

แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน
ตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

โดย

นายชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม

รองอธิบดีกรมที่ดิน

กรมที่ดิน

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๐

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๐ - ๒๕๖๑

บทคัดย่อ

เรื่อง **แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน
ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีขอบด้วยกฎหมาย**
ลักษณะวิชา **การเศรษฐกิจ**
ผู้วิจัย **นายชัยชาญ ลิทิวิรัชธรรม หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๐**

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นในการดำรงอยู่ของมนุษย์ แต่โดยที่ที่ดินมีอยู่จำกัด ประเทศทุกประเทศจึงมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินให้เหมาะสมตามลักษณะและความต้องการของประเทศนั้น ๆ ในประเทศไทยก็มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่อให้มีความเหมาะสม โดยคำนึงถึงพื้นที่การถือครองเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน ที่ดินในเชิงพาณิชย์อุตสาหกรรม การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ในอนาคตและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากประเทศไทยมีเนื้อที่จำกัด แต่การขยายตัวด้านเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ความต้องการในด้านต่าง ๆ จึงเพิ่มขึ้นด้วย ทำให้เกิดปัญหาการแย่งการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ส่งผลให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยได้บุกรุกทำลายป่า ยึดถือครอบครองที่ดินที่เป็นป่าไม้ ที่ดินที่เป็นของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และเป็นเครื่องมือของนายทุนที่จ้างวานให้บุกรุก ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่ห้ามออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชน เป็นสาเหตุของปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งกรณีทุจริต ตั้งใจออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือบางกรณีเกิดจากการผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยไม่มีกรณีทุจริต

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของกรมที่ดิน และเสนอแนะแนวทางในการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย และแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ มีขอบเขตโดยเน้นการวิจัยเฉพาะการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประเภทหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินของประเทศไทย โดยรวบรวมความเห็นในส่วนเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เท่านั้น และการวิจัยในส่วนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) โดยศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตเชิงรุก ในส่วนที่นำมาปรับใช้กับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และวิธีดำเนินการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาจะทำให้ทราบปัญหาที่ก่อให้เกิดการทุจริตของการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ในเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่นำไปปฏิบัติได้จริงและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ABSTRACT

Title The Approach of Corrupt Prevention in the Issuance of Illegal Land Titles under the Land Code
Field Politics
Name Mr. Chaichan Sitthiwiruchtham **Course** NDC **Class** 60

The objectives of this research titled were to study the process of issuing land titles, cause of corruption, and the approach of corrupt prevention in the issuance of illegal land titles under the land code. This study was qualitative research which has been conducted by means of legal resources, process and method of land titles issuance, national anti-corruption strategy, including an interview related person of the Department of Lands and Office of the National Anti-Corruption Commission. The findings found that the process of land titles issuance of state was aimed to grant land ownership or to certify land rights for person who has been actually possessed or utilized in land by the method of adjudication and individual survey. Unfortunately, corruption was occurred in issuing process of land titles, therefore, they shall be corrected by cancellation or rectification under section 61 of the Land Code. The policy problems namely, a free possession in land caused concentrated possession which lead into trespass upon state land, unclear boundary line of state land and claim certificate (SK1), problems in the practice of officials who did not perform or ignore their duties prescribed by law, and people desire land titles therefore they cooperate with officials acted wrongfully and remunerate with benefits.

The corrupt prevention in the issuance of illegal land titles can use several approaches, including the use of the process of public administration, legal method, promote participation of all sectors, and socialization process, to resolve the problem of state land trespass. And also encourage the staffs to be developed and raised the mind to have moral and ethics, raise awareness in the fight against corruption, training personnel to specialize in the issuance land titles, investigation and consideration penalty with rapidity to officials who offended against the law both criminal and discipline, and prosecute the staffs who illegally issued land titles.

