เช่าหรือขอสัมปทาน โดยขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ เว้นแต่กรณีที่ราษฎรมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว

ข้อ 2 กรณีที่ราษฎรรายใดมีสิทธิครอบครองที่ดินมาก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ถือว่า ผู้นั้นมีสิทธิครอบครองตามกฎหมาย แม้ว่าที่ดินนั้นจะมีความลาดชันเฉลี่ยเกินกว่า 35% อนุญาตให้ออกเอกสารสิทธิได้ แต่การอนุญาตควรมีเงื่อนไขเพื่อป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย เช่น ห้ามทำการเกษตรอย่างถาวร เป็นต้น

ข้อ 3 ขอให้กรมพัฒนาที่ดินจัดส่งแผนที่แสดงพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 35% ให้แก่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง”

เมื่อปี พ.ศ. 2537 ได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497)ฯ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)ฯ ข้อ 14 กำหนดที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ 5 ประเภท ซึ่งรวมถึงที่เช่า ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้าม ตามมาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

“ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้...

ที่เช่า ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน...

ดังนั้น ปัจจุบันที่เช่า ที่ภูเขา ปริมาตรรอบที่เช่าหรือภูเขา 40 เมตร จึงเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14(2) ประกอบกับประกาศกระทรวงมหาดไทย

เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2523 ข้อ 2(1) และการกำหนดพื้นที่ความลาดชันโดยเฉลี่ย 35% ขึ้นไป เป็นพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 จึงเป็นพื้นที่ที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ตามข้อ 14(5) ของกฎกระทรวงฉบับนี้ด้วยเช่นกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เมื่อปรากฏว่าที่เช่า ภูเขา เป็นพื้นที่ที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากผู้ครอบครองที่ดินไม่มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2536 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2536 เห็นชอบในหลักการ ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. (คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในปัจจุบัน) เสนอโดยมีข้อสังเกตว่า การดำเนินการออกเอกสารสิทธิยังมีข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ ส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิได้มอบหมายให้ลูกจ้างปฏิบัติงานในการออกเอกสารสิทธิ ซึ่งเป็นช่องทางให้มีการทุจริตโดยง่าย รวมทั้งมีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ที่มีความลาดชันว่า พื้นที่ลักษณะใดเป็นภูเขา รวมทั้งความหมายของคำว่า “ภูเขา” จึงมอบให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. รับข้อสังเกตดังกล่าวไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2538 เห็นชอบกับความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ได้พิจารณาร่วมกับ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้ทรงคุณวุฒิ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อโต้แย้งเกี่ยวกับลักษณะของพื้นที่ภูเขา และความหมายของคำว่าภูเขา โดยให้กำหนดคำนิยามของคำว่า ที่เช่า ที่ภูเขา ดังนี้

ที่เช่า หมายถึง ส่วนของพื้นที่ที่สูงจากบริเวณรอบ ๆ น้อยกว่า 600 เมตร

ที่ภูเขา หมายถึง ส่วนของพื้นที่ที่สูงจากบริเวณรอบ ๆ ตั้งแต่ 600 เมตร ขึ้นไป

การกำหนดว่าที่ใดเป็นที่เช่า ที่ภูเขา จะต้องนำหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ มาประกอบการพิจารณา คือ

1. ลักษณะและชื่อที่ปรากฏในแผนที่แสดงภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร มาตราส่วน 1:50,000 หมายถึง การพิจารณาลักษณะและชื่อที่ปรากฏในแผนที่ของกรมแผนที่ทหาร ซึ่งได้มีการสำรวจในพื้นที่จริง แล้วแสดงสภาพพื้นที่โดยเส้นชั้นความสูง รวมทั้งชื่อของภูมิประเทศที่สำคัญ

2. การเรียกของประชาชนในท้องถิ่น หมายถึง การนำเอาการเรียกของประชาชนในท้องถิ่นว่า เป็นเขา หรือภูเขา มาประกอบการพิจารณา

3. การตรวจสอบสภาพพื้นที่ หมายถึง การตรวจสอบสภาพพื้นที่จริง ประกอบ การพิจารณา กับหลักฐานแผนที่รูปถ่าย เพื่อให้เห็นถึงโครงสร้างของที่ดิน

4. โครงสร้างทางธรณีวิทยา หมายถึง บริเวณที่ดินทั้งบริเวณที่อยู่ในโครงสร้าง ของภูเขา เช่น เปลือกโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยการยกตัวจากที่ราบหรือพื้นที่ปกติในลักษณะ โกง ไค้ง งอ หรือ หัก เป็นรูปประทุนคว่ำ ประทุนหงาย สันอิโต้ รูปโดม ลักษณะเช่นนี้เข้าลักษณะ โครงสร้างของภูเขา เหตุผลที่ยึดถือโครงสร้างด้วยเพราะถ้าเป็นบริเวณแคบ การออกหนังสือรับรอง การทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน อาจตีความว่าเป็นที่ราบ แต่เมื่อดูโครงสร้างทั้งหมดแล้ว บริเวณดังกล่าวเป็นภูเขา

5. ผลการแปลตีความรูปถ่ายทางอากาศ หรือภาพจากดาวเทียม หมายถึง การตรวจสอบสภาพที่ดินที่ทำให้เห็นว่าเป็นที่เขา หรือภูเขา จากรูปถ่ายทางอากาศหรือภาพจาก ดาวเทียม ตามหลักวิชาการ แล้วแต่กรณี

แม้ว่า ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินก็ตาม แต่ถ้าที่ดินนั้น ผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ก็สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ดังความที่กำหนดไว้ในตอนท้ายของข้อ 14(2) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)

3. ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการ จัดที่ดินแห่งชาติ ได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

ที่ดินที่มีลักษณะตามที่กำหนดในหัวข้อนี้ แต่เดิมมิได้มีการกำหนดไว้ว่า เป็นที่ดิน ที่ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่เพิ่งมีการมากำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2537 ดังนั้น การออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ “บนที่เกาะ” ก่อนวันที่ 1 เมษายน 2537 แม้ไม่มีหลักฐาน ที่ดินเดิม เช่น ส.ค.1 ใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน เพื่อการครองชีพ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถดำเนินการให้ได้ ไม่ว่าจะเป็นการเดินสำรวจ ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ วรรคสอง (2) และ (3) หรือการขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะราย

ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2537 แล้ว การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ บนที่เกาะ หากไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่อาจดำเนินการได้

4. ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20(3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือ กฎหมายอื่น

ที่ดินประเภทนี้ ได้แก่ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 หรือที่ได้หวงห้ามไว้ ตามกฎหมายอื่นก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินที่ได้มีการสงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20(3) และ (4) โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นผู้ประกาศสงวนหวงห้าม หรือตามกฎหมายอื่น

แต่เดิมนั้น การสงวนหวงห้ามที่ดินกระทำได้หลายวิธีโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่แตกต่างกันไป เช่น การหวงห้ามโดยพระบรมราชโองการของพระเจ้าแผ่นดิน การหวงห้ามโดยประกาศของสมุหเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอท้องที่ ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 ใช้บังคับ การหวงห้ามที่ดินจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินที่หวงห้ามอีกทีหนึ่ง โดยมีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดำเนิน จึงจะมีผลตามกฎหมาย และเมื่อได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับแล้วพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 ก็ได้ถูกยกเลิกไปตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่สถานะการเป็นที่สงวนหวงห้ามที่ดำรงอยู่ก่อนแล้วนั้น ก็คงเป็นที่หวงห้ามอยู่ต่อไปไม่ได้ถูกยกเลิกไปด้วย ส่วนการสงวนหวงห้ามที่ดินเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

5. ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณชนอย่างอื่น

ที่ดินประเภทนี้เกิดขึ้นโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีได้กำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น พื้นที่ซึ่งได้จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวรอันเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 พื้นที่ซึ่งได้กำหนดให้เป็นป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2523 หรือพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เห็นชอบให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่ดินเหล่านี้เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เว้นแต่ ผู้ครอบครองจะมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว

7. หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดิน กรณีทั่วไป

การออกโฉนดที่ดินในปัจจุบันเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยแบ่งรูปแบบการออกโฉนดที่ดินเป็น 3 วิธีการ คือ

7.1 การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน¹²¹³

การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน มีหลักการและจุดมุ่งหมายที่จะทำให้การออกโฉนดที่ดินแก่ประชาชนให้เป็นไปได้โดยจำนวนมากที่สุด ในระยะเวลาอันรวดเร็ว และประชาชนเสียค่าใช้จ่ายในจำนวนที่ไม่มากจนเกินไป โดยการใช้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางของกรมที่ดินเข้าไปดำเนินการในท้องที่ โดยการลงพื้นที่เพื่อทำการรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในบริเวณที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน

7.1.1 ขั้นตอนการดำเนินการ

1) เมื่อกรมที่ดินได้สำรวจตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ ประกอบกับความต้องการของประชาชนแล้ว เห็นว่าสมควรจะให้มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในจังหวัดใดในปีใด ก็จะทำเรื่องเสนอต่อรัฐมนตรี เพื่อให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัด ทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น ๆ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเขตจังหวัดที่รัฐมนตรีได้ประกาศนี้ไม่ครอบคลุมถึงท้องที่ในจังหวัดนั้น ๆ ที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร กล่าวคือ หากมีการกำหนดจำแนกให้พื้นที่บริเวณใดในจังหวัดเป็นเขตป่าไม้ถาวรแล้ว แม้รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดให้มีการเดินสำรวจในจังหวัดนั้น พื้นที่ที่ได้

¹²¹² สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน, คู่มือการปฏิบัติงานกระบวนการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน, 2556), หน้า 3-25.

¹²¹³ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน, การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน, 2554), หน้า 1-54.

มีการจำแนกก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับการประกาศของรัฐมนตรีแต่อย่างใด ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปดำเนินการเดินสำรวจในพื้นที่ดังกล่าวได้

2) เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตาม (1) แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่รัฐมนตรีได้ประกาศให้มีการเดินสำรวจ จะต้องทำการประกาศกำหนดท้องที่ และวันเริ่มต้นการเดินสำรวจอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ เป็นการกำหนดบริเวณพื้นที่ที่จะทำการเดินสำรวจย่อยลงไปอีกว่าเป็นหมู่บ้าน ตำบล หรืออำเภอใด ในจังหวัดของตน โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบโดยทั่วกัน ในระหว่างนี้ ในทางปฏิบัติตามระเบียบการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จะได้ประสานงานประชุมชี้แจงร่วมกับนายอำเภอ ผู้ปกครองท้องที่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และชี้แจงทำความเข้าใจกับเจ้าของที่ดิน เพื่อกำหนดนัดหมายวันที่จะเข้าดำเนินการในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้เกิดความสะดวก และรวดเร็วในการปฏิบัติงาน

3) เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ตาม (2) แล้ว บุคคลตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (1) (2) หรือ (3) จะต้องมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจจริงวัด ทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน ตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่สามารถมาดำเนินการได้ ก็สามารถมอบหมายให้ตัวแทนเป็นผู้มา ดำเนินการแทนตนก็ได้

4) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการสำรวจจริงวัด ทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามที่บุคคล ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (1) (2) หรือ (3) หรือตัวแทนได้นำทำการรังวัดแล้ว ถ้าปรากฏว่าที่ดินบุคคลดังกล่าวได้ครอบครองนั้น เป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ และเมื่อได้ดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินต่าง ๆ จนครบถ้วน เช่น การประกาศเพื่อเปิดโอกาสให้มีผู้โต้แย้งคัดค้านการจัดสร้างโฉนดที่ดิน หากไม่มีข้อขัดข้องประการใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลดังกล่าวต่อไป

7.1.2 บุคคลที่มีหน้าที่นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัด

บุคคลที่มีหน้าที่ต้องมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์นั้น ได้แก่ บุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (1) (2) และ (3) และเป็นบุคคลเดียวกันกับที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะฟังออกโฉนดที่ดินให้ได้ด้วย ซึ่งได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

1) บุคคลตาม มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (1) กล่าวคือ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจองตราจองที่ตราว่า”ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ บุคคลกลุ่มนี้เป็นผู้ที่มีสิทธิครอบครองในที่ดิน โดยมีหลักฐาน เช่น มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มีใบจอง (น.ส.2) มีใบเหี้ยบย่ำ

2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี

บุคคลผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน บุคคลดังกล่าวจะต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน (แจ้ง ส.ค.1) ต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ หากไม่แจ้งการครอบครองที่ดิน ภายในกำหนดดังกล่าว กฎหมายถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย เมื่อครั้งที่ประมวลกฎหมายที่ดิน เริ่มใช้แต่แรกนั้น มีบุคคลที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินเป็นจำนวนมาก ซึ่งกฎหมายถือว่าได้สละสิทธิครอบครองในที่ดินไปแล้ว แต่บุคคลดังกล่าวก็ยังคงครอบครองทำประโยชน์อยู่เรื่อยมา โดยมีสถานะเป็นการครอบครองที่ดินของรัฐโดยผลกรรม และก็ไม่สามารถขอลอกโฉนดที่ดินได้ เมื่อเวลาได้ผ่านพ้นลงเลยมาระยะหนึ่ง รัฐมีนโยบายในอันที่จะให้บุคคลดังกล่าวได้มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ตนครอบครองไว้เป็นหลักฐานเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง เพื่อให้เกิดการหวงแหนในที่ดินทำกินของตน จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อ พ.ศ. 2515 โดยมีความเพิ่มเติมเป็นมาตรา 27 ตรี ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเนื้อความในมาตราดังกล่าวเสียใหม่ เมื่อ พ.ศ. 2528 และใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

บุคคลผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ก็คือ บุคคลผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เมื่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ บุคคลดังกล่าวมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน แต่เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ปิดประกาศกำหนดท้องที่ และวันเริ่มดำเนินการเดินสำรวจ ตามความในมาตรา 58 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ถ้าบุคคลดังกล่าวประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินก็ต้องมาแจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ในการแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนี้ เจ้าพนักงานที่ดินจะได้จัดทำเป็นบัญชีรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค.2) ไว้เป็นทะเบียน และออกหลักฐานใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินให้แก่ผู้แจ้งยึดถือไว้เป็นหลักฐาน อย่างไรก็ตาม หากบุคคลดังกล่าวมิได้มาแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิ

ในที่ดิน ภายในกำหนด 30 วันดังกล่าว แต่ได้มานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้กำหนดไว้แล้ว ก็ถือว่า บุคคลดังกล่าวยังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินอยู่ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้

สำหรับผู้ที่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินไว้แล้ว ก็สามารถ นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เพื่อขอรับโฉนดที่ดินได้เช่นกัน แต่ถ้ามิได้มานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในคราวที่มีการเดินสำรวจในครั้งนั้นแล้ว ก็สามารถนำไป รับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินดังกล่าว เป็นหลักฐานประกอบการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ บุคคลประเภทนี้เป็นผู้ที่เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ของรัฐโดยพลการ ภายหลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จึงไม่มีหลักฐานใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่า เป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ กล่าวคือ ไม่มีหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) หรือหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดิน ของนิคมสหกรณ์ (กสน.5)

7.1.3 การกำหนดสิทธิและเงื่อนไข

เมื่อได้พิจารณาบุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (1) (2) และ (3) ทั้งสามประเภทนี้แล้ว มีข้อสังเกตว่า บุคคลตาม (1) เป็นผู้ที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย บุคคลตาม (2) เป็นผู้มีได้ปฏิบัติตามกฎหมายในระยะเริ่มแรก คือไม่แจ้ง ส.ค.1 แต่มาปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อมีการประกาศการเดินสำรวจ แต่บุคคลตาม (3) เป็นผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย คือ เป็นผู้ที่เข้า ครอบครองที่ดินของรัฐภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยพลการ มิได้ขออนุญาตจับจอง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบและขั้นตอน ด้วยเหตุดังกล่าว กฎหมายจึงได้กำหนดสิทธิ และเงื่อนไขในการได้มาซึ่งที่ดินไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ เมื่อบุคคลตาม (1) เป็นผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ก็ย่อมได้รับความคุ้มครอง ไม่ถูกจำกัดจำนวนเนื้อที่ การออกโฉนดที่ดินเป็นไปโดยสอดคล้องกับ หลักฐานที่ดินเดิม เช่น ส.ค.1 มีเนื้อที่ 90 ไร่ เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินคำนวณเนื้อที่ตามที่ได้ ครอบครองทำประโยชน์ ตามหลักฐาน ส.ค.1 แล้วได้ 95 ไร่ หรือ 80 ไร่ ก็สามารถออกโฉนดที่ดิน ให้ได้โดยไม่มีข้อกำหนดการห้ามโอนแต่อย่างใด (เว้นแต่กรณีเป็นการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เช่น ผู้มีหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) หรือหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน.5) ซึ่งต้องอยู่ในบังคับ

ห้ามโอน มีกำหนด 5 ปี การห้ามโอนดังกล่าวมิได้มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นไปตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

สำหรับบุคคลตาม (2) เป็นผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในครั้งแรก แต่ต่อมาได้ปฏิบัติตามกฎหมาย (คือ มาแจ้งหรือมานำเมื่อมีการเดินสำรวจฯ ตามมาตรา 27 ตริ) บุคคลประเภทนี้จึงถูกจำกัดจำนวนเนื้อที่ในการออกโฉนดที่ดิน กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกินจากนี้จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะรายตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้กำหนดไว้

สำหรับบุคคลตาม (3) ซึ่งเป็นผู้ที่ครอบครองที่ดินโดยฝ่าฝืนกฎหมายไม่ปฏิบัติตามระเบียบและขั้นตอน นอกจากจะถูกจำกัดจำนวนเนื้อที่เช่นเดียวกับบุคคลตาม (2) คือ ออกโฉนดที่ดินให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ แล้วโฉนดที่ดินที่บุคคลดังกล่าวได้รับไปยังมีเงื่อนไขเป็นข้อกำหนดห้ามโอนที่ดินไปยังผู้อื่น มีกำหนดเป็นเวลาสิบปีนับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินอีกด้วย เว้นแต่จะเป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์ และภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีนี้ ที่ดินก็ไม่อยู่ในข่ายการบังคับคดี กล่าวคือ จะร้องขอต่อศาลให้ศาลมีคำสั่งบังคับคดีให้มีการโอนที่ดินดังกล่าวก็ไม่ได้ด้วย อย่างไรก็ดี กฎหมายคงห้ามเฉพาะเรื่องการโอนเท่านั้น หากเป็นการทำนิติกรรมประเภทที่ไม่เป็นการโอน เช่น การจดทะเบียนเช่า จำนอง หรือสิทธิเก็บกิน เป็นต้น ก็สามารถที่จะดำเนินการได้

7.2 การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจ เพื่อเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส. 3 ก.) เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน^[11, 12]

การออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจ เพื่อเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เป็นโฉนดที่ดิน ถือเป็น การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินวิธีหนึ่ง โดยมีข้อแตกต่างจากวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ คือ ไม่ต้องทำการสำรวจ รั้ววัด ทำแผนที่ โดยตามมาตรา 58 รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดท้องที่และวันที่เริ่มดำเนินการในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ทราบทั่วกันเป็นการล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ซึ่งต่างจากวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่การประกาศดังกล่าวจะเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หลังจากนั้น มีวิธีการดำเนินการ คือ การจัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยนำหลักฐานเกี่ยวกับบรรพวงรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ประเภท น.ส. 3 ก. มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ พร้อมตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดิน เจ้าของที่ดิน ประวัติความเป็นมา