คำนำ

ด้วยปรากฏการณ์นำเสนอข่าวของสื่อมวลชนเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และถูกมองว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ทำให้เกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในหลักทรัพย์ของประชาชนและก่อให้เกิดความเสียหายในทางเศรษฐกิจของรัฐ เนื่องจากเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นความมั่นคงในทรัพย์สินซึ่งก่อให้เกิดความเป็นเจ้าของที่ดินตามกฎหมายและเป็นหลักทรัพย์ในเชิงธุรกิจ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวกรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ได้ตระหนักและพยายามแก้ไขปัญหาการทุจริตเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และถือว่าเป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่ต้องได้รับการแก้ไข มิฉะนั้นแล้วระบบเศรษฐกิจที่มีที่ดินเป็นปัจจัยหลักจะเกิดผลกระทบต่อการลงทุน เนื่องจากไม่มีความมั่นใจในเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีอยู่ว่าออกไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือในกรณีที่มีการลงทุนไปในที่ดินแล้ว หากเอกสารสิทธิในที่ดินถูกเพิกถอนเพราะเหตุที่ออกไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จะทำให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ และรัฐต้องชดใช้ความเสียหาย

ผู้วิจัยในฐานะรองอธิบดีกรมที่ดิน จึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาที่เป็นต้นเหตุของการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และหาแนวทางในการป้องกันปัญหาการทุจริตดังกล่าว โดยมีความมุ่งหวังว่าเอกสารการวิจัยฉบับนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่กรมที่ดินในการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมิชอบด้วยกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(นายชัยชาญ สิทธีวิรัชธรรม)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๐

ผู้วิจัย

สารบัญ

| | หน้า |
|--|-----------|
| บทคัดย่อ | ก |
| คำนำ | ข |
| กิตติกรรมประกาศ | ค |
| สารบัญ | ง |
| บทที่ ๑ บทนำ | ๑ |
| ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | ๑ |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย | ๓ |
| ขอบเขตของการวิจัย | ๓ |
| วิธีดำเนินการวิจัย | ๓ |
| ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย | ๔ |
| คำจำกัดความ | ๔ |
| บทที่ ๒ ทฤษฎีการป้องกันและปราบปรามการทุจริต | ๕ |
| กฎหมายและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง | |
| ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต | ๕ |
| ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) | |
| หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน | ๘ |
| คำพิพากษาเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตาม | ๔๗ |
| ประมวลกฎหมายที่ดิน | |
| งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต | ๔๙ |
| และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ | |
| กรอบแนวคิดของการวิจัย | ๕๒ |
| สรุป | ๕๓ |
| บทที่ ๓ กระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินและปัญหาการออกเอกสารสิทธิ | ๕๕ |
| ในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย | |
| การออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของกรมที่ดิน | ๕๕ |
| ข้อมูลเอกสารสิทธิในที่ดินในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน | ๕๗ |
| มาตรการในการป้องกันปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ | ๕๙ |
| ด้วยกฎหมายของกรมที่ดิน | |

| | | |
|----------------|--|------------|
| | ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องจากกรมที่ดินและสำนักงาน ป.ป.ช. | ๖๘ |
| | ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ ด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย | ๗๐ |
| | ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ ด้วยกฎหมายในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ | ๗๙ |
| | ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ ด้วยกฎหมายเนื่องมาจากประชาชน | ๘๒ |
| | สรุป | ๘๓ |
| บทที่ ๔ | แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมิชอบด้วยกฎหมาย | ๘๔ |
| | ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องจากกรมที่ดินและสำนักงาน ป.ป.ช. | ๘๕ |
| | แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย | ๘๗ |
| | แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ | ๙๐ |
| | แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยมิชอบด้วยกฎหมายเนื่องมาจากประชาชน | ๙๓ |
| | สรุป | ๙๖ |
| บทที่ ๕ | สรุปและข้อเสนอแนะ | ๙๗ |
| | สรุป | ๙๗ |
| | ข้อเสนอแนะ | ๑๐๐ |
| | ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป | ๑๐๔ |
| | บรรณานุกรม | ๑๐๕ |
| | ภาคผนวก | ๑๐๘ |
| | ผนวก ก | ๑๐๙ |
| | ผนวก ข | ๑๑๑ |
| | ประวัติย่อผู้วิจัย | ๑๔๘ |