ตลอดจนรายการภาระผูกพันจากสารบบที่ดินของสำนักงานที่ดิน โดยไม่มีการสอบสวนบุคคลผู้เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความสะดวก รวดเร็ว

อย่างไรก็ดี โดยที่เล็งเห็นว่า การดำเนินการด้วยความรวดเร็วนี้อาจมีข้อบกพร่องผิดพลาดอยู่บ้าง กฎหมายจึงได้บัญญัติเป็นการป้องกันไว้ว่า การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 น.ส. 3 ก. เป็นการออกให้แก่ผู้มีชื่อ ซึ่งเป็นผู้ที่มีสิทธิใน น.ส. 3 ก. ดังนั้น หากได้มีการดำเนินการเปลี่ยน น.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดินแล้ว ต่อมาความปรากฏในภายหลังว่าในขณะที่ออกโฉนดที่ดิน บุคคลผู้มีชื่อตามที่ได้ออกโฉนดที่ดินให้ไปนั้น มิใช่เป็นผู้มีสิทธิใน น.ส. 3 ก. เสียแล้ว โฉนดที่ดินที่ออกไปก็เป็นโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

ในการดำเนินการตามมาตรา 58 ตรี นี้ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการบันทึกรายละเอียดตามแบบ น.ส.13 พร้อมทั้งได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และได้ดำเนินการจัดทำโฉนดที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้วพร้อมที่จะแจกแล้ว ขั้นตอนที่สำคัญที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำ ก็คือ เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องทำการประกาศกำหนดวันที่จะแจกโฉนดที่ดิน ซึ่งได้ดำเนินการจัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วนั้น ผลของการที่ได้ประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินก็คือ เมื่อถึงวันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศดังกล่าว หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) สำหรับที่ดินแปลงนั้น จะเป็นอันยกเลิกไปทันที และที่ดินก็จะเปลี่ยนสถานะเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์โดยมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ คือ โฉนดที่ดินตามที่ได้จัดทำไว้ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การประกาศดังกล่าวเป็นการประกาศกำหนดวันที่จะแจกโฉนดที่ดินเท่านั้น วันที่ประกาศ กับวันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดิน อาจจะเป็นวันเดียวกัน หรือคนละวันกันก็ได้ และวันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินนั้น จะได้มีการแจกโฉนดที่ดินให้เจ้าของรับไปหรือไม่ ไม่สำคัญ เช่น เจ้าพนักงานที่ดินมีประกาศตามมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2548 โดยในประกาศดังกล่าวกำหนดวันที่จะแจกโฉนดที่ดินในวันที่ 20 มกราคม 2548 ดังนี้ เมื่อถึงวันที่ 20 มกราคม 2548 น.ส. 3 ก. ที่นำมาเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดิน ย่อมเป็นอันยกเลิกไปโดยผลของกฎหมาย เป็นการยกเลิกโดยทันที และที่ดินตาม น.ส. 3 ก. ก็กลายเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ คือ มีหลักฐานเป็นโฉนดที่ดินนับแต่นั้น แม้ว่าจะยังไม่มีแจกโฉนดที่ดินให้เจ้าของได้รับไปจริง ๆ ก็ตาม ซึ่งหลักการนี้แตกต่างจากโฉนดที่ดินซึ่งออกตาม มาตรา 58, 58 ทวิ มาตรา 59, 59 ทวิ ซึ่งจะมีผลเป็นโฉนดที่ดินก็ต่อเมื่อได้แจกให้เจ้าของที่ดินรับไปจริง ๆ

สำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ที่เป็นอันยกเลิกไปแล้วนั้น มาตรา 58 ตรี วรรคท้ายบัญญัติว่า ให้ส่งคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย

และในกรณีที่สูญหายเป็นเหตุให้ไม่มี น.ส. 3 ก.มาส่งคืนนั้น เจ้าพนักงานที่ดินก็ชอบที่จะดำเนินการ แจกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินรับไป โดยไม่ต้องออกใบแทน น.ส. 3 ก. ก่อนแต่อย่างใด

การประกาศตามมาตรา 58 ตรี นี้ กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ว่า ให้ประกาศ มีกำหนดกี่วัน เป็นแต่เพียงประกาศเพื่อกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการประกาศแจกโฉนดที่ดิน ที่ออกตามมาตรา 58 มาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บัญญัติไว้ในข้อ 15 และ ข้อ 16 ว่าให้ประกาศมีกำหนดสามสิบวัน และสำหรับสถานที่ปิดประกาศ ตามมาตรา 58 ตรี นั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ว่าให้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ใดบ้าง คงมีแต่ที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เป็นโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2530 ข้อ 38 ว่าให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดิน แห่งละ 1 ฉบับ ใน กรณีที่อยู่ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลด้วย

7.3 การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และ 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน^[13]

การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย มีหลักเกณฑ์ ข้อกำหนด และเงื่อนไข ดังนี้

7.3.1 บุคคลผู้มีสิทธิขอออกโฉนดที่ดิน

1) การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ คือ ผู้ที่มีสิทธิครอบครองในที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ตาม เอกสารที่เป็นหลักฐานแสดงว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง เช่น หลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ใบจอง (น.ส.2, น.ส.2 ก.) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส. 3ก., น.ส. 3ข.) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) หรือหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน.5) เป็นต้น ซึ่งโดยปกติแล้ว บุคคลผู้ขอออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 59 นี้ จะต้องมีเอกสารหลักฐานแสดงว่าตนเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดิน มาแสดงประกอบการยื่นคำขอด้วย แต่การเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ มาตรา 59 มิได้บัญญัติเฉพาะเจาะจงว่าจะต้องเป็นผู้ที่มีหลักฐานเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีวัดได้มาซึ่งที่ดิน โดยไม่มีหลักฐานก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ การที่วัดไม่แจ้ง ส.ค.1 มิได้ทำให้สิทธิครอบครองในที่ดินของวัดสิ้นไป ทั้งนี้ เนื่องจากวัดได้รับความคุ้มครอง ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เมื่อวัดประสงค์จะขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน

เป็นการเฉพาะราย พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ใด ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไปได้ หรือในกรณีที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น ซึ่งที่งอกนี้ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินแต่อย่างใด แต่กฎหมายได้บัญญัติให้เจ้าของที่ดินที่เกิดที่งอกเป็นเจ้าของที่งอกด้วย ดังนี้ เจ้าของที่งอกก็ชอบที่จะขอออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ เช่นกัน

มีข้อสังเกตว่า ผู้มีสิทธิครอบครองซึ่งขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนี้ อาจเป็นผู้ที่ได้ครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือเป็นผู้ที่ได้ครอบครองที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ก็ได้

2) การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ จะต้องเป็นผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน นอกจากนี้ หากท้องที่นั้นได้มีการประกาศการเดินสำรวจมาก่อนแล้ว บุคคลดังกล่าวจะต้องมาแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน หรือมานำพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำการรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามมาตรา 27 ทรี ด้วย หากไม่ดำเนินการตามนัยดังกล่าว ถือว่าเป็นผู้ที่ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่อาจมาขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ แต่ถ้าท้องที่นั้นยังไม่เคยมีการประกาศการเดินสำรวจ การดำเนินการตามมาตรา 27 ทรี ย่อมไม่อาจมีขึ้น บุคคลดังกล่าวก็ชอบที่จะมาขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ มีวิธีการและขั้นตอนคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ผู้มีความประสงค์ขอออกโฉนดที่ดินยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ จากนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จะสอบสวนผู้ขอว่าเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขอได้เพื่อรับคำขอไว้พิจารณาดำเนินการ เมื่อได้ทำการรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เสร็จแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการประกาศมีกำหนด 30 วัน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ได้แย้งคัดค้าน เมื่อไม่มีเหตุขัดข้องประการใดแล้ว จึงพิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ตามระเบียบและขั้นตอนต่อไป

7.3.2 เงื่อนไขและข้อกำหนดในการออกโฉนดที่ดิน

1) การขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถที่จะยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินได้ตลอดเวลาโดยไม่มีเงื่อนไข ไม่ว่าท้องที่นั้นจะมีการประกาศการเดินสำรวจหรือไม่ก็ตาม

2) การขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะกระทำได้อีกเมื่อผู้ขอมีความจำเป็น และพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ เท่านั้น ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความจำเป็นของผู้ขอที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ ได้แก่

ก. ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (2) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติ

ข. ความจำเป็นอย่างอื่นโดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีที่ผู้ขอมีความจำเป็นตาม (1) หรือ (2) นั้น สามารถยื่นคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินได้ โดยไม่ต้องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด แต่ถ้ามิได้มีความจำเป็นตาม (1) หรือ (2) หรือมีความจำเป็นตาม (1) หรือ (2) ในที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเพียงบางส่วนแล้ว การออกโฉนดที่ดินแปลงนั้น จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

สำหรับกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพิจารณาอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดิน แก่รายใดเกินกว่า 50 ไร่ ได้ ก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นหลักฐานมั่นคง และมีผลผลิต อันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจด้วย แต่ถ้าได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วเห็นว่าเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ไม่เกิน 50 ไร่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไม่อนุมัติ ในกรณีเช่นนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ทำประโยชน์แล้ว แต่ต้องไม่เกิน 50 ไร่ ที่เป็นเช่นนี้เพราะกฎหมายบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติในกรณีที่เนื้อที่ที่มีการทำประโยชน์ เกิน 50 ไร่ เท่านั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไม่อนุมัติ มิได้หมายความว่าไม่ให้ออกโฉนดที่ดิน แต่เป็นการสั่งด้วยเหตุที่ไม่มีอำนาจส่งอนุมัติ เนื่องจากไม่เกิน 50 ไร่ เท่านั้น

7.3.3 หลักเกณฑ์และวิธีการ

การออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีวิธีการและขั้นตอนที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ผู้ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินจะต้องยื่นคำขอ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้วเห็นว่า ผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินได้ ก็จะได้รับคำขอไว้พิจารณาดำเนินการ เมื่อได้ทำการรังวัด พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เสร็จแล้วจะประกาศ มีกำหนด 30 วัน เพื่อเปิดโอกาสให้มีผู้โต้แย้งคัดค้าน เมื่อไม่มีเหตุขัดข้องประการใดแล้ว จึงพิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ตามระเบียบ

และขั้นตอนต่อไป แต่การขออนุญาตโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีขั้นตอนซึ่งเป็นรายละเอียดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการเพิ่มเติม คือ

1) ในคำขออนุญาตโฉนดที่ดิน ผู้ขอจะต้องอ้างเหตุผลความจำเป็นไว้ในคำขอ และพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องหมายเหตุในวงเล็บ ด้วยอักษรสีแดงต่อท้ายคำขอบนหัวกระดาษว่า “มิได้แจ้งการครอบครอง เมื่อมีการรับคำขอแล้วให้ลงบัญชีรับทำการ และเขียนด้วยอักษรสีแดง ในช่องหมายเหตุว่า มิได้แจ้งการครอบครอง ด้วยเช่นกัน

2) ในวันยื่นคำขอ จะต้องทำการสอบสวนผู้ขอ และพยานบุคคลผู้รู้เห็น ตามแบบ ท.ด.16 เพื่อให้ได้ความเกี่ยวกับลักษณะและสภาพการทำประโยชน์ในที่ดิน ที่สำคัญต้องสอบสวนให้ได้ความโดยชัดเจนว่า ได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ ได้มีการครอบครองต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันอย่างไร และให้สอบสวนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องที่ เพื่อให้ได้ความตามนัยดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ การสอบสวนผู้ปกครองท้องที่ที่จะสอบสวนในวันที่ยื่นคำขอหรือในวัน ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัดพิสูจน์สอบสวนในที่ดิน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ทำการรังวัดพิสูจน์สอบสวน เป็นผู้ทำการสอบสวนก็ได้

3. ในกรณีที่จะต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ว่าจะโดยเหตุที่ผู้ขอ มีความจำเป็นอย่างอื่น หรือด้วยเหตุที่ที่ดินทำการรังวัดมีเนื้อที่เกินกว่า 50 ไร่ หรือด้วยทั้งสองเหตุ ดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จ เมื่อได้ดำเนินการประกาศครบกำหนดแล้ว ไม่มีผู้ใดโต้แย้งคัดค้าน และไม่มียกข้อข้องประการใด จึงให้ดำเนินการขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป หรือในกรณีที่มีการโต้แย้งคัดค้าน ก็ให้ดำเนินการเรื่องที่พิพาทให้เสร็จเสียก่อน แล้วจึงขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไปเช่นกัน

8. การออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวกับเขตปฏิรูปที่ดิน¹⁴

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ได้นิยาม ความหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ดังนี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดิน ของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกร

¹⁴ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน, แนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดง สิทธิในที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน, 2559). หน้า 106-119.

ได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น”

“เขตปฏิรูปที่ดิน” หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม

ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2558 ข้อ 2 ได้ให้คำนิยามความหมาย ดังนี้

“เขตปฏิรูปที่ดิน” หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“พื้นที่เขตดำเนินการ” หมายความว่า พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินบริเวณที่ ส.ป.ก. ได้นำมา ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากคำนิยามดังกล่าว ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้กำหนดไว้ตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะมี 2 ประเภท คือ ที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และที่ดินที่ ส.ป.ก. ยังไม่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดว่า การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่ แสดงเขต และระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย การระบุท้องที่ ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ถือว่า แผนที่เป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกาดังนั้น แสดงว่า การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ความสำคัญกับขอบเขตตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา เช่น บางกรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่า รูปแผนที่แนบท้ายและการบรรยายท้องที่ที่ระบุไว้ไม่ตรงกัน ต้องถือขอบเขตตามแผนที่แนบท้าย หากแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ครอบคลุมท้องที่มากกว่าที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา ไม่ถือว่าท้องที่ส่วนที่เกินกว่าที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตปฏิรูปที่ดินด้วย แต่หากเป็นกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง เช่น มีการแบ่งเขตตำบลหรืออำเภอ มีการแยกเขตการปกครองโดยใช้ขอบเขตเดิม แต่แบ่งเขต ภายในเพิ่มขึ้น จะต้องถือว่าเขตปกครองที่แบ่งเพิ่มเติมเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ตามความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 251/2550 ว่า การเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครองใน ภายหลัง เป็นเพียงการบริหารงานในด้านการปกครองเท่านั้น ไม่ทำให้เขตปฏิรูปที่ดิน เปลี่ยนแปลงไปตามเขตปกครองท้องที่ที่กำหนดขึ้นใหม่

8.1 สถานะของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ตามมาตรา 26 ได้บัญญัติถึงสถานะที่ดินเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

8.1.1 ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(1) หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

8.1.2 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดิน ดังนี้

1) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(2) กรณีมีการเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการใช้ร่วมกัน หรือยังใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(3) หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว

3) ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ ส.ป.ก. นำที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำหรับกรณีที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นเรื่องเสรีจที่ 214/2538 และเรื่องเสรีจที่ 307/2549 สรุปว่า ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจะถือเป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ต้องมีองค์ประกอบครบสองประการ คือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และ ส.ป.ก. นำที่ดินแปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แม้จะมีแผนงาน โครงการ และงบประมาณแล้ว แต่หาก ส.ป.ก. ยังไม่เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณใดที่ดินบริเวณดังกล่าวยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

8.2 การออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินถือเป็นที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามและต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14(4) และมีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

8.2.1 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/1230 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2535 สรุปความได้ว่า ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศ

เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ เนื่องจากมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้ห้ามเดินสำรวจในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้

8.2.2 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร 0601/209 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2537 สรุปความได้ว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ แล้ว และในเขตดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการแล้ว หรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าว มิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตาม มาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้ยังต้องปฏิบัติตาม บันทึกรหัสคชดกลางระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่องวิธีปฏิบัติ เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2541 อีกด้วย

ดังนั้น เจ้าของที่ดินที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อน การประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน มีหน้าที่ต้องพิสูจน์สิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน และการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)ฯ ข้อ 14 โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

- 1) เป็นผู้มิสิทธิในที่ดินซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน
- 2) ไม่เป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

3) กระบวนการขั้นตอนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ต้องเป็นไปตามที่มีการกำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างกรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีการประสานความร่วมมือในการทำงาน โดยมีบันทึกข้อตกลง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ดังนี้

1. บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การรังวัดและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ฉบับลงวันที่ 30 กันยายน 2518

2. บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การรังวัด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน ฉบับลงวันที่ 1 ตุลาคม 2522

3. บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง การรังวัด การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2535

4. บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2541

5. บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2558

ปัจจุบันการออกโฉนดที่ดินนอกจากต้องถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังต้องถือปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2558 ซึ่งใช้ในปัจจุบัน

โดยการออกโฉนดที่ดินในเขต ส.ป.ก. จะดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ

1. การออกโฉนดที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. โดย ส.ป.ก. เป็นผู้ร้องขอให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 36 ทวิ วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

กรณีที่ ส.ป.ก. ร้องขอออกโฉนดที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ เรื่องเสรีจที่ 791/2548 เรื่อง ทหารเรือขอกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่า มาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือสิทธิในที่ดินดังกล่าว เพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งหมายจะให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไป ซึ่งเจ้าของทรัพย์สินมีอำนาจใช้สอย จำหน่าย หรือดำเนินการใด ๆ ต่อทรัพย์สินนั้น ตามที่มาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ และการถือกรรมสิทธิ์ตามนัย มาตรา 36 ทวิ ไม่อาจถือเป็นการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 3(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่บุคคลได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาโดยการจัดที่ดินของรัฐ บุคคลในกรณีนี้จึงหมายถึงผู้ซึ่งได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐหรือผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยผลของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ

2. การออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยผู้มีสิทธิในที่ดิน แสดงความประสงค์ขอยกโฉนดที่ดิน ทั้งกรณีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน และยื่นคำขอยกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย

9. การออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ¹⁵¹⁶

การขอยกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐประเภทที่สงวนหวงห้าม ตามประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน หรือตามพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามที่ดิน ที่ราชพัสดุ และที่ดินกันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มี “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กปร.” และกรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ตามหนังสือ ที่ มท 0516.2/ว 19473 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 โดยให้ดำเนินการ ดังนี้

9.1 กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้จังหวัดนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำจังหวัด (กปร.จังหวัด) เพื่อพิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) กำหนด

9.2 กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานที่ดิน สั่งยกเลิกคำขอของผู้ขอ พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ขอทราบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อไป

9.3 กรณีที่ไม่เป็นที่แน่ชัดตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อน หรือภายหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความโดยชัดเจน เป็นที่ยุติว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อน หรือภายหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐเสร็จแล้วจึงดำเนินการไปตามข้อ (1) หรือข้อ (2) แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ กปร. ใช้ร่องรอยการทำประโยชน์ที่ปรากฏในภาพถ่ายทางอากาศตามผลการอ่าน แปล ตีความ ภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อมีมติประกอบการแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยตามคำสั่ง ที่ ร. 594/2546 สรุปว่า “ข้อ 5

¹⁵ สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน, คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน, 2559), หน้า 1-19.

¹⁶ สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน, แนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน, 2561), หน้า 56-58.

ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารบูกrukที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ กพร. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่กำกับติดตามดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหาคารบูกrukที่ดินของรัฐ และมาตรการในการป้องกันการบูกrukที่ดินของรัฐ เท่านั้น มิได้ให้อำนาจเข้าไปดำเนินการหรือสั่งการในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย กพร. จังหวัด เพียงแต่เข้าร่วมพิจารณาให้ความเห็นเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ มติของ กพร. จังหวัด จึงเป็นการพิจารณาภายในฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลตามกฎหมายที่จะบังคับให้คู่กรณีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม แต่จะต้องมีการดำเนินการหรือสั่งการโดยผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเสียก่อน” และตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10819/2557 ว่า “มติของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาคารบูกrukที่ดินของรัฐ จังหวัดนครสวรรค์ (กพร. จังหวัดนครสวรรค์) เป็นเพียงการสรุปข้อเท็จจริงและแนวทางเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานที่ดินเท่านั้น เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่ต้องทำการวินิจฉัยแล้วดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน” ดังนั้น การพิจารณาในเรื่องการออกโฉนดที่ดินจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินตามกฎหมาย

10. หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)

การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามคำวินิจฉัยเรื่องเสรีจที่ 535/2549 วางแนวทางไว้ว่ากรณีดังกล่าวเป็นวิธีปฏิบัติเฉพาะกรณีการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และ มาตรา 59 ทวิ เท่านั้น ไม่นำไปใช้ในกรณีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ เนื่องจากมีระเบียบวิธีปฏิบัติที่ต่างกัน

ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 16 ประกอบกับข้อ 10(3) กำหนดให้ในกรณีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ ถ้าปรากฏว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังมิได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกโฉนดที่ดินหรือกรณีที่ดินที่ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินมีอาณาเขตติดต่อกับคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขต

ป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน โดยคณะกรรมการดังกล่าว จะประกอบด้วย ปลัดอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ ที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ ผู้แทนสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ (ป่าไม้จังหวัดเดิม) หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ หัวหน้าวนอุทยาน หัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือผู้แทน ผู้แทนสถานีพัฒนาที่ดิน ผู้แทนสำนักงานที่ดิน นอกจากนี้ ในปัจจุบันคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีข้อเสนอแนะให้ผู้แทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกรรมที่ดินจึงมีแนวทางให้จังหวัดพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนหน่วยทหารที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งที่ดินตั้งอยู่ และตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งที่ดินตั้งอยู่ เข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินดังกล่าวด้วย ซึ่งหากผลการตรวจพิสูจน์ปรากฏว่าที่ดินอยู่นอกเขตตามที่กล่าวมาก็ดี หรือในกรณีอยู่ในเขต แต่ผลการตรวจพิสูจน์ปรากฏว่าผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการได้กำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีก็ดี เมื่อไม่มีผู้โต้แย้งคัดค้านภายในกำหนดประกาศแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอต่อไป

พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวม 4 ฉบับ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481
2. พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496
3. พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2497
4. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

กฎหมายดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการสงวนหวงห้ามที่ป่าไม้ มีการกำหนดเป็นเขตป่าต่างกันออกไป ตามลักษณะของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการสงวนหวงห้าม ในกรณีที่มีการสงวนหวงห้ามขณะใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 การสงวนจะกระทำโดยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตป่าสงวน โดยมีแผนที่แนบท้ายประกอบ แต่เมื่อได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 1) (ฉบับที่ 2) และ (ฉบับที่ 3) แล้ว การสงวนหวงห้ามป่าไม้เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น แนบท้ายกฎกระทรวงด้วย (มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507) ในปัจจุบัน การกำหนดพื้นที่เป็น “ป่าสงวนแห่งชาติ” เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกันรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่

และเศรษฐกิจของประเทศถูกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า กฎหมายที่ใช้บังคับคือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507¹⁷

ปัจจุบันกรมป่าไม้เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครอง ดูแล รักษา และรับผิดชอบป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

แนวทางปฏิบัติในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินี้ ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 251/2550 วางแนวทางพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการพิจารณาพื้นที่ว่า พื้นที่ใดจะอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากกฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการเดินสำรวจในปี 2517 คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 409 (พ.ศ. 2512) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งกำหนดให้ป่าแควระบบ และป่าสียัด เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีสาระสำคัญตามข้อ 1 ของกฎกระทรวงดังกล่าวแต่การจะพิจารณาว่าบริเวณใดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ จะพิจารณาแต่เพียงท้องที่ตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงอย่างเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาตามแผนที่กฎกระทรวงดังกล่าวด้วย เพราะการที่จะรู้ว่าป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวงนั้น มีอาณาเขตกว้างยาวแค่ไหน เพียงใด ต้องดูจากแผนที่ทำกฎกระทรวง การเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่ การปกครองในภายหลัง เป็นเพียงการบริหารงานในด้านการปกครองเท่านั้น หากทำให้ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวที่ได้ผ่านการดำเนินการกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยครบถ้วนมาแต่ต้น จะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามเขตปกครองท้องที่ที่กำหนดขึ้นใหม่แต่อย่างใดไม่

พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ

ตามนโยบายอุทยานแห่งชาติของประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดว่าเป็นนโยบายที่มุ่งเน้นในเรื่องการรักษาป่าเพื่อการอนุรักษ์ ซึ่งมีขั้นตอนและวิวัฒนาการตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งสรุปสาระสำคัญของการดำเนินงานเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุทยานแห่งชาติ ดังนี้

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) กำหนดไว้ว่าให้มีกฎหมายธรรมชาติอุทยานและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า และในช่วงระยะที่สอง (พ.ศ. 2507-2509) ของแผน กำหนดไว้ว่า จะจัดตั้งอุทยานเพิ่มขึ้นที่ลานสาง จังหวัดตาก และขุนตาล จังหวัดลำพูน ซึ่งผลการดำเนินงานในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ดังนี้

¹⁷ ปิยะณัฐ สุคนธา, การคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้จากการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแบบเฉพาะราย ตามหลักการการแจ้งการครอบครอง(ส.ค.1) (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 186-188.

1. การตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2504

2. พระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ป่าต่าง ๆ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ และมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา จำนวน 3 แห่ง คือ

2.1 อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ จังหวัดนครนายก สระบุรี นครราชสีมา ปราจีนบุรี

2.2 อุทยานแห่งชาติภูกระดึง จังหวัดเลย

2.3 อุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) เพื่อมาตรการในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ ได้กำหนดแบ่งพื้นที่ป่าไม้ของประเทศออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน และป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 รัฐมีมาตรการที่จะดำเนินการ ดังนี้

1.1 รัฐจะดำเนินการป้องกันรักษาพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ดังกล่าวอย่างจริงจัง

1.2 รัฐจะบริหารและจัดการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในบางพื้นที่ โดยไม่ให้มีผลกระทบกระเทือนต่อการอนุรักษ์ป่าไม้

2. ป่าเศรษฐกิจ คือ พื้นที่ป่าไม้ที่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ และเป็นพื้นที่นอกเหนือจากป่าอนุรักษ์ รัฐมีมาตรการที่จะดำเนินการ ดังนี้

2.1 รัฐดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่ถูกรุกและมีสภาพเสื่อมโทรมออกจากพื้นที่ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่มีความเหมาะสมในการทำการเกษตรให้เอกชนทำการเกษตรต่อไป ส่วนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ไม่เหมาะสมให้เอกชนปลูกป่า

2.2 สนับสนุนและส่งเสริมบทบาทเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุณภาพและประหยัด

ปัจจุบันกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองดูแล รักษา และรับผิดชอบอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 อุทยานแห่งชาติที่มีการประกาศ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามความในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ขณะนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 96 แห่ง

แนวทางปฏิบัติในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณอุทยานแห่งชาตินี้ ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 97/2538 วางแนวทางพิจารณาว่าการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 2) ตามมาตรา 27 ตีรี้ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

มิได้ทำให้ผู้แจ้งมีสิทธิครอบครองโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดินในทันที การแจ้งดังกล่าว เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือโฉนดที่ดินให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองต่อไปเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้บริเวณที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 2) อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินแล้ว บริเวณที่ดิน ดังกล่าว จึงต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน ตามข้อ 8(2) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย ที่ดิน พ.ศ. 2497¹⁸

1. พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หมายถึง พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า โดยปลอดภัย เพื่อว่าสัตว์ป่าในพื้นที่ดังกล่าวจะได้มีโอกาสขยายพันธุ์ตามธรรมชาติได้มากขึ้น ทำให้สัตว์ป่าบางส่วนได้มีโอกาสกระจายจำนวนออกไปในท้องที่แหล่งอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงกับ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

กรมป่าไม้ได้จัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสลักพระ กาญจนบุรี ขึ้นเป็นแห่งแรก เมื่อ พ.ศ. 2508 และได้จัดตั้งเพิ่มอีก จนถึงปัจจุบันมีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ารวมทั้งสิ้น 50 แห่ง การจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมและป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ด้านสัตว์ป่า ป่าไม้ แหล่งน้ำ แหล่งอาหาร ตลอดจนสภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันมีความสำคัญ ต่อสัตว์ป่าให้คงอยู่อย่างถาวร ซึ่งจะอำนวยผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนส่วนรวมตลอดไป อย่างไม่มีที่สิ้นสุด นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปตามจุดประสงค์ของ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า พ.ศ. 2535

ปัจจุบันกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ คุ้มครองดูแล รักษา และรับผิดชอบเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า พ.ศ. 2535

2. พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า

เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หมายถึง อาณาบริเวณพื้นที่ที่ทางราชการได้กำหนดไว้ ให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าบางชนิด โดยออกเป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามความในมาตรา 26 แห่ง พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และตามนัย มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พื้นที่ที่ได้กำหนด

¹⁸ ปิยะนัฐ สุคนาวา. (2555). *เรื่องเดิม*. หน้า 186-188.

ให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า มักจะมีขนาดไม่กว้างขวางมากเหมือนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และส่วนใหญ่จะเป็นบริเวณซึ่งใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

กรมป่าไม้ได้ประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ในท้องที่จังหวัดพัทลุง สงขลา และนครศรีธรรมราช เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแห่งแรก เมื่อ พ.ศ. 2518 หลังจากนั้นได้จัดตั้งเพิ่มขึ้นอีกจนถึงปัจจุบันนี้ มีเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทั้งสิ้น 48 แห่ง

ปัจจุบันกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองดูแล รักษา และรับผิดชอบเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

แนวทางปฏิบัติในการออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่านั้น ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 535/2549 วางแนวทาง พิจารณาว่า

ประเด็นที่ 1 เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าในพื้นที่บริเวณใดแล้ว ย่อมทำให้พื้นที่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายประกาศนั้นเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงข้อกำหนดของพื้นที่ที่จะประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ที่บัญญัติว่า บริเวณสถานที่ซึ่งใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (ซึ่งมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ก็บัญญัติไว้ในลักษณะทำนองเดียวกัน) เท่านั้นที่จะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวย่อมไม่สามารถเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ โดยสภาพของที่ดินนั่นเองอยู่แล้ว ดังนั้น แม้ว่ามาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิจะมีได้กำหนดห้ามไว้ แต่การเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ก็ไม่สามารถดำเนินการได้

ประเด็นที่ 2 การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 10(3) ใช้เป็นวิธีปฏิบัติเฉพาะกรณีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น เพราะในข้อ 7, ข้อ 8, ข้อ 9, ข้อ 10 และข้อ 11 แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว โดยข้อ 10 กำหนดว่า เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถื่น ตลอดจนสภาพกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า และยังไม่ได้ขีดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ

เพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ดินที่ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยว หรืออยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน และเมื่อคณะกรรมการได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้ได้หรือไม่ เพียงใด และข้อ 11 กำหนดว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ของคณะกรรมการแล้ว ปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือปรากฏว่า อยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า แต่ผู้ขอได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย มาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และไม่มีผู้คัดค้านภายใน กำหนดเวลาที่ประกาศ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ ฉะนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจ พิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 10(3) จึงเป็นวิธีปฏิบัติเฉพาะกรณีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

3. พื้นที่ป่าไม้ถาวร

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ได้กำหนดนโยบาย ในการกำหนดพื้นที่ป่าที่จะสงวนคุ้มครองไว้ จำนวน 50% ของเนื้อที่ประเทศไทย โดยเฉพาะ ให้สงวนป่าที่เป็นต้นน้ำลำธารให้มากที่สุด ด้วยเหตุดังกล่าว นายกรัฐมนตรีจึงได้มีบัญชาให้ กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินตามโครงการสำรวจ จำแนกประเภทที่ดิน ของกระทรวงมหาดไทย และริบดำเนินการภายใน พ.ศ. 2503 ในท้องที่ 60 จังหวัด (ยกเว้น 11 จังหวัด ที่ไม่มีพื้นที่ป่าไม้ คือ จังหวัดสิงห์บุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี พระนคร ธนบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม และนครปฐม) ในการดำเนินการนั้น ให้กรมป่าไม้ เป็นเจ้าของเรื่อง ร่วมกับกรมที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกรมที่ดิน และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย โดยจัดทำแผนที่มาตราส่วน 1:1000000 แสดงเขตป่าทุกประเภทเป็นรายจังหวัด แล้วร่วมกันพิจารณากำหนดเขตป่าที่จะดำเนินการสงวน คุ้มครอง ลงในแผนที่ ในการนี้ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ประจำจังหวัด ขึ้นพิจารณาและกำหนดเขตคุ้มครองด้วย เมื่อได้ดำเนินการเสร็จแล้วให้นำเสนอ ที่ประชุมคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินพิจารณา เมื่อเห็นชอบก็จะเสนอความเห็น ให้กระทรวงมหาดไทยรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติให้ความเห็นชอบ ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบตามผลการสำรวจ เมื่อปี พ.ศ. 2504 ป่านี้มีชื่อเรียกว่า “ป่าตามมติคณะรัฐมนตรี

ปี 04” หรือจะเรียกอีกนัยหนึ่งคือ “ป่าไม้แห่งชาติ” เป็นป่าที่ได้เห็นชอบตามผลการสำรวจของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินทุกจังหวัด ในประเทศไทย ป่าเหล่านี้เป็นเพียงการสำรวจเพื่อนำมาจำแนกเป็นป่าประเภทต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด จะต้องให้คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดพิจารณาเสนอความเห็นขึ้นต้น แล้วผ่านไปยังคณะเจ้าหน้าที่วิชาการ คณะอนุกรรมการอำนวยการจำแนกประเภทที่ดิน คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน และคณะรัฐมนตรี ตามลำดับเพื่อพิจารณาว่าพื้นที่ส่วนใดที่จะรักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติ หรือส่วนที่จะจำแนกเป็นที่จัดสรรเพื่อเกษตรกรรม เพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบเป็นรายป่าและรายจังหวัดไป ป่าประเภทนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบแล้ว ส่วนที่จะจัดสรรให้ราษฎรเข้าทำกิน ก็จะมอบหมายให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบดำเนินการ ในส่วนที่จะต้องกำหนดไว้เป็นป่าสงวน ป่าคุ้มครอง ก็จะมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบดำเนินการสงวนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้สงวนไว้เป็นเขตป่าไม้นั้น ป่าประเภทนี้เรียกว่า “ป่าไม้ถาวร”

สภาพปัญหาพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 คณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ 781/2535 ให้ความเห็น ดังนี้

ประเด็น พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 เป็นป่าไม้ถาวร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม้ และกรมที่ดินจะเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่ ถ้าเดินสำรวจได้จะออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่

ความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เห็นว่า คำว่า “ป่าไม้ถาวร” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้มีคำนิยามหรือบทบัญญัติอื่นใดกำหนดความหมายไว้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงอาศัยเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการสำรวจ และจำแนกประเภทที่ดินของทางราชการ กับมติคณะรัฐมนตรี เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ปัญหาข้อหาหรือเป็นปัญหาสำคัญ เพราะมีผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินของราษฎรในพื้นที่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้สงวนไว้เป็นป่าไม้ของชาติ สมควรพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่จะสงวนรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ บรรลุเป้าหมาย และในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรี เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลมากกว่าจะตีความตามบทบัญญัติกฎหมายสมควรที่กรมป่าไม้จะได้เสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวน

เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอน ดังนั้น ปัญหาตามข้อหาหรือจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับข้อเท็จจริง และเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 จึงไม่รับข้อหาหรือไว้พิจารณา

ปัจจุบันกรมป่าไม้เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครอง ดูแล รักษา และรับผิดชอบป่าไม้ถาวร ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 เดิม ก่อนที่จะมีแก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ได้มีบทบัญญัติว่า

“มาตรา 58 เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้ออกโฉนดที่ดินในท้องที่จังหวัดใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตท้องที่ เพื่อทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่ เพื่อออกโฉนดที่ดิน”

บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดว่า “เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร” ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัตินี้

“มาตรา 58 เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใด ในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร”

สภาพปัญหาในการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส.3 ก.) ในเขตป่าไม้ถาวร¹⁹

ในชั้นการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส.3 ก.) แนวเขตป่าไม้ถาวรในขณะนั้นยังไม่มี ความแน่นอนชัดเจน ทำให้มีการเดินสำรวจออก น.ส.3 ก. รุกล้ำเข้าไปในเขตป่าไม้ถาวรบางส่วน กรมป่าไม้ได้แจ้งให้กรมที่ดิน ดำเนินการแก้ไขหรือเพิกถอน ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จำนวน 150,988 แปลง โดยออกทับที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 94,003 แปลง ทับเขตป่าไม้ถาวร จำนวน 56,985 แปลง

สาเหตุของปัญหา เนื่องจากก่อนการเดินสำรวจออก น.ส.3 ก. ไม่มีการขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ กรมป่าไม้ได้ขีดเขตป่าไม้ลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ภายหลังจากที่กรมที่ดินดำเนินการเดินสำรวจออก น.ส.3 ก. ไปก่อนแล้ว และรวมทั้งการขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศแผ่นเดียวกันหลายครั้ง โดยแนวเขตที่ขีดแต่ละครั้งไม่ตรงกัน

¹⁹ มন্ত্রী นามจิรโชติ และกฤษณา ไกรสารวัจ, “การจัดการความขัดแย้งการออกเอกสารสิทธิที่ดินของกรมที่ดิน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ”, วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร., 6, 2(เมษายน-มิถุนายน 2561): 523-536.