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงอยู่ของมนุษย์ไม่ว่าจะอยู่ในประเทศใด ๆ ในโลกนี้ ถือเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่ประชากรมีความต้องการที่ดินซึ่งนอกจากใช้เป็นที่อยู่อาศัยแล้วยังเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการประกอบอาชีพไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม แต่โดยเหตุที่ที่ดินมีอยู่จำกัดประเทศทุกประเทศจึงมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินให้เหมาะสมตามลักษณะและความต้องการของประเทศนั้น ๆ ประเทศไทยก็มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่อให้มีความเหมาะสม โดยคำนึงถึงพื้นที่การถือครองเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน ที่ดินในเชิงพาณิชย์อุตสาหกรรม การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ในอนาคตและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับในการกำหนดระเบียบการใช้ที่ดินและออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นไปตามนโยบายที่ดินของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวคือประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการใช้กำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ในที่ดินตลอดจนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชน โดยประมวลกฎหมายที่ดินได้แบ่งเป็น ๑๒ หมวด โดยในหมวดที่ ๔ เป็นหมวดที่ว่าด้วยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งกำหนดวิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินว่ามีกี่วิธี การสอบสวนเปรียบเทียบกรณีมีการคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การเพิกถอนแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือเป็นนโยบายของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินเป็นหลัก

ประเทศไทยมีพื้นที่ ๕๑๓,๑๑๕ ตารางกิโลเมตร หรือ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ ในสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทโฉนดที่ดินไปแล้วจำนวน ๓๒,๗๖๖,๔๑๑ แปลง เนื้อที่ ๑๐๓,๐๗๓,๒๕๒ ไร่ - งาน ๘๘.๙๔ ตารางวา เอกสารสิทธิในที่ดินประเภทหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จำนวน ๔,๐๔๑,๓๑๑ แปลง เนื้อที่ ๒๔,๑๐๕,๐๕๒ ไร่ - งาน ๗๔.๘๓ ตารางวา เนื่องจากประเทศไทยมีเนื้อที่จำกัดไม่มีการเพิ่มเติมเนื้อที่มากไปกว่าที่เป็นอยู่แต่การขยายตัวด้านเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้ความต้องการที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย เป็นเหตุให้เกิดปัญหาการแย่งการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ส่งผลให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยได้บุกรุกทำลายป่า ยึดถือครอบครองที่ดินที่เป็นป่าไม้ ที่ดินที่เป็นของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และมีบางส่วนที่เป็นเครื่องมือของนายทุนที่จ้างวานให้ประชาชนมีการบุกรุก และครอบครองทำประโยชน์ที่ดินที่ห้ามออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งด้วยการทุจริต ตั้งใจออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือเกิดจากการผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยไม่มีการทุจริต

โดยที่ในปัจจุบันปรากฏว่าสื่อมวลชนทุกแขนงได้นำเสนอข่าวเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน (หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓, น.ส.๓ ก., น.ส.๓ ข.) และโฉนดที่ดิน) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถูกมองว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทุกหน่วยงาน โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พิจารณาว่าการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเกิดจากการทุจริตและกระทำเป็นขบวนการโดยมีเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินเป็นตัวการหลักในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องถูกเพิกถอน ทำให้เกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในหลักทรัพย์ของประชาชนและก่อให้เกิดความเสียหายในทางเศรษฐกิจของรัฐเนื่องจากเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินไม่ว่าจะเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินเป็นความมั่นคงในทรัพย์สินอย่างหนึ่งของประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดความเป็นเจ้าของที่ดินตามกฎหมายและเป็นหลักทรัพย์ในเชิงธุรกิจ