มีแนวเขตหลายแนว ประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือ การออก น.ส.3 ก. นั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไป โดยพิจารณาถึงสิทธิของบุคคลแต่ละประเภทที่นำเดินสำรวจ หรือสภาพทางกฎหมายของพื้นที่นั้นในปัจจุบัน และข้อเท็จจริงอื่น ๆ เช่น เจ้าของที่ดินครอบครองมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าไม้ถาวร หรือบริเวณที่ได้มีการออก น.ส.3 ก. โดยการเดินสำรวจเป็นพื้นที่ที่ได้กั้นออกจากเขตป่าไม้ถาวรแล้ว เป็นต้น

แนวทางปฏิบัติของกรมที่ดินกรณีการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าไม้

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0719/ว 34166 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2542 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกในเขตป่าไม้ สรุปได้ว่า การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากฝ่าฝืนมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ห้ามดำเนินการในเขตป่าไม้ถาวร จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกเพิกถอนได้ แต่คำสั่งทางปกครองดังกล่าว ย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอน ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเนื่องจาก ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรแล้ว ฉะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินว่า ที่ดินซึ่งได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ไปแล้วนั้น ไม่ได้อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรอีกต่อไป หากผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิกถอนการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) เจ้าของที่ดินสามารถขอให้พิจารณาใหม่ได้ โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนไปดังกล่าว ตามนัยมาตรา 54(4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นเหตุให้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) นั้น ย่อมมีผลใช้บังคับอยู่ และเพื่อป้องกันความเดือดร้อนของราษฎร ตลอดจนปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงยังไม่สมควรต้องเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร



บทที่ 3

วิธีการดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) จากตำรากฎหมาย หนังสือ บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง คำสั่งหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน ตลอดจนเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ นอกจากนี้ยังศึกษาจากคำขอของกลุ่มตัวอย่าง ในจังหวัดพะเยา ในประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ดังนี้

โดยเหตุที่การตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) เป็นหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ที่จะต้องร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ และเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เนื่องจากการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว มิได้มีการกำหนดระยะเวลา และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน การประชุม เพื่อพิจารณาให้ความเห็น ทำให้การตรวจพิสูจน์ที่ดินเกิดความล่าช้า และไม่สามารถออกโฉนดที่ดิน ให้แก่ราษฎรได้ อันเนื่องมาจากการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว กรมที่ดินจึงได้วาง แนวทางปฏิบัติให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินถือปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการฯ ควรดำเนินการให้แล้วเสร็จ เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการ ให้เกิดความรวดเร็ว ดังนี้

1. เมื่อสำนักงานที่ดินที่รับคำขอลอกโฉนดที่ดิน ได้ดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดิน แปลงใดแล้ว ปรากฏว่าที่ดินที่ขอลอกโฉนดที่ดินตั้งอยู่ในพื้นที่ตามข้อ 16 ประกอบกับข้อ 10(3) ให้รายงานตามลำดับชั้น เพื่อเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ในที่ดินแปลงนั้น ภายใน 7 วัน นับแต่รับเรื่องจากฝ่ายรังวัด โดยจะเสนอตั้งคณะกรรมการฯ เป็นการเฉพาะเรื่อง หรือเป็นการประจำก็ได้ในกรณีที่มีเรื่องจำนวนมาก ไม่สะดวกแก่การตั้งเป็น การเฉพาะเรื่อง

2. ในกรณีที่มีคำสั่งเป็นการเฉพาะเรื่อง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งตั้งกรรมการฯ แล้ว ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งกรรมการฯ เพื่อดำเนินการตามคำสั่งภายใน 3 วัน นับแต่ วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่ง ส่วนในกรณีที่มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการฯ เป็นการประจำไว้แล้ว เมื่อสำนักงานที่ดินจังหวัดได้รับเรื่อง ให้ส่งคำสั่งดังกล่าวให้คณะกรรมการฯ ทราบ เพื่อดำเนินการ ตามคำสั่ง ภายใน 3 วัน

3. เมื่อคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินได้รับทราบคำสั่งแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการฯ กำหนดวันเวลาออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง หากมีเหตุขัดข้อง ไม่สามารถไปตรวจพิสูจน์ได้ภายในเวลาที่กำหนด ให้คณะกรรมการฯ มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานที่ดิน ที่รับคำขอทราบ พร้อมเหตุขัดข้องก่อนครบกำหนด 30 วัน ในกรณีที่คณะกรรมการฯ ไม่สามารถ ไปตรวจพิสูจน์ได้ภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ให้คณะกรรมการฯ รายงาน เหตุขัดข้อง พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาที่สามารถไปดำเนินการตรวจพิสูจน์ให้ผู้ขอได้ ให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดทราบ เพื่อพิจารณาสั่งการ โดยให้คณะกรรมการฯ มีหนังสือแจ้งสำนักงานที่ดินทราบ เพื่อแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบเป็นหลักฐานด้วย

4. ในการตรวจพิสูจน์ที่ดิน หากคณะกรรมการฯ สามารถทราบตำแหน่งของที่ดิน จากหลักฐานการรังวัดของสำนักงานที่ดินก็ดี หรือกรณีอื่นใดก็ดี ให้คณะกรรมการฯ ตรวจพิสูจน์

ไปตามตำแหน่งที่ดินตามผลการรังวัด แต่หากคณะกรรมการ เห็นว่ามีความจำเป็นต้องให้เจ้าของที่ดินนำชี้เขตที่ดิน เนื่องจากแนวเขตไม่ชัดเจนหรือเหตุอื่น ก็ให้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบ พร้อมทั้งกำหนดวันเวลาที่จะไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน โดยให้เจ้าของที่ดินเป็นผู้นำตรวจพิสูจน์

5. ให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตรวจพิสูจน์ว่าผู้ขอได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่นนั้น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์หรือไม่ สภาพการทำประโยชน์เป็นอย่างไร เต็มทั้งแปลงหรือไม่ มีหลักฐานว่าผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นเขตตามข้อ 16 ประกอบกับข้อ 10(3) หรือไม่ อย่างไร โดยในการตรวจพิสูจน์ดังกล่าว หากคณะกรรมการ สามารถพิจารณาจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏได้อย่างชัดเจน และมีสภาพการทำประโยชน์ให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ชัดเจนแล้วตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่นนั้นจริง ก็ไม่จำเป็นที่จะเสนอให้มีการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิจารณาอีก โดยให้คำนึงถึงความจำเป็น และกรอบอำนาจหน้าที่เป็นสำคัญ

6. เมื่อได้ตรวจพิสูจน์แล้ว ให้คณะกรรมการ รายงานผลการตรวจพิสูจน์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัด ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้ตรวจพิสูจน์เสร็จแล้วให้สำนักงานที่ดินจังหวัด รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเพื่อสั่งการ ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ ในกรณีที่มีการตรวจพิสูจน์ผู้ใดไม่ไปร่วมตรวจพิสูจน์ตามวันเวลาที่กำหนด โดยไม่ได้แจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบ หรือไปแต่ไม่ยอมให้ความเห็นใด ๆ หรือไม่ยอมลงนามร่วมในการตรวจพิสูจน์ ให้กรรมการผู้ที่ไม่ไปร่วมตรวจพิสูจน์ร่วมกันจัดทำและลงนามในบันทึกการตรวจพิสูจน์ที่ดิน แล้วแจ้งผลการบันทึกการตรวจพิสูจน์ให้กรรมการนั้นทราบ และหากกรรมการผู้หนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับบันทึกผลการตรวจพิสูจน์ ให้กรรมการดังกล่าวแจ้งความเห็นแย้งให้ทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบผล หากไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากกรรมการดังกล่าวภายในกำหนดเวลา ให้กรรมการที่ร่วมไปตรวจพิสูจน์จัดทำบันทึก รายงานผลตรวจพิสูจน์ และการไม่ไปตรวจพิสูจน์ หรือไม่ให้เหตุผลหรือไม่ลงนามของกรรมการต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อสั่งการต่อไป โดยคณะกรรมการ ควรเสนอให้ชัดเจนว่าสมควรออกโฉนดที่ดินให้หรือไม่ เพราะเหตุใด โดยไม่ควรเสนอให้นำเรื่องไปสู่การพิจารณาของคณะกรรมการอื่นที่มีได้เป็นขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เพื่อพิจารณาให้เป็นการซ้ำซ้อนอีก

แม้ว่ากรมที่ดินจะได้มีการวางแนวทางปฏิบัติให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินถือปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการ ควรดำเนินการให้แล้วเสร็จเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการให้เกิดความรวดเร็วตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังคงเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายด้าน เช่น การตรวจพิสูจน์ที่ดินมีขั้นตอนการดำเนินการ

ตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินที่ซับซ้อน อันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงเรื่องสภาพพื้นที่และขอบเขตของที่ดิน สงวนหวงห้ามที่ไม่ชัดเจน อันเกิดจากการกำหนดแนวเขตของพื้นที่โดยภาครัฐ และใช้แผนที่แนบท้าย เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย ซึ่งมีได้มีการตรวจสอบพื้นที่จริงโดยละเอียด และมีความทับซ้อนกัน ในระหว่างพื้นที่สงวนหวงห้ามแต่ละประเภท²⁰21 เกี่ยวพันกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมักเป็นไปด้วยความล่าช้า และขาดความร่วมมือ สืบเนื่องจากการที่มีระเบียบ คำสั่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และมีความแตกต่างในการปฏิบัติ ในแต่ละหน่วยงาน ที่จะมิตัดอุปสรรคและจุดมุ่งหมายในการใช้กฎหมายที่ต่างกัน ความไม่เป็น เอกภาพของระเบียบและคำสั่งของแต่ละหน่วยงาน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามแนวทาง ที่กรมที่ดินได้วางแนวปฏิบัติไว้ และก่อให้เกิดปัญหาการไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอ ออกโฉนดที่ดินได้ หรือออกโฉนดที่ดินได้แต่มีระยะเวลาดำเนินการที่ล่าช้า²² โดยผู้ศึกษา ได้ทำการศึกษาจากตัวอย่างคำขออออกโฉนดที่ดิน ซึ่งมีกรณีที่จะต้องดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดิน เพื่อออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) จำนวน 5 กรณีศึกษา ดังนี้

1. คำขออออกโฉนดที่ดิน รายนายชัย อินทนุรังษี เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2554

นายชัย อินทนุรังษี ได้นำหลักฐาน น.ส.3 ก. ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน จำนวน 3 แปลง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 แปลงที่ 1 อาศัยหลักฐาน น.ส.3 ก. ตำบลแม่ปืม อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ออกเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2531 สืบเนื่องจากใบจอง (น.ส.2) ที่ได้รับอนุญาตให้จับจอง เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2526

1.2 แปลงที่ 2 อาศัยหลักฐาน น.ส.3 ก. ตำบลแม่ปืม อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ออกเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2527 สืบเนื่องจากใบจอง (น.ส.2) ที่ได้รับอนุญาตให้จับจอง เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2525

²⁰ วิชญ์ธรรมนาถ สุวรรณโกตา, ปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดภูเก็ต, ผลงานส่วนบุคคลของการอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น” รุ่นที่ 11, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2556), หน้า 22-30.

²¹ ธิยาภรณ์ หวานภาค. (2557). แนวทางการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนของจังหวัดชลบุรี. งานนิพนธ์ ปร.ม., มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี. หน้า 70-72.

²² ชูเกียรติ บัญชางาน และคณะ. (2544). ปัญหาที่ทำให้การออกเอกสารสิทธิในที่ดินล่าช้า: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย. ผลงานส่วนบุคคลของการอบรมหลักสูตร “นักบริหารงานที่ดินระดับสูง”, โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง, กรมที่ดิน, กระทรวงมหาดไทย, กรุงเทพฯ. หน้า 23-28.

1.3 แปลงที่ 3 อาศัยหลักฐาน น.ส.3 ก. จำนวน 5 แปลง เพื่อดึงออกเป็นโฉนดที่ดิน จำนวน 1 แปลง ตามรายละเอียด ดังนี้

1.3.1 น.ส.3 ก. ตำบลแม่ปืม อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ออกเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2531 สืบเนื่องจากใบจอง (น.ส.2) ที่ได้รับอนุญาตให้จับจอง เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2526

1.3.2 น.ส.3 ก. ตำบลแม่ปืม อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ออกเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2527 สืบเนื่องจากใบจอง (น.ส.2) ที่ได้รับอนุญาตให้จับจอง เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526

1.3.3 น.ส.3 ก. ตำบลแม่ปืม อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ออกเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2527 สืบเนื่องจากใบจอง (น.ส.2) ที่ได้รับอนุญาตให้จับจอง เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526

1.3.4 น.ส.3 ก. ตำบลแม่ปืม อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ออกเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2527 สืบเนื่องจากใบจอง (น.ส.2) ที่ได้รับอนุญาตให้จับจอง เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526

1.3.5 น.ส.3 ก. ตำบลแม่ปืม อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ออกเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2527 สืบเนื่องจากใบจอง (น.ส.2) ที่ได้รับอนุญาตให้จับจอง เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526

ข้อเท็จจริง พบว่า คำขออนุญาตโฉนดที่ดินรายนี้ ผู้ขอยื่นคำขออนุญาตโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2554 โดยที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินทั้งสามแปลงอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่อยู่คาบเกี่ยวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ปืม จึงเป็นกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินประกอบด้วย ปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ ผู้แทนผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 2 (เชียงราย) ผู้แทนหัวหน้าอุทยานแห่งชาติแม่ปืม ผู้แทนเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา และพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายรังวัด ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา ได้ออกไปทำการตรวจพิสูจน์ที่ดินครั้งแรก เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2554 และมีความเห็นให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติแม่ปืม ส่งเรื่องราวให้กรมอุทยานแห่งชาติ ตรวจสอบแนวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ปืม ให้แน่ชัดก่อน ผลเป็นประการใดให้สำนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา พิจารณาออกโฉนดที่ดินตามส่วนที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้โดยไม่ขัดต่อระเบียบและกฎหมาย ต่อไป หลังจากนั้นผู้ขอได้มีหนังสือแจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา ว่าได้ติดต่อประสานกรมอุทยานแห่งชาติ ทำการปักหลักเขตในอุทยานแห่งชาติแม่ปืมแล้ว ขอให้พิจารณาออกโฉนดที่ดินให้ ช่างรังวัดฝ่ายรังวัดสำนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา จึงได้ออกไปทำการรังวัดตรวจสอบเขตที่ดินกับแนวเขตอุทยานแห่งชาติ

ให้ผู้ขอ โดยมีหัวหน้าอุทยานแห่งชาติแม่ปืม ร่วมตรวจสอบ เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2557 และคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ได้ออกไปทำการตรวจพิสูจน์ที่ดินอีกครั้ง เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2558 แต่ไม่สามารถพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินได้ เนื่องจากได้รับแจ้งจากผู้แทนอุทยานแห่งชาติแม่ปืมว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อยู่ในระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องราวการขออนุญาตที่ดินดังกล่าว และจากการตรวจพิสูจน์ พบว่า ที่ดินมีแนวเขตบางส่วนคาบเกี่ยวเขตอุทยานแห่งชาติแม่ปืม และที่ดินตามหลักฐาน น.ส.3 ก. ทุกแปลง ที่ผู้ขอนำมายื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ออกสืบเนื่องจากใบจอง (น.ส.2) ซึ่งได้รับอนุญาตให้จับจอง ประมาณ พ.ศ. 2526 คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน จึงมีความเห็นให้สำนักงานที่ดินจังหวัดพะเยาส่งเอกสารประกอบเรื่องราวการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) และที่มาของใบจอง (น.ส.2) ดังกล่าวให้อุทยานแห่งชาติแม่ปืม เพื่อพิจารณาประเด็นการขออนุญาตที่ดินรายดังกล่าว

2. คำขออนุญาตโฉนดที่ดิน รายงานนพพร งานดี และนายสมบุญ ชุ่มวงค์ เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2558

นางนพพร งานดี และนายสมบุญ ชุ่มวงค์ ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) ตำบลแม่ณาเรือ อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ออกเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2517 ซึ่งออกสืบเนื่องจากหลักฐาน ส.ค.1 หมู่ 11 ตำบลแม่ณาเรือ อำเภอพะเยา จังหวัดเชียงราย (เป็นตำบล, อำเภอ และจังหวัด ในขณะนั้น) ซึ่งได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2498

ข้อเท็จจริง พบว่า คำขออนุญาตโฉนดที่ดินรายนี้ ผู้ขอยื่นคำขออนุญาตโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2558 โดยที่ดินอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. แต่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร “ป่าห้วยแม่ใจ-ห้วยคอกหมู-ห้วยป่าแฝก-ห้วยแม่เย็น) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 ทั้งแปลง จึงเป็นกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินประกอบด้วย ปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ ผู้แทนผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 2 (เชียงราย) ผู้แทนผู้อำนวยการสถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดพะเยา ตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้แทนเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัด ได้ออกไปทำการตรวจพิสูจน์ที่ดิน เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2560 ผลการตรวจสอบ พบว่า ผู้แทนผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 2 (เชียงราย) มีความเห็นว่าในกรณีการตรวจพิสูจน์สิทธิ์การครอบครองในพื้นที่ป่าไม้ กรมป่าไม้มีแนวทางตามหนังสือกรมป่าไม้ ส่วนที่ 1612.22/

2234 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2553 ให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศในปีที่ใกล้เคียงที่อ้างสิทธิ์การครอบครอง ในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ ในปีที่อ้างการครอบครองทุกครั้ง และให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศทุกช่วงปีที่มีการบันทึกภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อตรวจสอบความต่อเนื่องของการทำประโยชน์ที่ดินตามข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ พ.ศ. 2534 หรือใช้ในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินจึงมีความเห็นร่วมกันว่า เพื่อความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ เพื่อออกโฉนดที่ดินตามคำขอรายนี เห็นควรส่งแปลภาพถ่ายทางอากาศตามความเห็นของผู้แทนผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 2 (เชียงใหม่) หากผลการดำเนินการเป็นประการใด คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน จะได้มีความเห็นในเรื่องการออกโฉนดที่ดินรายนี้ต่อไป นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ผู้แทนผู้อำนวยการสถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดพะเยา ได้เข้าร่วมในการตรวจพิสูจน์ที่ดินในวันดังกล่าว แต่ยังไม่ให้ความเห็นหรือลงนามร่วมในการตรวจพิสูจน์ โดยได้แจ้งให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ส่งผลบันทึกการตรวจพิสูจน์ให้สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดพะเยา ทราบ และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าว จากนั้นจะได้แจ้งผลการพิจารณาให้ความเห็นต่อคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน เพื่อจะได้รายงานผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อไป

3. คำขออออกโฉนดที่ดิน รายงานสาววันดี ไชยสิทธิ์ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2560

นางสาววันดี ไชยสิทธิ์ ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) ตำบลท่าวังทอง อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ออกเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2528 ซึ่งออกสืบเนื่องจากหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หมู่ 1 ตำบลดงเจน อำเภอพะเยา จังหวัดเชียงราย (เป็นตำบล อำเภอ และจังหวัด ในขณะนั้น) ซึ่งได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2498

ข้อเท็จจริง พบว่า คำขออออกโฉนดที่ดินรายนี้ ผู้ขอยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2560 โดยที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าห้วยบง-ป่าห้วยเคียน ทั้งแปลง ไม่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรหรือคาบเกี่ยวป่าไม้ถาวร อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. และไม่มีแนวเขตติดต่อกับเขต ส.ป.ก. แต่อย่างไรก็ดี เป็นกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วย ปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ ผู้แทนผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 2 (เชียงใหม่) ผู้แทนผู้อำนวยการสถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดพะเยา ตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้แทนเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัด ได้ออกไปทำการตรวจพิสูจน์ที่ดิน

เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2560 ผลการตรวจสอบ พบว่า ผู้แทนผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 2 (เชียงราย) มีความเห็นว่า ในกรณีการตรวจพิสูจน์สิทธิ์การครอบครองในพื้นที่ป่าไม้ กรมป่าไม้ มีแนวทางตามหนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ ทส 1612.22/2234 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2553 ให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศในปีที่ใกล้เคียงที่อ้างสิทธิ์การครอบครองในการพิสูจน์สอบสวน การทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ ในปีที่อ้างการครอบครองทุกครั้ง และให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ ทุกช่วงปีที่มีการบันทึกภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อตรวจสอบความต่อเนื่องของการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ พ.ศ. 2534 หรือใช้ในการปฏิบัติงานร่วมกับ หน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินจึงมีความเห็นร่วมกันว่า เพื่อความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ เพื่อออกโฉนดที่ดินตามคำขอรายนี้ เห็นควรส่งแปลภาพถ่ายทางอากาศตามความเห็นของผู้แทน ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 2 (เชียงราย) หากผลการดำเนินการเป็นประการใด คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน จะได้มีความเห็นในเรื่องการออกโฉนดที่ดินรายนี้ต่อไป