จากสภาพปัญหาและความจำเป็นดังกล่าวหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกรมที่ดินและหน่วยงานป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ตระหนักและพยายามแก้ไขปัญหการทุจริตเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องจำนวนมาก และเป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่ต้องได้รับการแก้ไข มิฉะนั้นแล้วระบบเศรษฐกิจที่มีที่ดินเป็นปัจจัยหลักปัจจัยหนึ่งจะเกิดผลกระทบทำให้การลงทุนต่าง ๆ หยุดชะงักเนื่องจากไม่มีความมั่นใจในเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีอยู่ว่าออกไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือในกรณีที่มีการลงทุนไปในที่ดินแล้วหากเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวถูกเพิกถอนเพราะเหตุที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากสาเหตุต่าง ๆ ย่อมทำให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ และรัฐต้องชดใช้ความเสียหายดังกล่าว ฉะนั้นการพัฒนา ระบบโดยการป้องกันตั้งแต่ต้นเหตุย่อมเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง ประกอบกับในขณะนี้ประเทศไทยได้บังคับใช้ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) โดยในยุทธศาสตร์ที่ ๔ การพัฒนาระบบการป้องกันการทุจริตเชิงรุกที่มุ่งเน้นการพัฒนาไกลและกระบวนงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ จึงจำเป็นต้องทราบถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และหาแนวทางป้องกันปัจจัยที่เป็นต้นเหตุของการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อลดการทุจริตหรือปิดกั้นการทุจริตในกรณีเหล่านั้นทั้งในเชิงนโยบายของรัฐและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จากปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าปัญหการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นปัญหาใหญ่และสำคัญของประเทศ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ ตลอดจนมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางทรัพย์สินในระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมอย่างมหาศาล จึงมีความจำเป็นต้องป้องกันมิให้เกิดการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และสร้างแนวทางให้การออกเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงจะป้องกันความเสียหายและผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยในอนาคตได้

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาที่เป็นต้นเหตุของการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายว่าเกิดจากปัจจัยใด และหาแนวทางใน

การป้องกันการทุจริตดังกล่าวตั้งแต่ต้นเหตุจากปัจจัยต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของกรมที่ดิน
๒. เพื่อวิเคราะห์สาเหตุของการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของกรมที่ดิน
๒. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมีขอบข่ายกฎหมายในเชิงนโยบาย และแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ดังนี้

๑. เน้นการวิจัยเฉพาะการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินประเภทหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินของประเทศไทย
๒. ทำการรวบรวมความเห็นของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เท่านั้น
๓. ทำการวิจัยในสวนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) ศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตเชิงรุกในส่วนที่นำมาปรับใช้กับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality Research) โดยดำเนินการดังนี้

๑. การรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย
 - ๑.๑ ข้อมูลทุติยภูมิ โดยการรวบรวมข้อมูลและศึกษาจากเอกสารด้านกฎหมาย กระบวนการ รูปแบบของการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔)
 - ๑.๒ ข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในส่วนของกรมที่ดินและสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
๒. การวิเคราะห์ข้อมูลโดยนำข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิตาม ๑.๑ และ ๑.๒ มาทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content analysis) โดยศึกษาและค้นหาสภาพปัญหาของการทุจริตในการ

ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน แล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุของปัญหาและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้มีความชัดเจนและนำไปสู่การปฏิบัติจริงต่อไป

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ได้รับทราบกระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของกรมที่ดิน
๒. ได้รับทราบสาเหตุของการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของกรมที่ดิน
๓. ได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมีขอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย และแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่นำไปปฏิบัติได้จริงและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

คำจำกัดความ

| | | |
|--------------------------|---------|---|
| โฉนดที่ดิน | หมายถึง | หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” |
| หนังสือรับรองการประโยชน์ | หมายถึง | หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว (ปัจจุบัน แบบพิมพ์ที่ใช้ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใช้แบบพิมพ์ น.ส.๓, น.ส.๓ ก. และ น.ส.๓ ข.) |
| สิทธิในที่ดิน | หมายถึง | กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย |
| เอกสารสิทธิในที่ดิน | หมายถึง | โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ |
| ทุจริต | หมายถึง | เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น |
| โดยมิชอบด้วยกฎหมาย | หมายถึง | การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่กฎหมายบัญญัติไว้ |
| การรังวัด | หมายถึง | การรังวัดปักเขต และทำเขต จด หรือคำนวณการรังวัด เพื่อให้ทราบที่ตั้งแนวเขตที่ดิน หรือทราบที่ตั้งและเนื้อที่ของที่ดิน |
| พนักงานเจ้าหน้าที่ | หมายถึง | เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน และพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน |

บทที่ ๒

ทฤษฎีการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กฎหมายและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ศึกษาได้ใช้แนวคิดเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน คำพิพากษาเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ มาใช้เป็นกรอบและแนวทางในการศึกษา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)

เนื่องจากปัญหาการทุจริตในประเทศไทยมีอยู่ทุกระดับจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกภาคส่วนต้องตระหนักถึงภัยในปัญหาการทุจริตที่มีผลกระทบต่ออนาคตของประเทศและเข้ามาเป็นส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงเป็นที่มาในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๕) หลังจากได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวแล้วปรากฏว่าปัญหาการทุจริตในประเทศไทยไม่ได้มีแนวโน้มที่จะลดลง จึงมีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๖๐) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีแนวทางในการขับเคลื่อนกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ๒๕๕๗) แต่สถานการณ์การทุจริตมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ต่อมาได้มีการริเริ่มแนวคิดในการปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและสถานการณ์การทุจริตที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน จนกระทั่งได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) โดยกำหนดการดำเนินงานออกเป็น ๖ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต

เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญในกระบวนการปรับสภาพสังคมให้เกิดภาวะที่ “ไม่ทนต่อการทุจริต” โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการกล่อมเกลากองทัพสังคมในทุกระดับช่วงวัยตั้งแต่ปฐมวัย เพื่อสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริตและปลูกฝังความพอเพียง มีวินัย ซื่อสัตย์สุจริต เป็นการดำเนินการผ่านสถาบันหรือกลุ่มตัวแทนที่ทำหน้าที่ในการกล่อมเกลากองทัพสังคมให้มีความเป็นพลเมืองที่ดี

ที่มีจิตสาธารณะ จิตอาสา ความเสียสละเพื่อส่วนรวม และเสริมสร้างให้ทุกภาคส่วนมีพฤติกรรมที่ไม่ยอมรับและต่อต้านการทุจริตในทุกรูปแบบ โดยกำหนดกลยุทธ์ไว้ดังนี้ ปรับฐานความคิดทุกช่วงวัยตั้งแต่ปฐมวัยให้สามารถแยกระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม ส่งเสริมให้มีระบบและกระบวนการกล่อมเกลாதองสังคมเพื่อต่อต้านการทุจริต ประยุกต์หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเครื่องมือต่อต้านการทุจริต เสริมพลังการมีส่วนร่วมของชุมชนและบูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อต่อต้านการทุจริต

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ยกระดับเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริต

จากสถานการณ์ความขัดแย้งในสังคมไทยในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมามากกว่าทศวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าประชาชนทุกกลุ่มทุกฝ่ายต่างมีข้อเรียกร้องที่สอดคล้องร่วมกันประการหนึ่ง คือ การต่อต้านการทุจริตของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐ การแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนทุกกลุ่มทุกฝ่ายที่ไม่ยอมรับและไม่อดทนต่อการทุจริตประเพณีมิชอบไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลใดก็ตาม ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงทางการเมืองอันแน่วแน่ของประชาชนไทยทุกกลุ่มทุกฝ่ายที่ต้องการให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใสปราศจากทุจริตประเพณีมิชอบ ดังนั้น เพื่อเป็นการสนองตอบต่อเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริตอันแน่วแน่ของประชาชน จึงได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การนำเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริตไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องเป็นหนึ่งเดียวกัน โดยกำหนดกลยุทธ์ไว้ดังนี้ พัฒนากลไกการกำหนดให้นักการเมืองแสดงเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริตต่อสาธารณชน เร่งรัดการกำกับติดตามมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐในทุกระดับ สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนกำหนดกลยุทธ์และมาตรการสำหรับเจตจำนงในการต่อต้านการทุจริต พัฒนาระบบการบริหารงบประมาณด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีสัดส่วนเหมาะสมกับการแก้ปัญหาส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนต่อต้านการทุจริตสำหรับภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยรัฐให้การสนับสนุนทุนตั้งแต่ต้น ประยุกต์นวัตกรรมในการกำกับดูแลและควบคุมการดำเนินงานตามเจตจำนงทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ได้แสดงไว้ต่อสาธารณะ