4. คำขอออกโฉนดที่ดิน รายงานสุภาพรณ์ แดงดี เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2559

นางสุภาพรณ์ แดงดี ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ (น.ส.3) ตำบลแม่ใส (แม่นาเรือ) อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ออกเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2508 ซึ่งออกสืบเนื่องจากหลักฐาน ส.ค.1 หมู่ 2 ตำบลแม่นาเรือ อำเภอพะเยา จังหวัดเชียงราย (เป็นตำบล อำเภอ และจังหวัด ในขณะนั้น) ซึ่งได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2498

ข้อเท็จจริง พบว่า คำขอออกโฉนดที่ดินรายนี้ ผู้ขอยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน ต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2559 โดยที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าแม่ต้าและป่าแม่นาเรือ” ประกาศตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 184 (พ.ศ. 2509) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และเขตป่าไม้ถาวร “ป่าห้วยแม่ใจ-ห้วยคอกหมู- ห้วยป่าแฝก-ห้วยแม่เย็น) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 ทั้งแปลง และอยู่ในเขต ปฎิรูปที่ดิน แต่ยังไม่ได้ดำเนินการรังวัดและจัดที่ดินบริเวณดังกล่าวให้แก่ราษฎรรายใด เป็นกรณี ที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) คณะกรรมการตรวจ พิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วย ปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ ผู้แทนผู้อำนวยการสำนัก จัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 2 (เชียงราย) ผู้แทนหน่วยทหารที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าไม้ ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ ตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้แทนเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา และพนักงาน เจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัด ได้ออกไปทำการตรวจพิสูจน์ที่ดิน เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2560 ผลการตรวจสอบ พบว่า ผู้แทนผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 2 (เชียงราย)

มีความเห็นว่าในกรณีการตรวจพิสูจน์สิทธิ์การครอบครองในพื้นที่ป่าไม้ กรมป่าไม้มีแนวทางตามหนังสือกรมป่าไม้ ส่วนที่ ๓๓๓๓ ที่ ทส 1612.22/2234 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2553 ให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศในปีที่ใกล้เคียงที่อ้างสิทธิ์การครอบครองในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ ในปีที่อ้างการครอบครองทุกครั้ง และให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศทุกช่วงปีที่มีการบันทึกภาพถ่ายทางอากาศเพื่อตรวจสอบความต่อเนื่องของการทำประโยชน์ในที่ดินตามข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ พ.ศ. 2534 หรือใช้ในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินจึงมีความเห็นร่วมกันว่าเพื่อความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ เพื่อออกโฉนดที่ดินตามคำขอรายนี เห็นควรส่งแปลภาพถ่ายทางอากาศตามความเห็นของผู้แทนผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 2 (เชียงราย) หากผลการดำเนินการเป็นประการใด คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน จะได้มีความเห็นในเรื่องการออกโฉนดที่ดินรายนี้ต่อไป นอกจากนี้ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ผู้แทนผู้อำนวยการสถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดพะเยา ไม่ได้เข้าร่วมในการตรวจพิสูจน์ที่ดินในวันดังกล่าว แต่อย่างไร

5. คำขออออกโฉนดที่ดิน รายงานสุพิน ปันเงิน เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2553

นางสุพิน ปันเงิน ขอร้องวัดออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 106 หมู่ 6(8) ตำบลแม่ใจ อำเภอแม่ใจ (พาน) จังหวัดพะเยา (เชียงราย) ซึ่งได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2498

ข้อเท็จจริง พบว่า คำขออออกโฉนดที่ดินรายนี้ ผู้ขอยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2553 โดยที่ดินตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ปืม และป่าดงประดู่ ซึ่งได้ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 527 (พ.ศ. 2516) เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2516 และอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร ป่าน้ำแม่ปืม และป่าดงประดู่ จึงเป็นกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ได้ออกไปทำการตรวจพิสูจน์ที่ดิน เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2555 ผลการตรวจสอบ พบว่าผู้แทนสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 2 (เชียงราย) มาร่วมตรวจพิสูจน์ที่ดิน ยืนยันว่าอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ปืม และป่าดงประดู่ ส่วนผู้แทนสถานีพัฒนาที่ดินพะเยา มาร่วมตรวจพิสูจน์ที่ดิน แต่ไม่ลงนามในรายงานการตรวจพิสูจน์ของคณะกรรมการฯ แต่อย่างไร โดยอ้างว่าต้องขออนุมัติส่วนกลางก่อน และต่อมาสถานีพัฒนาที่ดินพะเยา ได้แจ้งผลการตรวจสอบตำแหน่งที่ดินปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร ป่าน้ำแม่ปืม และป่าดงประดู่ โดยไม่ขอลงนามในวันทำการรายงานการตรวจพิสูจน์ของคณะกรรมการฯ แต่อย่างไร ส่วนคณะกรรมการอื่นได้ร่วมกันตรวจสอบบริเวณที่ตั้งของที่ดินแล้ว ยืนยันว่าอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว

และมีความเห็นว่า ผู้ขอได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ทำประโยชน์เต็มทั้งแปลง ตามหลักฐานที่ดินกับบริเวณที่ได้ครอบครองทำประโยชน์ถูกต้องตรงกันไม่ผิดแปลง ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินที่ขอยกออกโฉนดที่ดิน อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ปืม และป่าดงประดู่ ป่าไม้ถาวร แต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์เต็มทั้งแปลงโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และก่อนที่ทางราชการจะได้ประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร เป็นที่ดินที่พึงออกโฉนดได้ และมีความเห็นว่าสมควรออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้ แต่กรณีที่ราษฎรขอยกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้นำเรื่องดังกล่าว เสนอต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำจังหวัด (กปร.จังหวัด) เพื่อพิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อน จึงเห็นควรส่งเรื่องราวให้จังหวัด เพื่อนำเสนอคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำจังหวัดต่อไป

จากตัวอย่างคำขอยกโฉนดที่ดินดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปประเด็นปัญหาสำคัญของการตรวจพิสูจน์ที่ดิน เพื่อยกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ซึ่งส่งผลกระทบต่อทำให้ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ หรือออกโฉนดที่ดินได้แต่มีระยะเวลาดำเนินการที่ล่าช้า ดังนี้

1. ปัญหาการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ซึ่งมีขั้นตอนที่ซับซ้อน และการปฏิบัติเป็นไปด้วยความล่าช้า เนื่องจากมีกระบวนการที่ต้องกระทำหลายประการ โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน

2. ปัญหาในเรื่องข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ และขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้าม ซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดิน ตามวัตถุประสงค์ของทางราชการ เป็นจำนวนมาก แนวเขตที่กำหนดมีการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ของหน่วยงานต่าง ๆ และไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง ณ ปัจจุบันที่ประกาศใช้

3. ปัญหาในเรื่องการมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินในกรณีต่าง ๆ หลายฉบับ ซึ่งมีวิธีการที่แตกต่างกันในแต่ละประเภทพื้นที่ และหน่วยงานผู้ใช้กฎหมายสร้างภาระแก่คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ในการที่จะต้องศึกษาค้นคว้ากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่อง และมีปัญหาในการตีความกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ เนื่องจากความรู้ ความเข้าใจของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่มาจากหลายหน่วยงาน ซึ่งมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน

4. ปัญหาในเรื่องการประสานงานระหว่างส่วนราชการ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจพิสูจน์มาจากหลายหน่วยงาน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัย

ประสบการณ์ ความชำนาญ ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก และโดยที่ในปัจจุบันปริมาณ การขออนุญาตที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ ซึ่งต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ยังคงมีอยู่ในปริมาณมาก ไม่สอดคล้องกับปริมาณเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การที่คณะกรรมการตรวจพิสูจน์มาจากหลายหน่วยงาน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว เป็นประจำ เนื่องจากคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ต่างมีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบภายในหน่วยงาน ของตนเองด้วย

บทที่ 4

ปัญหาและอุปสรรค ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหา และอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดิน กรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ต้องมีการตรวจ พิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) โดยวิเคราะห์จากบทบัญญัติของกฎหมาย หนังสือเวียน ระเบียบ และคำสั่งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะแนวทาง ในการปรับปรุง แก้ไขปัญหา และอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดิน ในกรณีที่ต้องมีการตรวจ พิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ประเด็นปัญหาการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินซึ่งมีขั้นตอนที่ซับซ้อน และการปฏิบัติเป็นไปด้วยความล่าช้า

ประเด็นนี้ แม้ว่ากรมที่ดินจะได้มีการวางแผนทางปฏิบัติให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินถือปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการฯ ควรดำเนินการให้แล้วเสร็จ ว่าเมื่อสำนักงานที่ดินที่รับคำขออนุญาตโฉนดที่ดิน ได้ดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดินแปลงใดแล้วปรากฏว่า ที่ดินที่ขออนุญาตโฉนดที่ดินตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ให้รายงานตามลำดับชั้น เพื่อเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินในที่ดินแปลงนั้น ภายใน 7 วัน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งตั้งกรรมการฯ แล้ว ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งกรรมการฯ เพื่อดำเนินการตามคำสั่ง ภายใน 3 วัน นับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่ง เมื่อคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินได้รับทราบคำสั่งแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการฯ กำหนดวันเวลาออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง หากมีเหตุขัดข้องไม่สามารถไปตรวจพิสูจน์ได้ภายในเวลาที่กำหนด ให้คณะกรรมการฯ มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานที่ดินที่รับคำขอทราบพร้อมเหตุขัดข้อง ก่อนครบกำหนด 30 วัน ในกรณีที่คณะกรรมการฯ ไม่สามารถไปตรวจพิสูจน์ได้ภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ให้คณะกรรมการฯ รายงานเหตุขัดข้องพร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาที่สามารถไปดำเนินการตรวจพิสูจน์ให้ผู้ขอได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเพื่อพิจารณาสั่งการ โดยให้คณะกรรมการฯ มีหนังสือแจ้งสำนักงานที่ดินทราบ เพื่อแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบเป็นหลักฐานด้วย เมื่อได้ตรวจพิสูจน์แล้ว ให้คณะกรรมการฯ รายงานผลการตรวจพิสูจน์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัด ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้ตรวจพิสูจน์เสร็จ แล้วให้สำนักงานที่ดินจังหวัด รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ เพื่อสั่งการภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการฯ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกรอบแนวทางดังกล่าว เป็นแนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินโดยเฉพาะ ซึ่งในบางครั้งไม่เป็นไปตามแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานอื่น ซึ่งจะต้องเข้าร่วมในการดำเนินการด้วย อีกทั้ง การดำเนินการของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินก็ได้มีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบไว้โดยชัดเจน ทำให้โดยปกติการตรวจพิสูจน์ที่ดินจะเป็นไปด้วยความล่าช้า จากการศึกษาตัวอย่างคำขออนุญาตโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดพะเยา พบว่าบางกรณี กว่าที่คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินจะได้ออกไปดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ก็เป็นเวลาภายหลังจากผู้ขอยื่นคำขออนุญาตโฉนดที่ดินแล้ว 1-3 ปี นอกจากนี้ กรณีคำขออนุญาตโฉนดที่ดินรายนายชัย อินทนุรังษี ยังมีการออกไปดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินถึงสองครั้ง และยังไม่ได้ข้อสรุปถึงความเห็นของคณะกรรมการฯ ว่าสามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้หรือไม่ เนื่องจากต้องรอกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องราวการขออนุญาตโฉนดที่ดินดังกล่าวก่อน หรือในกรณีคำขอ

ออกโฉนดที่ดิน ราชนางสุพิน ปันเงิน แม้คณะกรรมการฯ จะมีความเห็นว่า ผู้ขอได้เข้าครอบครอง ทำประโยชน์ที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ทำประโยชน์เต็มทั้งแปลง ตามหลักฐานที่ดินกับบริเวณ ที่ได้ครอบครองทำประโยชน์ถูกต้องตรงกันไม่ผิดแปลง ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินที่ขอ ออกโฉนดที่ดิน อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ปืมและป่าดงประคู้ ป่าไม้ถาวร แต่ผู้ขอได้ครอบครอง และทำประโยชน์เต็มทั้งแปลงโดยชอบด้วยกฎหมาย มาก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และก่อนที่ทางราชการจะได้ประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร เป็นที่ดินที่พึงออกโฉนดได้ และมีความเห็นว่า สมควรออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้ แต่ก็ยังมีกระบวนการที่จะต้องนำเรื่องดังกล่าว เสนอต่อคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำจังหวัด (กปร.จังหวัด) เพื่อพิจารณาพิสูจน์สิทธิ์ในที่ดินก่อน เนื่องจากเป็นกรณีที่ราษฎรขอออกหนังสือแสดงสิทธิ์ ในที่ดินของรัฐ อันเป็นขั้นตอนการปฏิบัติที่ซับซ้อน อีกทั้ง เมื่อกระบวนการพิจารณาของ คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน และคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ประจำจังหวัด (กปร.จังหวัด) เสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็มีสถานะเป็นเพียงความเห็นให้กับเจ้าพนักงานที่ดิน ในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอเท่านั้น อำนาจในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินยังคงเป็นของ เจ้าพนักงานที่ดินอยู่

นอกจากนี้ เนื่องจากการออกโฉนดที่ดิน เป็นภารกิจหลักของกรมที่ดิน การดำเนินการ ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินเป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว ต่างจากภารกิจของกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่มีภารกิจในการปกป้อง คุ่มครองพื้นที่ป่าในความรับผิดชอบ โดยเหตุที่ภารกิจของหน่วยงานมีความแตกต่างกันในเรื่องของ วัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ ของหน่วยงานดังกล่าว ถูกแต่งตั้งให้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน จึงมีแนวทาง ในการให้ความเห็นในเรื่องของการออกโฉนดที่ดินที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น ในเรื่องของการเสนอ ให้มีการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เจ้าหน้าที่กรมที่ดิน จะมีแนวทางปฏิบัติตามแนวทางของกรมที่ดิน กล่าวคือ หากสามารถพิจารณาจากเอกสาร หลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏได้อย่างชัดเจน และมีสภาพการทำประโยชน์ให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ ชัดเจนแล้วตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่นนั้นจริง เจ้าหน้าที่กรมที่ดินก็จะไม่เสนอให้มีการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิจารณาอีก แต่เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้จะมี แนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมป่าไม้ ส่วนที่ ๓๓๓ ที่ ทส ๑๖๑๒.๒๒/๒๒๓๔ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิ์การครอบครองในเขตพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีเนื้อหาโดยสรุปให้มีการใช้ภาพถ่าย ทางอากาศเป็นพยานหลักฐานประกอบในการตรวจสอบพิจารณาในเรื่องการพิสูจน์สิทธิ์ การครอบครอง และการระวางชี้แนวเขตในพื้นที่ป่าไม้ ดังนั้น โดยปกติเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้

จะมีการเสนอให้มีการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิจารณาด้วย ดังตัวอย่างกรณีศึกษาในราย รายงานนพพร งานดี และนายสมบุญ ชุ่มวงศ์ รายงานสาววันดี ไชยสิทธิ์ และนางสุภาภรณ์ แดงดี ที่ผู้แทนผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 2 (เชียงใหม่) มีความเห็นว่า ในกรณีการตรวจพิสูจน์สิทธิ์การครอบครองในพื้นที่ป่าไม้ กรมป่าไม้มีแนวทางตามหนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ ทส 1612.22/2234 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2553 ให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศในปีที่ใกล้เคียงที่อ้างสิทธิ์การครอบครองในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ ในปีที่อ้างการครอบครองทุกครั้ง และให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศทุกช่วงปีที่มีการบันทึกภาพถ่ายทางอากาศเพื่อตรวจสอบความต่อเนื่องของการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ พ.ศ. 2534 หรือใช้ในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโดยปกติแล้วคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินจะมีความเห็นในทำนองเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ ด้วยเหตุว่าเป็นการรัดกุม และมีความรอบคอบ ก่อนที่จะมีการให้ความเห็นรวมถึงเป็นการป้องกันไม่ให้อำนาจหน้าที่เองถูกฟ้องดำเนินคดีจากผู้ได้รับความเสียหายจากการให้ความเห็นดังกล่าว อีกทั้งการที่พื้นที่ที่ขอออกโฉนดที่ดินส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่เป็นเขตป่าไม้ คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่มาจากหน่วยงานอื่น จึงมักจะเชื่อถือและให้การสนับสนุนในความเห็นของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่มาจากกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ดังนั้น ในการตรวจพิสูจน์ที่ดินส่วนใหญ่ หากมีการเสนอให้มีการแปลภาพถ่ายทางอากาศ คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน จะมีความเห็นให้ดำเนินการเกือบทุกเรื่องแล้วจึงจะมีการให้ความเห็นเรื่องของการออกโฉนด ว่าควรออกโฉนดให้แก่ผู้ขอหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ซึ่งในการแปลภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิจารณานั้น แม้จะเป็นกระบวนการที่ดีซึ่งจะช่วยให้เกิดความรอบคอบในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ก็ยังเป็นกระบวนการที่ใช้ระยะเวลานาน เนื่องจากมีข้อจำกัดทั้งในด้านของงบประมาณ และบุคลากร

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า ควรมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ให้มีความชัดเจน ว่ามีหน้าที่ในการให้ความเห็นในเรื่องของการออกโฉนดที่ดินว่า ควรออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือไม่ อย่างไรก็ตาม กำหนดประเด็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขอให้แปลภาพถ่ายทางอากาศ ว่าให้สามารถมีความเห็นเสนอให้มีการแปลภาพถ่ายเฉพาะกรณีใดที่จำเป็น เพื่อไม่ให้เกิดการเสนอให้มีการแปลภาพถ่ายในทุก ๆ เรื่อง อันเป็นขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลานาน รวมทั้ง ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการที่แน่นอน ว่าต้องดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินภายในระยะเวลาเท่าใด นับแต่วันที่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินยื่นคำขอ และกำหนดให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินต้องพิจารณาให้ความเห็นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลา

ดังกล่าว ควรเป็นการพิจารณาสร้างหลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติร่วมกัน โดยความเห็นชอบของแต่ละหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในการไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน หรือการประชุมเพื่อพิจารณาให้ความเห็น ซึ่งการจะสร้างหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้นั้น ต้องมีการประสานความเข้าใจในภารกิจ วัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายในการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อควบคุมการดำเนินการ มิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ และการให้ความเห็นที่เป็นไปในแนวทางที่แตกต่างกันในข้อเท็จจริง เดียวกัน และเมื่อกำหนดแนวทางดังกล่าวได้แล้ว แต่ละหน่วยงานต้องถ่ายทอด และทำความเข้าใจ แก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเอง เพื่อให้ปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว โดยถูกต้อง อย่างเคร่งครัด ซึ่งจะสามารถลดขั้นตอนอันซับซ้อนของกระบวนการตรวจพิสูจน์ที่ดิน และระยะเวลาในการตรวจพิสูจน์ที่ดินได้

ประเด็นปัญหาในเรื่องข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพพื้นที่และขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้าม

ประเด็นนี้ ในปัจจุบันมีกฎหมายประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ ของทางราชการเป็นจำนวนมาก แนวเขตที่กำหนดมีการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ของหน่วยงาน ต่าง ๆ โดยจะเห็นได้จากการกำหนดพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติบางพื้นที่ทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ได้มอบพื้นที่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินแล้ว อีกทั้งยังพบว่า การประกาศกำหนดเขตไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง เช่น การกำหนด อุทยานแห่งชาติ จะต้องไม่มีผู้มีสิทธิในที่ดินที่ถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ขอบด้วย กฎหมาย แม้กระบวนการและขั้นตอนการประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้าม จะกำหนดให้มีการตรวจสอบอย่างครบถ้วน แต่ก็ยังมีการประกาศพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่อันมีสิทธิโดยชอบธรรม ของประชาชนในบางพื้นที่ ซึ่งประชาชนมีสังคมและวัฒนธรรมที่อยู่ร่วมกับพื้นที่ป่า หรือได้มีการตั้ง ชุมชนในพื้นที่เหล่านั้นมาอย่างยาวนาน การกำหนดและประกาศแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ก็ยังไปทับซ้อนพื้นที่ดังกล่าว รวมไปถึงแนวเขตที่กำหนดเป็นการกำหนดอย่างกว้าง ๆ ผู้อ่านประกาศ ที่กำหนดพื้นที่ไม่ทราบถึงข้อเท็จจริงว่า ครอบคลุมถึงพื้นที่ใด ถึงแม้รัฐก็ไม่มีแนวทางที่จะแก้ไข ด้วยตัวเองได้^[22] จึงต้องให้องค์กรหรือหน่วยงานอื่นช่วยเหลือ อีกทั้งความล่าช้าในการกำหนด แนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ เนื่องจากมีขั้นตอนกระบวนการที่กำหนดหลายขั้นตอน เป็นผลให้การกำหนดเขตในแต่ละพื้นที่จะใช้ระยะเวลานานมาก ตั้งแต่ 1-5 ปี แล้วแต่กรณี การกำหนดเขตในแต่ละพื้นที่จึงพบปัญหาไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง ณ ปัจจุบันที่ประกาศใช้ เนื่องจากมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นของชุมชน และมีผลกระทบต่อเนื่องทำให้ในการกำหนดแนวเขต พื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐที่ดำเนินการมานั้น ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่กระทบกับสิทธิ ในที่ดินของตน ไม่ยอมรับกฎหมายที่ประกาศออกมา เพราะส่วนหนึ่งได้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดิน

ภายในแนวเขตพื้นที่ที่ประกาศนั้นมาอย่างยาวนาน จึงมีข้อโต้แย้งเรียกร้องให้รัฐต้องแก้ไขปัญหายอย่างต่อเนือง

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาจากการกำหนดแนวเขตพื้นที่ล้าสมัย โดยการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่ผ่านมามีส่วนใหญ่จะใช้ภาพแผนที่เส้นชั้นความสูง หรือเส้นที่แสดงลักษณะความสูงต่ำของพื้นที่มาเป็นตัวกำหนด ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงในพื้นที่จริงที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา การกำหนดแนวเขตดังกล่าวที่ล้าสมัย แต่ยังคงมีการใช้อยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งแม้จะได้มีวิวัฒนาการระบบแผนที่ที่สามารถรู้จุดพิกัดได้ในพื้นที่จริง แต่ก็ยังมิได้นำมาดำเนินการแก้ไขปรับปรุงในส่วนที่ดำเนินการไปแล้ว

ตามข้อเท็จจริงแล้วกฎหมายบางเรื่องได้มีการประกาศมานานมาก สภาพพื้นที่ดินได้มีการเปลี่ยนแปลงไปแล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศสงวนหวงห้ามไว้ จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้สอยในที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชน เป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน หรือกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดิน ตามวัตถุประสงค์ของทางราชการทับที่ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว เป็นผลให้สภาพพื้นที่และขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้ามในประเทศไทย ยังมีความไม่ชัดเจนบางพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกัน ต้องใช้เวลาในการตรวจสอบว่าที่ดินที่ขอยกโฉนดอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรหรือไม่²³

การตรวจสอบเรื่องดังกล่าว ในทางปฏิบัติมีวิธีการหนึ่ง คือ การตรวจสอบจากภาพถ่ายทางอากาศ แต่ก็ยังคงมีปัญหาในส่วนของระวางภาพถ่ายทางอากาศไม่ชัดเจน จึงทำให้การอ่านแปล ตีความภาพถ่าย ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาอย่างมาก โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากการถ่ายภาพทางอากาศ จะเป็นการถ่ายเพื่อให้เห็นพื้นที่ทั่ว ๆ ไป ซึ่งระยะแนวกว้างและความสูงในการถ่ายภาพจะสูงกว่าปกติเพื่อให้การถ่ายภาพครอบคลุมพื้นที่ในบริเวณกว้าง ดังนั้น เมื่อนำภาพถ่ายมาขยายเฉพาะจุดที่ต้องการจะทำการอ่าน แปล ตีความ จึงทำให้การตรวจสอบภาพถ่ายในส่วนที่เป็นแนวเขตสิ่งก่อสร้าง ต้นไม้ พันธุ์พืชไม่ชัดเจน หรือลักษณะของภูมิประเทศ บริเวณนั้นไม่เอื้ออำนวย เช่น มีภูเขา ทะเล ทำให้การสะท้อนของแสงแตกต่างกัน ภาพที่ได้จึงเปลี่ยนแปลงไปจากข้อเท็จจริง การอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายจึงต้องใช้ความระมัดระวังและรอบคอบมากขึ้น เป็นผลให้ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่ยาวนาน

²³ สรศักดิ์ อร่ามศักดิ์. ปัญหาป่าไม้ที่เกี่ยวกับที่ดินของราษฎรตามกฎหมาย. สืบค้นเมื่อ 26 ตุลาคม 2560, จาก <http://www.nitithanakij.com/Notary-7.html>.

แม้ว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะทำการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1:4000 ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า โครงการ One Map²⁴ โดยมีวัตถุประสงค์ให้การพิจารณา แนวเขตที่ดินระหว่างหน่วยงานภาครัฐมีความชัดเจน เป็นไปในทางเดียวกัน เพื่อลดข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงาน อันจะส่งผลดีต่อการพิจารณาออกโฉนดที่ดินด้วย แต่โดยที่ในปัจจุบัน โครงการดังกล่าวอาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการอีกพอสมควร ปัญหาในเรื่องสภาพพื้นที่ และขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้ามที่ไม่ชัดเจนจึงยังคงมีอยู่ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการตรวจพิสูจน์ที่ดิน และการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน เนื่องจาก จะต้องมีการพิสูจน์สิทธิ์ของราษฎร ว่าได้มีการครอบครองมาก่อนที่จะมีการสงวนหวงห้าม และต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองสิทธิ์ที่ดิน (ส.ค.1) มาแสดงเพื่อดำเนินการขออนุญาต โฉนดมีแต่เฉพาะที่ดินที่ไม่มีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินเท่านั้นที่จะขออนุญาตที่ดินได้

การแก้ปัญหตามนโยบายของรัฐบาลโดยการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ แบบบูรณาการ มาตราส่วน 1:4000 ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า โครงการ One Map ซึ่งมีวัตถุประสงค์ ให้การพิจารณาแนวเขตที่ดินระหว่างหน่วยงานภาครัฐมีความชัดเจน เป็นไปในทางเดียวกัน เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดี แต่เนื่องจากในปัจจุบันโครงการดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า รัฐบาลควรเร่งรัดการดำเนินการตามนโยบายของทางรัฐบาลที่จะทำ การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1:4000 (โครงการ One Map) ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ในเรื่องการศึกษา แนวเขตที่ดิน ให้มีความชัดเจน เป็นไปในทางเดียวกัน ซึ่งจะส่งผลดีต่อการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) และการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน

นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงกระบวนการในการตรวจสอบจากภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อให้ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่รวดเร็วและถูกต้องมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลดีต่อการตรวจ พิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) และการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน ด้วยอีกทางหนึ่ง

ประเด็นปัญหาในเรื่องการมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ

โดยที่การออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดิน มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหลายหน่วยงาน ซึ่งก่อนที่คณะกรรมการ ตรวจพิสูจน์จะดำเนินการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินได้นั้น จะต้องมีการตรวจสอบกฎหมาย

²⁴ การตลาด/เศรษฐกิจภูมิภาค. (25 – 27 กรกฎาคม 2559). ชงใช้ภาพถ่ายทางอากาศ-วันแม่ แก่ “ออกโฉนด” ทั่วประเทศที่ดินรัฐ. ประชาชาติธุรกิจ, 39: 24-25.

และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่จะออกโฉนดที่ดินก่อน ทั้งในเรื่องของขอบเขตพื้นที่ที่ขออนุญาตที่ดิน ว่าเป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้ หรือกรมพัฒนาที่ดินยังมิได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกโฉนดที่ดิน หรือกรณีที่ดินได้ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขออนุญาตที่ดินมีอาณาเขตติดต่อกับ คบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือไม่ จากนั้น จะต้องศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินในกรณีต่าง ๆ ซึ่งมีวิธีการที่แตกต่างกันในแต่ละประเภทพื้นที่ รวมถึงการมีกฎหมาย ระเบียบ หนังสือเวียน แนวทางปฏิบัติของหลายหน่วยงาน ที่ใช้ในเรื่องของกระบวนการตรวจสอบพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดิน การที่กฎหมายมีการกระจาย กระจาย ไม่ได้ถูกรวมไว้ในฉบับเดียวกัน ก่อให้เกิดภาระแก่คณะกรรมการตรวจสอบพิสูจน์ ในการที่จะทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ถึงแนวทางการดำเนินการที่จะต้องมีความละเอียดรอบคอบ จึงก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าขึ้นเป็นอันมาก สวนทางกับวัตถุประสงค์ที่มุ่งให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชนผู้ขออนุญาตที่ดินให้มากที่สุด อีกทั้งแนวทางการปฏิบัติที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยงานที่ต้องส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบพิสูจน์ที่ดิน ดังตัวอย่างกรณีศึกษาที่กรมที่ดินมีแนวทางในเรื่องเกี่ยวกับการแปลภาพถ่ายทางอากาศไว้ว่า หากคณะกรรมการตรวจสอบพิสูจน์ที่ดินพิจารณาจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏได้อย่างชัดเจน และมีสภาพการทำประโยชน์ให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ชัดเจนแล้วตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่นนั้นจริง ก็ไม่จำเป็นต้องเสนอให้มีการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิจารณาอีก โดยให้คำนึงถึงความจำเป็น และกรอบอำนาจหน้าที่เป็นสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากแนวปฏิบัติของกรมป่าไม้ ที่ให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศในปีที่ใกล้เคียงที่อ้างสิทธิ์การครอบครองในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ ในปีที่อ้างการครอบครองทุกครั้ง และให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศทุกช่วงปีที่มีการบันทึกภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อตรวจสอบความต่อเนื่องของการทำประโยชน์ในที่ดินตามข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ พ.ศ. 2534 หรือใช้ในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษามีความเห็นเห็นว่า ทางราชการควรมีการศึกษาทบทวนกฎหมาย ระเบียบ รวมถึงหนังสือเวียนต่าง ๆ ว่ามีความซ้ำซ้อนกันหรือไม่ จำเป็นที่จะต้องคงไว้ หรือสามารถยกเลิกได้เพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงควรกำหนดแนวทางร่วมกัน

ในเรื่องของระเบียบและหนังสือเวียนของหน่วยงานที่จะออกมาให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

นอกจากนี้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการรวบรวมปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแต่ละฉบับให้รวมไว้เป็นฉบับเดียวกัน โดยการนำแนวทางปฏิบัติตามหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องมารวมไว้ด้วย เพื่อให้สามารถศึกษาและดำเนินการได้โดยง่าย สะดวก และมีความรวดเร็ว ในข้อนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านของที่ดิน ป่าไม้ พื้นที่สงวนหวงห้ามต่าง ๆ ไว้ด้วยกัน ในรูปแบบประมวลกฎหมาย เป็นแนวทางที่ดีที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานในเรื่องการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีความโปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้ และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกในการบริการที่ดีจากทางราชการ

ประเด็นปัญหาในเรื่องการประสานงานระหว่างส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

ในการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดิน จำต้องมีการประสานงานกับส่วนราชการอื่นตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติมักจะไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร ตัวอย่างเช่น การสอบถามเรื่องแนวเขตที่ดินที่ขอลอกโฉนด ว่าอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรหรือไม่ มักได้รับคำตอบที่ล่าช้าจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งจากตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น รายงานนพพร งานดี และนายสมบุญ ชุ่มวงศ์ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้แทนผู้อำนวยการสถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดพะเยา ได้เข้าร่วมในการตรวจพิสูจน์ที่ดินในวันดังกล่าว แต่ยังไม่ให้ความเห็นหรือลงนามร่วมในการตรวจพิสูจน์ โดยได้แจ้งให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ส่งผลบันทึกการตรวจพิสูจน์ให้สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดพะเยาทราบ และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าว จากนั้นจะได้แจ้งผลการพิจารณาให้ความเห็นต่อคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน เพื่อจะได้รายงานผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินต่อผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป หรือในรายของนางสุพิน ปั่นเงิน ที่ผู้แทนสถานีพัฒนาที่ดินพะเยา มาร่วมตรวจพิสูจน์ที่ดิน แต่ไม่ลงนามในรายงานการตรวจพิสูจน์ของคณะกรรมการฯ แต่อย่างใด โดยอ้างว่าต้องขออนุมัติส่วนกลางก่อน และต่อมาสถานีพัฒนาที่ดินพะเยา ได้แจ้งผลการตรวจสอบตำแหน่งที่ดิน ปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร ป่าน้ำแม่ปืม และป่าดงประดู่ โดยไม่ขอลงนามในบันทึกรายงานการตรวจพิสูจน์ของคณะกรรมการฯ รวมทั้งในรายของ นางสุภาภรณ์ แดงดี ที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้แทนผู้อำนวยการสถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดพะเยา ไม่ได้เข้าร่วมในการตรวจพิสูจน์ที่ดินเลย จากตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัติ

การประสานงานเพื่อดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดิน มักจะไม่ได้รับความร่วมมือ หรือมีความล่าช้า ในการปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ จากการที่มีระเบียบ คำสั่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องมาก และเอื้อต่อการทำงาน เฉพาะหน่วยงานแต่ละหน่วยเท่านั้น โดยไม่สอดคล้องกับหน่วยงานอื่นที่มีจุดมุ่งหมายในการใช้ กฎหมายต่างกัน อีกทั้ง ในบางครั้งการประสานงานระหว่างหน่วยงานดังกล่าว จำต้องผ่านขั้นตอน ปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชาในแต่ละหน่วยงาน ซึ่งใช้ระยะเวลามาก จึงทำให้เกิดปัญหา และไม่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ขอออกโฉนดที่ดิน จากตัวอย่างกรณีศึกษารายค่าขอออกโฉนดที่ดิน รายนายชัย อินทนุรังสี พบว่า ในส่วนของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หัวหน้า อุทยานแห่งชาติแม่ปืม จะต้องส่งเรื่องราวให้กรมอุทยานแห่งชาติ ตรวจสอบแนวเขตอุทยานแห่งชาติ แม่ปืม ให้แน่ชัดก่อน และแม้ว่าหัวหน้าอุทยานแห่งชาติแม่ปืม จะได้เข้าร่วมออกไปทำการรังวัด ตรวจสอบเขตที่ดินกับแนวเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว แต่ก็ไม่สามารถพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินได้ เนื่องจากต้องรอการตรวจสอบข้อเท็จจริงของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ก่อน

เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจพิสูจน์มาจากหลายหน่วยงาน ซึ่งมีความรู้ความสามารถพื้นฐานในงานที่ตนเองเป็นผู้ปฏิบัติตามปกติ แต่เมื่อเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการตรวจพิสูจน์แล้ว เจ้าหน้าที่ดังกล่าวยังต้องศึกษาถึงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง กับเรื่องการออกโฉนดที่ดินและการตรวจพิสูจน์ที่ดินอีก ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะทาง ส่งผลให้ในบางครั้ง กรรมการที่เข้าร่วมการตรวจพิสูจน์อาจขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ รวมถึงระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องใช้ในการปฏิบัติงาน อีกทั้ง งานออกโฉนดที่ดินเป็นงานที่กรมที่ดิน มุ่งหมายในเรื่องของการบริการประชาชน ให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิทำกินในที่ดินของตน จึงต้องการกรรมการที่มีความพร้อมในเรื่องจิตสำนึกที่ดีในการบริการประชาชนอีกด้วย

นอกจากนี้ กระบวนการตรวจพิสูจน์ที่ดินเป็นงานที่เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องอาศัยประสบการณ์ ความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก แต่การที่กระบวนการตรวจพิสูจน์ที่ดินใช้ระยะเวลา ที่ค่อนข้างนาน ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอาจมีการโยกย้ายสลับเปลี่ยน ซึ่งการปฏิบัติงาน ในแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีสภาพภูมิประเทศแตกต่างกันไป และมีการใช้กฎหมายเฉพาะไม่เหมือนกัน เจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาในการศึกษาสภาพปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสภาพ ภูมิประเทศในเขตที่มีตรวจพิสูจน์นั้นมาก ตลอดจนต้องใช้เวลาในการศึกษาระเบียบ คำสั่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานซึ่งมีอยู่มากมายหลายฉบับ เพื่อไม่ให้เกิดการปฏิบัติงาน เกิดความผิดพลาด จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อผู้ขอออกโฉนดที่ดิน

โดยที่ในปัจจุบันปริมาณการขออนุญาตที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ซึ่งต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ยังคงมีอยู่ในปริมาณมาก แต่งบประมาณและบุคลากรในการปฏิบัติงานของกรมที่ดิน กรมป่าไม้ และหน่วยงานอื่น มีอยู่อย่างจำกัด ไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน ตัวเจ้าหน้าที่ที่นอกจากมีภารกิจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานตามปกติแล้ว ยังต้องจัดสรรเวลาที่จะเข้าดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ในแต่ละท้องที่ ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน โดยไม่อาจดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลาที่กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้

ด้านเครื่องมืออุปกรณ์ พบว่า เครื่องมือและอุปกรณ์สำหรับในการปฏิบัติงาน ยังขาดความครบถ้วนสมบูรณ์ และความถูกต้องของระวางแผนที่ รวมถึงการขีดเขตที่ดินของรัฐในระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดิน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่แนวเขตที่ดินต่าง ๆ ยังไม่มีความชัดเจน

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า ควรมีการอบรมให้ความรู้ และสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ รวมถึงระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องใช้ในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ให้แก่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามแนวทางเดียวกัน รวมถึงการอบรมสร้างจิตสำนึกที่ดีในการบริการประชาชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนด้วยความโปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้ และได้รับการอำนวยความสะดวกในการบริการที่ดีจากทางราชการ

นอกจากนี้ รัฐบาลควรสนับสนุนเครื่องมือ งบประมาณ ตลอดจนจนถึงบุคลากรในการปฏิบัติงานของกรมที่ดิน กรมป่าไม้ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องของการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) เพื่อเป็นการลดปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อันเนื่องมาจากปริมาณงานไม่สมดุลกับผู้ปฏิบัติ



บทที่ 5

บทสรุป

จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมาย หนังสือเวียน ระเบียบ และคำสั่งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่า

การออกโฉนดที่ดินในปัจจุบันเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยแบ่งรูปแบบการออกโฉนดที่ดินเป็น 3 วิธีการ คือ

1. การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ซึ่งมีหลักการและจุดมุ่งหมายที่จะทำให้การออกโฉนดที่ดินแก่ประชาชนให้เป็นไปได้โดยจำนวนมากที่สุด ในระยะเวลาอันรวดเร็ว และประชาชนเสียค่าใช้จ่ายในจำนวนที่ไม่มากจนเกินไป โดยการใช้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางของกรมที่ดินไปเข้าไปดำเนินการในท้องที่ โดยการลงพื้นที่เพื่อทำการรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในบริเวณที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน โดยมีขั้นตอนการดำเนินการโดยสรุป

คือ กรมที่ดินจะตรวจสอบข้อมูลพื้นที่ที่เหมาะสมประกอบกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเมื่อเห็นสมควรจะให้มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดใด ปีใด กรมที่ดินจะทำการเสนอเรื่องราวต่อรัฐมนตรี เพื่อประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจในราชกิจจานุเบกษา เมื่อได้รับรัฐมนตรีได้ทำการประกาศดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่ที่รัฐมนตรีได้ประกาศ ให้มีการเดินสำรวจ จะต้องทำการประกาศกำหนดท้องที่ และวันเริ่มต้นการเดินสำรวจอีกครั้งหนึ่ง โดยเป็นการกำหนดพื้นที่ที่จะทำการเดินสำรวจย่อยลงไปอีก โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นเดินสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบโดยทั่วกัน โดยเมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (1) (2) หรือ (3) หรือตัวแทน จะต้องมานำพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำการเดินสำรวจตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย กล่าวคือ บุคคลดังต่อไปนี้

1.1 ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

1.2 ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตี หมายถึง บุคคลผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน เมื่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ได้มาแจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศกำหนดท้องที่ และวันเริ่มดำเนินการเดินสำรวจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหากมิได้มาแจ้งภายในกำหนด 30 วัน ดังกล่าว แต่ได้มานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย ก็ยังถือว่าบุคคลดังกล่าวยังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินอยู่ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้

1.3 ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ของบุคคลตามที่กล่าวมาแล้ว หากปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลดังกล่าวได้ครอบครองนั้น เป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ และเมื่อได้ดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินต่าง ๆ จนครบถ้วน โดยไม่มีข้อขัดข้องประการใดแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะทำการออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลดังกล่าวต่อไป

2. การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจเพื่อเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) เป็นโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถือเป็น การเดินสำรวจ ออกโฉนดที่ดินวิธีหนึ่ง โดยมีข้อแตกต่างจากวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ คือ ไม่ต้องทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่ โดยตามมาตรา 58 ตรี จะประกาศ กำหนดท้องที่ และวันที่เริ่มดำเนินการในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ทราบทั่วกันเป็นการล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ซึ่งต่างจากวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่การประกาศดังกล่าวจะเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หลังจากนั้นวิธีดำเนินการ คือ การจัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยนำหลักฐานเกี่ยวกับ ระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ประเภท น.ส.3 ก. มาปรับแก้ ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ พร้อมตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดิน เจ้าของที่ดิน ประวัติความเป็นมา ตลอดจนรายการภาระผูกพันจากสารบบที่ดินของสำนักงานที่ดิน โดยไม่มีการสอบสวนบุคคลผู้เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความสะดวก รวดเร็ว หลังจากนั้น เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องทำการประกาศกำหนดวันที่จะแจกโฉนดที่ดิน ซึ่งได้ดำเนินการ จัดทำเสร็จ โดยขั้นตอนนี้มีความสำคัญเนื่องจากเมื่อถึงวันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศ ดังกล่าว หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) สำหรับที่ดินแปลงนั้นจะเป็นอันยกเลิกไปทันที และที่ดินดังกล่าวจะกลายเป็นที่ดินที่มีหลักฐานเป็นโฉนดที่ดินนับแต่นั้น

3. การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และ 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถแยกการพิจารณาได้เป็นสองกรณี กล่าวคือ

3.1 กรณีตามมาตรา 59 เป็นกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน โดยอาจจะมีหลักฐาน แสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง เช่น แบบการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ใบจอง หนังสือรับรอง การทำประโยชน์ หนังสือแสดงการทำประโยชน์ หรืออาจเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีสิทธิ ครอบครองที่ดิน ซึ่งอาจไม่มีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง เช่น การได้มาซึ่งที่ดินของวัด หรือเจ้าของที่งอก เป็นต้น ได้มายื่นคำขออออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรี ตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม โดยผู้มีสิทธิครอบครอง ตามมาตรา 59 อาจเป็นผู้ที่ได้ครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือได้ ครอบครองที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วก็ได้

3.2 กรณีตามมาตรา 59 ทวิ เป็นกรณีบุคคลที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และมีได้แจ้ง การครอบครองที่ดิน มายื่นคำขออออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งสามารถดำเนินการได้ เว้นแต่ในกรณีที่ท้องที่นั้นได้มีการประกาศเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

มาก่อนแล้ว และบุคคลนั้นมิได้มาแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินหรือมานำพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำการรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ตามมาตรา 27 ตรี ก็ไม่อาจมาขอลอกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ สำหรับกรณีตามมาตรา 59 นี้ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะขอลอกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย และพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการ

การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ตรี มีวิธีการและขั้นตอนคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ผู้มีความประสงค์ขอลอกโฉนดที่ดินยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ จากนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จะสอบสวนผู้ขอว่าเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขอได้เพื่อรับคำขอไว้พิจารณาดำเนินการ เมื่อได้ทำการรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เสร็จแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการประกาศ มีกำหนด 30 วัน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ได้แย้งคัดค้านเมื่อไม่มีเหตุขัดข้องประการใดแล้ว จึงพิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ตามระเบียบและขั้นตอนต่อไป

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)

การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน มีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามคำวินิจฉัย เรื่องเสร็จที่ 535/2549 วางแนวทางไว้ว่า กรณีดังกล่าวเป็นวิธีปฏิบัติเฉพาะกรณีการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ตรี เท่านั้น ไม่นำไปใช้ในกรณีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 และ 58 ตรี เนื่องจากมีระเบียบวิธีปฏิบัติที่ต่างกัน

ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 16 ประกอบกับข้อ 10(3) กำหนดให้ในกรณีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ตรี ถ้าปรากฏว่าที่ดินที่ขอลอกโฉนดนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังมีเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกโฉนดที่ดินหรือกรณีที่ดินที่ขอลอกโฉนดที่ดินมีอาณาเขตติดต่อกับ คาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้

จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบด้วย ปลัดอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ ที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ ผู้แทนสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ (ป่าไม้จังหวัดเดิม) หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ หัวหน้าวนอุทยาน หัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือผู้แทน ผู้แทนสถานีพัฒนาที่ดิน ผู้แทนสำนักงานที่ดิน นอกจากนี้ในปัจจุบันคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีข้อเสนอแนะให้ผู้แทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม กรมที่ดินจึงมีแนวทางให้จังหวัดพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนหน่วยทหารที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งที่ดินตั้งอยู่ และตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งที่ดินตั้งอยู่ เข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินดังกล่าวด้วย ซึ่งหากผลการตรวจพิสูจน์ปรากฏว่าที่ดินอยู่นอกเขตตามที่กล่าวมาก็ดี หรือในกรณีอยู่ในเขต แต่ผลการตรวจพิสูจน์ปรากฏว่าผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการได้กำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีก็ดี เมื่อไม่มีผู้โต้แย้งคัดค้านภายในกำหนดประกาศแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอต่อไป

โดยเหตุที่การตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) เป็นหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ที่จะต้องร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์และเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เนื่องจากการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวมิได้มีการกำหนดระยะเวลา และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน การประชุมเพื่อพิจารณาให้ความเห็น ทำให้การตรวจพิสูจน์ที่ดินเกิดความล่าช้า และไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรได้ อันเนื่องมาจากการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว กรมที่ดินจึงได้วางแนวทางปฏิบัติให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินถือปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการฯ ควรดำเนินการให้แล้วเสร็จ เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการให้เกิดความรวดเร็ว กล่าวคือ เมื่อสำนักงานที่ดินที่รับคำขออออกโฉนดที่ดินได้ดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดินแปลงใดแล้วปรากฏว่าที่ดินที่ขออออกโฉนดที่ดินตั้งอยู่ในพื้นที่ตามข้อ 16 ประกอบกับข้อ 10(3) ให้รายงานตามลำดับชั้น เพื่อเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินในที่ดินแปลงนั้น ภายใน 7 วัน นับแต่รับเรื่องจากฝ่ายรังวัด โดยจะเสนอตั้งคณะกรรมการฯ เป็นการเฉพาะเรื่อง หรือเป็นการประจำก็ได้ในกรณีที่มีเรื่องจำนวนมาก ไม่สะดวกแก่การตั้งเป็นการเฉพาะเรื่อง ในกรณีที่มีคำสั่งเป็นการเฉพาะเรื่อง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งกรรมการฯ แล้ว ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งกรรมการฯ เพื่อดำเนินการตามคำสั่ง

ภายใน 3 วัน นับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่ง ส่วนในกรณีที่มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการฯ เป็นการประจำไว้แล้ว เมื่อสำนักงานที่ดินจังหวัดได้รับเรื่อง ให้ส่งคำสั่งดังกล่าวให้คณะกรรมการฯ ทราบ เพื่อดำเนินการตามคำสั่ง ภายใน 3 วัน เมื่อคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินได้รับทราบคำสั่งแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการฯ กำหนดวันเวลาออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ได้รับหนังสือแจ้ง หากมีเหตุขัดข้องไม่สามารถไปตรวจพิสูจน์ได้ภายในเวลาที่กำหนด ให้คณะกรรมการฯ มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานที่ดินที่รับคำขอทราบ พร้อมเหตุขัดข้องก่อนครบ กำหนด 30 วัน ในกรณีที่คณะกรรมการฯ ไม่สามารถไปตรวจพิสูจน์ได้ภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ ได้รับหนังสือแจ้ง ให้คณะกรรมการฯ รายงานเหตุขัดข้องพร้อมทั้งกำหนดระยะเวลา ที่สามารถไปดำเนินการตรวจพิสูจน์ให้ผู้ขอได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเพื่อพิจารณาล้างการ โดยให้คณะกรรมการฯ มีหนังสือแจ้งสำนักงานที่ดินทราบ เพื่อแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบ เป็นหลักฐานด้วย

ในการตรวจพิสูจน์ที่ดิน หากคณะกรรมการฯ สามารถทราบตำแหน่งของที่ดินจาก หลักฐานการรังวัดของสำนักงานที่ดินก็ดี หรือกรณีอื่นใดก็ดี ให้คณะกรรมการฯ ตรวจพิสูจน์ไปตาม ตำแหน่งที่ดินตามผลการรังวัด แต่หากคณะกรรมการฯ เห็นว่ามีความจำเป็นต้องให้เจ้าของที่ดิน นำชี้เขตที่ดิน เนื่องจากแนวเขตไม่ชัดเจนหรือเหตุอื่น ก็ให้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบ พร้อมทั้งกำหนดวันเวลาที่จะไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน โดยให้เจ้าของที่ดินเป็นผู้นำตรวจพิสูจน์ โดยให้ คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตรวจพิสูจน์ว่าผู้ขอได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่นนั้น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์หรือไม่ สภาพการทำประโยชน์เป็นอย่างไร เต็มทั้งแปลงหรือไม่ มีหลักฐานว่าผู้ขอได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้น เป็นเขตตามข้อ 16 ประกอบกับข้อ 10(3) หรือไม่ อย่างไร โดยในการตรวจพิสูจน์ดังกล่าว หากคณะกรรมการฯ สามารถพิจารณาจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏได้อย่างชัดเจน และมีสภาพการทำประโยชน์ให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ชัดเจนแล้ว ตามสมควรแก่สภาพที่ดิน ในท้องถิ่นนั้นจริง ก็ไม่จำเป็นต้องจะเสนอให้มีการอ่านแปลสภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิจารณาอีก โดยให้คำนึงถึงความจำเป็นและกรอบอำนาจหน้าที่เป็นสำคัญ เมื่อได้ตรวจ พิสูจน์แล้ว ให้คณะกรรมการฯ รายงานผลการตรวจพิสูจน์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ผ่านสำนักงาน ที่ดินจังหวัด ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ ได้ตรวจพิสูจน์เสร็จ แล้วให้สำนักงานที่ดินจังหวัดรายงานให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ เพื่อสั่งการ ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการฯ ในกรณีที่มีกรรมการตรวจพิสูจน์ผู้ใดไม่ไปร่วมตรวจพิสูจน์ตามวันเวลาที่กำหนด โดยไม่ได้แจ้ง เหตุขัดข้องให้ทราบ หรือไปแต่ไม่ยอมให้ความเห็นใด ๆ หรือไม่ยอมลงนามร่วมในการตรวจพิสูจน์

ให้กรรมการผู้ที่เกี่ยวข้องตรวจสอบร่วมกันจัดทำ และลงนามในบันทึกการตรวจพิสูจน์ที่ดิน แล้วแจ้งผลการบันทึกการตรวจพิสูจน์ให้กรรมการนั้นทราบ และหากกรรมการผู้นั้น ไม่เห็นด้วย กับบันทึกผลการตรวจพิสูจน์ ให้กรรมการดังกล่าวแจ้งความเห็นแย้งให้ทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบผล หากไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากกรรมการดังกล่าวภายใน กำหนดเวลา ให้กรรมการที่ร่วมไปตรวจพิสูจน์จัดทำบันทึกรายงานผลตรวจพิสูจน์ และการไม่ไป ตรวจพิสูจน์หรือไม่ให้เหตุผล หรือไม่ลงนามของกรรมการต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อส่งการต่อไป โดยคณะกรรมการฯ ควรเสนอให้ชัดเจน ว่าสมควรออกโฉนดที่ดินให้หรือไม่ เพราะเหตุใด โดยไม่ควรเสนอให้นำเรื่องไปสู่การพิจารณาของคณะกรรมการอื่นที่มีได้เป็นขั้นตอนที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวงเพื่อพิจารณาให้เป็นการซ้ำซ้อนอีก

ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)

แม้ว่ากรมที่ดินจะได้มีการวางแผนทางปฏิบัติให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินถือปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการฯ ควรดำเนินการให้แล้วเสร็จ เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการให้เกิดความรวดเร็ว ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ยังคงเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายด้าน เช่น การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มักเป็นไปด้วยความล่าช้า และขาดความร่วมมือ สืบเนื่องจากการที่มีระเบียบ คำสั่ง กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และมีความแตกต่างในการปฏิบัติในแต่ละหน่วยงาน ที่มีวัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายในการใช้กฎหมายที่ต่างกัน ความไม่เป็นเอกภาพของระเบียบและคำสั่งของแต่ละ หน่วยงาน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามแนวทางที่กรมที่ดินได้วางแผนปฏิบัติไว้ กล่าวคือ

1. ปัญหาการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินซึ่งมีขั้นตอนที่ซับซ้อน

แม้ว่ากรมที่ดินจะได้มีการวางแผนทางปฏิบัติให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ถือปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการฯ ควรดำเนินการ ให้แล้วเสร็จ เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการให้เกิดความรวดเร็วตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่เนื่องจากกรอบแนวทางดังกล่าวเป็นแนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน ซึ่งในบางครั้ง ไม่เป็นไปตามแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานอื่น ซึ่งจะต้องเข้าร่วมในการดำเนินการด้วย อีกทั้ง การดำเนินการของคณะกรรมการพิสูจน์ที่ดินก็มิได้มีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดหน้าที่ และความรับผิดชอบโดยชัดเจน ทำให้โดยปกติการตรวจพิสูจน์ที่ดิน จะเป็นไปด้วยความล่าช้า

นอกจากนี้ เนื่องจากการออกโฉนดที่ดิน เป็นภารกิจหลักของกรมที่ดิน การดำเนินการ ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินเป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว

ต่างจากภารกิจของกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่มีภารกิจในการปกป้องคุ้มครองพื้นที่ป่าในความรับผิดชอบ โดยเหตุที่ภารกิจของหน่วยงานมีความแตกต่างกันในเรื่องของวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว ถูกแต่งตั้งให้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน จึงมีแนวทางในการให้ความเห็นในเรื่องของการออกโฉนดที่ดินที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น ในเรื่องของการเสนอให้มีการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่กรมที่ดินจะมีแนวทางปฏิบัติตามแนวทางของกรมที่ดิน กล่าวคือ หากสามารถพิจารณาจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏได้อย่างชัดเจน และมีสภาพการทำประโยชน์ให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ชัดเจนแล้วตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องที่นั้นจริง เจ้าหน้าที่กรมที่ดินก็จะไม่เสนอให้มีการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิจารณาอีก แต่เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้จะมีแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมป่าไม้ ต่วนที่สุด ที่ ทส 1612.22/2234 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2553 เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองในเขตพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีเนื้อหาโดยสรุปให้มีการใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นพยานหลักฐานประกอบการตรวจสอบพิจารณาในเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครอง และการระวางชี้แนวเขตในพื้นที่ป่าไม้ ดังนั้น โดยปกติเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้จะมีการเสนอให้มีการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งในการแปลภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิจารณานั้น แม้จะเป็นกระบวนการที่ดี ซึ่งจะช่วยให้เกิดความรอบคอบในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ก็ก็เป็นกระบวนการที่ใช้ระยะเวลานานเนื่องจากมีข้อจำกัดทั้งในด้านของงบประมาณ และบุคลากร

2. ปัญหาในเรื่องข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพพื้นที่และขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้าม

ในปัจจุบันมีกฎหมายประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการเป็นจำนวนมาก แนวเขตที่กำหนดมีการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ของหน่วยงานต่าง ๆ โดยจะเห็นได้จากการกำหนดพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติบางพื้นที่ทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ได้มอบพื้นที่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว อีกทั้งยังพบว่า การประกาศกำหนดเขตไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง เช่น การกำหนดอุทยานแห่งชาติ จะต้องไม่มีผู้มีสิทธิในที่ดินที่ถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ขอบด้วยกฎหมาย แม้กระบวนการและขั้นตอนการประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้าม จะกำหนดให้มีการตรวจสอบอย่างครบถ้วน แต่ก็ยังมีการประกาศพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่อันมีสิทธิโดยชอบธรรมของประชาชนในบางพื้นที่ ซึ่งประชาชนมีสังคมและวัฒนธรรมที่อยู่ร่วมกับพื้นที่ป่า หรือได้มีการตั้งชุมชนในพื้นที่เหล่านั้นมาอย่างยาวนาน การกำหนดและประกาศแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐก็ยังไม่ทับซ้อนพื้นที่ดังกล่าว รวมไปถึงแนวเขตที่กำหนดเป็นการกำหนดอย่างกว้าง ๆ ผู้อ่านประกาศ

ที่กำหนดพื้นที่ไม่ทราบถึงข้อเท็จจริงว่า ครอบคลุมถึงพื้นที่ใด ถึงแม้รู้ก็ไม่มีแนวทางที่จะแก้ไขด้วยตัวเองได้^[22] จึงต้องให้องค์กรหรือหน่วยงานอื่นช่วยเหลือ อีกทั้งความล่าช้าในการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ เนื่องจากมีขั้นตอนกระบวนการที่กำหนดหลายขั้นตอน เป็นผลให้การกำหนดเขตในแต่ละพื้นที่จะใช้ระยะเวลาเวลานานมาก ตั้งแต่ 1-5 ปี แล้วแต่กรณี การกำหนดเขตในแต่ละพื้นที่จึงพบปัญหาไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง ณ ปัจจุบันที่ประกาศใช้ เนื่องจากมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นของชุมชน และมีผลกระทบต่อเนื่องทำให้ในการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐที่ดำเนินการมานั้น ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่กระทบกับสิทธิในที่ดินของตน ไม่ยอมรับกฎหมายที่ประกาศออกมา เพราะส่วนหนึ่งได้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินภายในแนวเขตพื้นที่ที่ประกาศนั้นมาอย่างยาวนาน จึงมีข้อโต้แย้งเรียกร้องให้รัฐต้องแก้ไขปัญหาย่อยๆ ต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาจากการกำหนดแนวเขตที่ล่าช้า โดยการกำหนดแนวเขตที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่ผ่านมามีส่วนใหญ่จะใช้ภาพแผนที่เส้นชั้นความสูง หรือเส้นที่แสดงลักษณะความสูงต่ำของพื้นที่มาเป็นตัวกำหนด ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงในพื้นที่จริงที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา การกำหนดแนวเขตดังกล่าวที่ล่าช้า แต่ยังคงมีการใช้อยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งแม้จะได้มีวิวัฒนาการระบบแผนที่ที่สามารถรู้จุดพิกัดได้ในพื้นที่จริง แต่ก็ยังมีได้นำมาดำเนินการแก้ไขปรับปรุงในส่วนที่ดำเนินการไปแล้ว

ตามข้อเท็จจริงแล้วกฎหมายบางเรื่องได้มีการประกาศมานานมาก สภาพพื้นที่ดินได้มีการเปลี่ยนแปลงไปแล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศสงวนหวงห้ามไว้ จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้สอยในที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชน เป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน หรือกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดิน ตามวัตถุประสงค์ของทางราชการทับที่ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว เป็นผลให้สภาพพื้นที่และขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้ามในประเทศไทย ยังมีความไม่ชัดเจน บางพื้นที่มีการทับซ้อนกัน ต้องใช้เวลาในการตรวจสอบว่าที่ดินที่ขอยกโฉนดอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรหรือไม่

การตรวจสอบเรื่องดังกล่าว ในทางปฏิบัติมีวิธีการหนึ่ง คือ การตรวจสอบจากภาพถ่ายทางอากาศ แต่ก็ยังคงมีปัญหาในส่วนของการวางภาพถ่ายทางอากาศไม่ชัดเจน จึงทำให้การอ่านแปลตีความภาพถ่าย ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาอย่างมาก โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากการถ่ายภาพทางอากาศ จะเป็นการถ่ายเพื่อให้เห็นพื้นที่ทั่ว ๆ ไป ซึ่งระยะแนวบินและความสูงในการถ่ายภาพจะสูงกว่าปกติเพื่อให้การถ่ายภาพครอบคลุมพื้นที่ในบริเวณกว้าง ดังนั้น เมื่อนำภาพถ่ายมาขยาย

เฉพาะจุดที่ต้องการจะทำการอ่าน แปล ตีความ จึงทำให้การตรวจสอบภาพถ่ายในส่วนที่เป็นแนวเขตสิ่งก่อสร้าง ต้นไม้ พันธุ์พืชไม่ชัดเจน หรือลักษณะของภูมิประเทศ บริเวณนั้นไม่เอื้ออำนวย เช่น มีภูเขา ทะเล ทำให้การสะท้อนของแสงแตกต่างกัน ภาพที่ได้จึงเปลี่ยนแปลงไปจากข้อเท็จจริง การอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายจึงต้องใช้ความระมัดระวังและรอบคอบมากขึ้น เป็นผลให้ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่ยาวนาน

แม้ว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะทำการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1:4000 ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า โครงการ One Map โดยมีวัตถุประสงค์ให้การพิจารณาแนวเขตที่ดินระหว่างหน่วยงานภาครัฐมีความชัดเจน เป็นไปในทางเดียวกัน เพื่อลดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน อันจะส่งผลต่อการพิจารณาออกโฉนดที่ดินด้วย แต่โดยที่ในปัจจุบันโครงการดังกล่าวอาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการอีกพอสมควร ปัญหาในเรื่องสภาพพื้นที่และขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้ามที่ไม่ชัดเจนจึงยังคงมีอยู่ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการตรวจพิสูจน์ที่ดิน และการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากจะต้องมีการพิสูจน์สิทธิ์ของราษฎร ว่าได้มีการครอบครองมาก่อนที่จะมีการสงวนหวงห้าม และต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองสิทธิ์ที่ดิน (ส.ค.1) มาแสดงเพื่อดำเนินการขออนุญาตโฉนดที่ดินแต่เฉพาะที่ดินที่ไม่มีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินเท่านั้นที่จะขออนุญาตโฉนดที่ดินได้

3. ปัญหาในเรื่องการมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของหลายฉบับ

โดยที่การออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดิน มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหลายหน่วยงาน ซึ่งก่อนที่คณะกรรมการตรวจพิสูจน์จะดำเนินการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินได้นั้น จะต้องมีการตรวจสอบกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่จะออกโฉนดที่ดินก่อน ทั้งในเรื่องของขอบเขตพื้นที่ที่ขออนุญาตที่ดินว่าเป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังมีได้เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกโฉนดที่ดิน หรือกรณีที่ได้เขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขออนุญาตโฉนดที่ดินมีอาณาเขตติดต่อกับป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือไม่ จากนั้น จะต้องศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินในกรณีต่าง ๆ ซึ่งมีวิธีการที่แตกต่างกันในแต่ละประเภทพื้นที่ รวมถึงการมีกฎหมาย ระเบียบ หนังสือเวียนแนวทางปฏิบัติของหลายหน่วยงานที่ใช้ในเรื่องของกระบวนการตรวจพิสูจน์เพื่อ

ออกโฉนดที่ดิน การที่กฎหมายมีการกระจายไม่ได้ถูกรวมไว้ในฉบับเดียวกัน ก่อให้เกิด
 ภาวะแก่คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ ในการที่จะทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ถึงแนวทางการ
 ดำเนินการ ที่จะต้องมีความระเอียดรอบคอบ จึงก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าขึ้นเป็นอันมาก
 สวนทางกับวัตถุประสงค์ที่มุ่งให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชนผู้ขอออกโฉนดที่ดินให้มากที่สุด

4. ปัญหาในเรื่องการประสานงานระหว่างส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

ในการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินจำเป็นต้องมีการประสานงานกับส่วนราชการอื่น
 ตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติมักจะไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร
 ตัวอย่างเช่น การสอบถามเรื่องแนวเขตที่ดินที่ขอออกโฉนด ว่าอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
 เขตอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร
 หรือไม่ มักได้รับคำตอบที่ล่าช้าจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจากการที่ระเบียบ คำสั่ง กฎหมาย
 ที่เกี่ยวข้องมาก และเอื้อต่อการทำงานเฉพาะหน่วยงานแต่ละหน่วยเท่านั้น โดยไม่สอดคล้องกับ
 หน่วยงานอื่นที่มีจุดมุ่งหมายในการใช้กฎหมายต่างกัน อีกทั้ง ในบางครั้งการประสานงาน
 ระหว่างหน่วยงานดังกล่าว จำต้องผ่านขั้นตอนปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชาในแต่ละหน่วยงาน
 ซึ่งใช้ระยะเวลาาก จึงทำให้เกิดปัญหา และไม่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ขอออกโฉนดที่ดิน

เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจพิสูจน์มาจากหลายหน่วยงาน
 ซึ่งมีความรู้ความสามารถพื้นฐานในงานที่ตนเองเป็นผู้ปฏิบัติตามปกติ แต่เมื่อเข้าร่วมเป็น
 คณะกรรมการตรวจพิสูจน์แล้ว เจ้าหน้าที่ดังกล่าวยังต้องศึกษาถึงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง
 กับเรื่องการออกโฉนดที่ดินและการตรวจพิสูจน์ที่ดินอีก ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะทาง ส่งผลให้ในบางครั้ง
 กรรมการที่เข้าร่วมการตรวจพิสูจน์อาจขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ รวมถึงระเบียบ
 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องใช้ในการปฏิบัติงาน อีกทั้ง งานออกโฉนดที่ดินเป็นงานที่กรมที่ดิน
 มุ่งหมายในเรื่องของการบริการประชาชน ให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิทำกินในที่ดินของตน
 จึงต้องการกรรมการที่มีความพร้อมในเรื่องจิตสำนึกที่ดีในการบริการประชาชนอีกด้วย

นอกจากนี้ กระบวนการตรวจพิสูจน์ที่ดินเป็นงานที่เจ้าหน้าที่จำต้องอาศัย
 ประสบการณ์ความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก แต่การที่กระบวนการตรวจพิสูจน์
 ที่ดินใช้ระยะเวลาที่ค่อนข้างนาน ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอาจมีการโยกย้ายสับเปลี่ยน
 ซึ่งการปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีสภาพภูมิประเทศแตกต่างกันไป และมีการใช้กฎหมายเฉพาะ
 ไม่เหมือนกัน เจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาในการศึกษาสภาพปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกี่ยวข้อง
 กับสภาพภูมิประเทศในเขตที่มีตรวจพิสูจน์นั้นมาก ตลอดจนต้องใช้เวลาในการศึกษาระเบียบ
 คำสั่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานซึ่งมีอยู่มากมายหลายฉบับ เพื่อไม่ให้เกิดการปฏิบัติงาน
 เกิดความผิดพลาด จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อผู้ขอออกโฉนดที่ดิน

โดยที่ในปัจจุบันปริมาณการขุดออกโหนดที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ซึ่งต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ยังคงมีอยู่ในปริมาณมาก แต่งบประมาณและบุคลากรในการปฏิบัติงานของกรมที่ดิน กรมป่าไม้ และหน่วยงานอื่น มีอยู่อย่างจำกัด ไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน ตัวเจ้าหน้าที่ที่นอกจากมีภารกิจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานตามปกติแล้ว ยังต้องจัดสรรเวลาที่จะเข้าดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ในแต่ละท้องที่ ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน โดยไม่อาจดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลาที่กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้

ด้านเครื่องมืออุปกรณ์ พบว่า เครื่องมือและอุปกรณ์สำหรับในการปฏิบัติงานยังขาดความครบถ้วนสมบูรณ์ และความถูกต้องของระวางแผนที่ รวมถึงการขีดเขตที่ดินของรัฐในระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดิน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่แนวเขตที่ดินต่าง ๆ ยังไม่มีความชัดเจน

ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)

จากผลการศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข รวมถึงการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ตามที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ดังนี้

1. ควรมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ให้มีความชัดเจน ว่ามีหน้าที่ในการให้ความเห็นในเรื่องของการออกโฉนดที่ดิน ว่าควรออกโฉนดที่ดินให้ผู้แก่ขุดออกโฉนดที่ดินหรือไม่ อย่างไร เท่านั้น กำหนดประเด็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขอให้แปลภาพถ่ายทางอากาศ ว่าให้สามารถมีความเห็นเสนอให้มีการแปลภาพถ่ายเฉพาะกรณีใดที่จำเป็นเพื่อไม่ให้เกิดการเสนอให้มีการแปลภาพถ่ายในทุก ๆ เรื่อง อันเป็นขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลานานรวมทั้ง ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการที่แน่นอน ว่าต้องดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินภายในระยะเวลาเท่าใด นับแต่วันที่ผู้ขุดออกโฉนดที่ดินยื่นคำขอ และกำหนดให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ต้องพิจารณาให้ความเห็นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่วัน โดยการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาดังกล่าว ควรเป็นการพิจารณาสรางหลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติร่วมกัน โดยความเห็นชอบของแต่ละหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในการไปตรวจพิสูจน์ที่ดินหรือการประชุมเพื่อพิจารณาให้ความเห็น ซึ่งการจะสร้างหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้นั้น ต้องมีการประสานความเข้าใจในภารกิจ วัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายในการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้อง เพื่อควบคุมการดำเนินการมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ และการให้ความเห็นที่เป็นไปในแนวทางที่แตกต่างกันในข้อเท็จจริงเดียวกัน และเมื่อกำหนดแนวทางดังกล่าวได้แล้ว แต่ละหน่วยงานต้องถ่ายถอด และทำความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเอง เพื่อให้ปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวโดยถูกต้อง อย่างเคร่งครัด ซึ่งจะสามารถลดขั้นตอนอันซับซ้อนของกระบวนการตรวจพิสูจน์ที่ดิน และระยะเวลาในการตรวจพิสูจน์ที่ดินได้

2. รัฐบาลควรเร่งรัดการดำเนินการตามนโยบายของทางรัฐบาลที่จะทำการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1:4000 (โครงการ One Map) ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ในเรื่องการพิจารณาแนวเขตที่ดิน ให้มีความชัดเจน เป็นไปในทางเดียวกัน ซึ่งจะส่งผลดีต่อการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) และการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงกระบวนการในการตรวจสอบจากภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อให้ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่รวดเร็ว และถูกต้องมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลดีต่อการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) และการพิจารณาออกโฉนดที่ดินด้วยอีกทางหนึ่ง

3. ทางราชการควรมีการศึกษาทบทวนกฎหมาย ระเบียบ รวมถึงหนังสือเวียนต่าง ๆ ว่ามีความซ้ำซ้อนกันหรือไม่ จำเป็นที่จะต้องคงไว้ หรือสามารถยกเลิกได้ เพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงควรกำหนดแนวทางร่วมกันในเรื่องของระเบียบ และหนังสือเวียนของหน่วยงานที่จะออกมาให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ นอกจากนี้ ควรมีการรวบรวมปรับปรุง แก้ไขกฎหมายแต่ละฉบับให้รวมไว้เป็นฉบับเดียวกัน โดยการนำแนวทางปฏิบัติตามหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องมารวมไว้ด้วย เพื่อให้สามารถศึกษาและดำเนินการได้โดยง่าย สะดวก และมีความรวดเร็ว ในข้อนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านของที่ดิน ป่าไม้ พื้นที่สงวนหวงห้ามต่าง ๆ ไว้ด้วยกันในรูปแบบประมวลกฎหมาย เป็นแนวทางที่ดีที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานในเรื่องการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีความโปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้ และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกในการบริการที่ดีจากทางราชการ

4. ควรมีการอบรมให้ความรู้และสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ รวมถึงระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องใช้ในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามแนวทางเดียวกัน รวมถึงการอบรมสร้างจิตสำนึกที่ดีในการบริการประชาชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนด้วยความโปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้ และได้รับการอำนวยความสะดวกในการบริการที่ดีจากทางราชการ

นอกจากนี้ รัฐบาลควรสนับสนุนเครื่องมือ งบประมาณ ตลอดจนถึงบุคลากรในการปฏิบัติงาน ของกรมที่ดิน กรมป่าไม้ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องของการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) เพื่อเป็นการลดปัญหาความล่าช้าในการ อันเนื่องมาจากปริมาณงานไม่สอดคล้องกับผู้ปฏิบัติ



บรรณานุกรม

- การตลาด/เศรษฐศึกษาภูมิภาค. (25-27 กรกฎาคม 2559). ชงใช้ภาพถ่ายทางอากาศ-วันแมป แก่ “ออกโฉนด” ทับแนวเขตที่ดินรัฐ. **ประชาชาติธุรกิจ**, 24-25.
- ชูเกียรติ ปัญชางาน. (2544). **ปัญหาที่ทำให้การออกเอกสารสิทธิในที่ดินล่าช้า: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย**. กรุงเทพฯ: ผลงานส่วนบุคคลของการอบรมหลักสูตร “นักบริหารงานที่ดินระดับสูง” โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย.
- ธิดาภรณ์ หวานภาค. (2557). **แนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนของจังหวัดชลบุรี**. วิทยานิพนธ์ รป.ม., มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.
- ประวศ วงศ์สินิล. (2552). ป่าไม้กับกระบวนการพิสูจน์สิทธิเพื่อคืนความเป็นธรรมให้กับรัฐและประชาชน. **วารสารการจัดการป่าไม้**, 3(6), 117-121.
- ปิยะนัฐ สุตนาวา. (2555). **การคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้จากการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแบบเฉพาะราย ตามหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1)**. วิทยานิพนธ์ น.ม., มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- มนตรี นามจิรัชติ และกฤษณา ไวสารวง. (2561). การจัดการความขัดแย้งการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ. **วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร.**, 6(2), 523-536.
- วนิดา พรไพบูลย์. (2550). **ถามตอบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ เล่ม 2 (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วนิดา พรไพบูลย์. (2552). **คำอธิบายกฎหมายที่ดินป่าไม้ เอกสารสิทธิในที่ดิน และการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน พร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพฯ: อินเทอร์เน็ตบุ๊กส์.
- วรวิมล เทพทอง. (2557). **คำอธิบายกฎหมายที่ดิน**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

- วิชญ์ธรรมนาถ สุวรรณโกตา. (2556). **ปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดภูเก็ต**. กรุงเทพฯ: ผลงานส่วนบุคคลของการอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น” รุ่นที่ 11 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- ศิริ เกวลินสฤษดิ์. (2531). **คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน**. กรุงเทพฯ: บพิช.
- สมจิตร ทองประดับ. (2554). **คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน**. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- สรรค์ศักดิ์ อร่ามศักดิ์. (2560). **ปัญหาป่าไม้ที่เกี่ยวกับที่ดินของราษฎรตามกฎหมาย**. สืบค้นเมื่อ 26 ตุลาคม 2560, จาก <http://www.nitithanakij.com/Notary-7.html>.
- สาโรช นิลเขต. (2541). **การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ฉบับแก้ไขปรับปรุงใหม่**. กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์.
- สาโรช นิลเขต, วนิตา พรไพบูลย์. (2550). **ถามตอบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ เล่ม 1 (พิมพ์ครั้งที่ 4)**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน. (2559). **คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ**. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน.
- สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน. (2561). **แนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์**. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน.
- สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน. (2554). **การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน**. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน.
- สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน. (2556ก). **คู่มือการปฏิบัติงานกระบวนการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน**. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน.
- สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน. (2556ข). **คู่มือปฏิบัติงานการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย**. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน.
- สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน. (2558). **แนวทางการตรวจสอบที่เขาที่ภูเขา และที่ลาดชันเฉลี่ยเกิน 35% ขึ้นไป เพื่อการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน**. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน.
- สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน. (2559). **แนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน**. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน.
- สิริโฉม พรหมโฉม. (2557). **สิทธิในที่ดิน**. *วารสารจุลนิติ*, 11(4), 135-145.



ประวัติผู้ศึกษาค้นคว้า

ประวัติผู้ศึกษาค้นคว้า

ชื่อ นามสกุล	พงศธร บุญประเสริฐ
วัน เดือน ปี เกิด	30 เมษายน 2527
ที่อยู่ปัจจุบัน	15/5 หมู่ 4 ตำบลจอมบึง อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี
ที่ทำงานปัจจุบัน	กรมที่ดิน กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน	นักวิชาการที่ดินชำนาญการ
ประสบการณ์การทำงาน	
พ.ศ. 2554	นักวิชาการที่ดิน กรมที่ดิน, พะเยา
พ.ศ. 2550	นิติกร กรมป่าไม้, เชียงราย
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2549	น.บ. (นิติศาสตร์), มหาวิทยาลัยนเรศวร, พิษณุโลก
ผลงานตีพิมพ์	
	ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง
	พงศธร บุญประเสริฐ (ผู้บรรยาย). (25-26 มกราคม 2561). ปัญหาการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. ใน การประชุมวิชาการระดับชาติ พะเยาวิจัยครั้งที่ 7 (หน้า 2174-2184). พะเยา: กองบริหารงานวิจัยและประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยพะเยา.
	ผลงานตีพิมพ์อื่น ๆ -