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย

การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) เป็นปัญหาที่พบมากขึ้นในปัจจุบัน ก่อให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมหาศาล ซึ่งจากผลการวิจัยที่ผ่านมา พบว่าการทุจริตเชิงนโยบายมักเกิดจากการใช้ช่องว่างทางกฎหมายเข้าแสวงหาประโยชน์ส่วนตน โดยพบตั้งแต่การกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง การใช้อำนาจอย่างไม่โปร่งใส ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ ๓ จึงได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์ “สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย” ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งป้องกันการทุจริตตลอดกระบวนการนโยบาย ผ่านการกำหนดมาตรการกลไก เสริมสร้างธรรมาภิบาลตั้งแต่ขั้นก่อตัวนโยบาย (Policy Formation) ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ขั้นตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision) ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ขั้นการประเมินนโยบาย (Policy Evaluation) และขั้นป้อนข้อมูลกลับ (Policy Feedback) โดยกำหนดกลยุทธ์ไว้ดังนี้ วางมาตรการเสริมในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายบนฐานธรรมาภิบาลตั้งแต่ขั้นการก่อตัวนโยบาย ขั้นการกำหนดนโยบาย

ขั้นตัดสินใจนโยบาย ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นการประเมินนโยบาย การรายงานผลสะท้อนการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย การพัฒนานวัตกรรมสำหรับการรายงานและตรวจสอบธรรมาภิบาลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ติดตาม และตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ พัฒนาระบบป้องกันการทุจริตเชิงรุก

ยุทธศาสตร์นี้มุ่งเน้นการพัฒนาโลกและกระบวนการด้านการป้องกันการทุจริตของประเทศไทยให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อลดโอกาสการทุจริตหรือทำให้การทุจริตเกิดยากขึ้นหรือไม่เกิดขึ้นโดยอาศัยทั้งการกำหนดกลไกด้านกฎหมาย กลไกทางการบริหาร และกลไกอื่น ๆ ตลอดจนส่งเสริมสร้างการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งภาครัฐ และเอกชนให้มีธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดกลยุทธ์ไว้ดังนี้ เพิ่มประสิทธิภาพระบบงานป้องกันการทุจริต สร้างกลไกการป้องกันเพื่อยับยั้งการทุจริต พัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อลดปัญหาการทุจริต พัฒนารูปแบบการสื่อสารสาธารณะเชิงสร้างสรรค์เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การพัฒนาวิเคราะห์และบูรณาการระบบการประเมินด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงาน เพื่อเชื่อมโยงกับแนวทางการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต(Corruption Perceptions Index : CPI) ของประเทศไทย สนับสนุนให้ภาคเอกชนดำเนินการตามหลักบรรษัทภิบาล พัฒนาสมรรถนะและองค์ความรู้เชิงสร้างสรรค์ของบุคลากรด้านการป้องกันการทุจริต การพัฒนาระบบและส่งเสริมการดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ ปฏิรูปกลไกและกระบวนการปราบปรามการทุจริต

ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกลไกและกระบวนการปราบปรามการทุจริตเป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการปรับปรุงและพัฒนาโลกและกระบวนการต่าง ๆ ของการปราบปรามการทุจริตทั้งระบบให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งในการปฏิรูปกลไกและกระบวนการทุจริตดังกล่าว จะมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการตราเป็นกฎหมาย (Legislation) การบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) การตัดสินคดีและลงโทษผู้กระทำความผิด (Judiciary) การบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการปราบปรามการทุจริต จะมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ทันสมัยในการพัฒนาโลกการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งยุทธศาสตร์นี้จะทำให้การปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น คดีการทุจริตจะถูกดำเนินการอย่างรวดเร็ว และผู้กระทำการทุจริตจะได้รับการลงโทษ สาธารณชนและสังคมเกิดความตระหนักและเกรงกลัวที่จะกระทำการทุจริต อันจะส่งผลให้คดีการทุจริตมีอัตราการลดลงได้ในที่สุด โดยกำหนดกลยุทธ์ไว้ดังนี้ ปรับปรุงระบบเรื่องร้องเรียนการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ ปรับปรุงการตรวจสอบความเคลือบไหวและความถูกต้องของทรัพย์สินและหนี้สิน ปรับปรุงกระบวนการและพัฒนาโลกพิเศษในการปราบปรามการทุจริตที่มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามการทุจริตให้เท่าทันต่อพลวัตของการทุจริตและสอดคล้องกับสนธิสัญญาและมาตรฐานสากล บูรณาการข้อมูลและข่าวกรองในการปราบปรามการทุจริต การเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแสและเจ้าหน้าที่ในกระบวนการปราบปรามการทุจริต พัฒนาสมรรถนะและองค์ความรู้เชิงสหวิทยาการของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการปราบปรามการทุจริต

การเปิดโปงผู้กระทำความผิดให้สาธารณชนรับทราบและตระหนักถึงโทษของการกระทำการทุจริตเมื่อคดีถึงที่สุด และการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีทุจริตระหว่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ ๖ ยุกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ของประเทศไทย

เป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการยกระดับมาตรฐานด้านความโปร่งใสและการจัดการ การยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย โดยการศึกษาวិเคราะห์ประเด็นการประเมินและวิธีการสำรวจตามแต่ละแหล่งข้อมูล และเร่งรัด กำกับ ติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติหรือปรับปรุงการทำงาน รวมไปถึงการบูรณาการ การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมภาคเอกชน โดยกำหนดกลยุทธ์ไว้ดังนี้ ศึกษาและกำกับติดตามการยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ของประเทศไทย บูรณาการ เป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ของประเทศไทย

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

เอกสารวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษา หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินประเภท โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) เท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการแสดงออกถึงความเป็นเจ้าของในที่ดินเริ่มมีขึ้นด้วยการจับจอง แฝ้ววางที่ป่าไว้เป็นที่ทำกินความเป็นเจ้าของจึงผูกพันอยู่กับการครอบครอง การแสดงออกว่าใครเป็นที่ดินแปลงใดจึงสามารถแสดงออกด้วยการครอบครอง หลักดังกล่าวย่อมมีความเหมาะสมสำหรับสังคมสมัยก่อนที่เป็นกลุ่มชนเล็ก ๆ ต่อมาชุมชนได้ขยายตัวเป็นชุมชนเมืองจำนวนสมาชิกมีจำนวนมากขึ้น การที่จะรู้ว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของผู้ใดย่อมเป็นสิ่งที่ยาก ด้วยเหตุนี้นักนิติศาสตร์จึงได้คิดค้นระบบทะเบียนที่ดินขึ้นเพื่อเป็นการแสดงกรรมสิทธิในที่ดิน (วีริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, ๒๕๔๗ : ๒๔๔) โดยระบบทะเบียนที่ดินที่นิยมนำมาใช้ในปัจจุบันคือ ระบบทอร์เรนส์ (Torrens System) ระบบนี้ได้สร้างโฉนดที่ดินขึ้นมาเพื่อเป็นหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินและให้ความสำคัญกับผู้ซื้อในโฉนดที่ดินรวมทั้งผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนให้มีสิทธิในที่ดินอย่างถาวร เนื่องจากระบบนี้ใช้หลักการเพิกถอนไม่ได้ (Indefeasibility of Title) นอกจากนี้ยังมีกองทุนประกันความเสียหาย (Assurance Fund) มาเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อน (วสันต์ กิจบำรุง, ๒๕๒๘ : ๒๒-๒๘) ระบบทะเบียนที่ดินดังกล่าวได้นำมาปรับใช้ในการจัดระบบทะเบียนที่ดินของประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ ๕ โดยได้นำมาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยในลักษณะการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรซึ่งมีหลายประเภท ได้แก่ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” จนกระทั่งมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินให้กับราษฎรอันเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิในที่ดินในปัจจุบัน

ส่วนหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นแนวคิดของคนไทยล้วน ๆ เกิดจากในขณะนั้นไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้อย่างทั่วถึง ต่อมาทางราชการได้ออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน

(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีชื่อเรียกว่า “แบบหมายเลข ๓” ซึ่งเป็นหนังสือที่ออกให้กับผู้ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินแล้วทำประโยชน์ครบตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด บุคคลนั้นสามารถมาขอให้นายอำเภอท้องที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ แต่หนังสือประเภทนี้มิได้เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน โดยนักนิติศาสตร์และแนวคำพิพากษาศาลฎีกาต่างมีความเห็นว่า หนังสือประเภทนี้เป็นเพียงหนังสือแสดงสิทธิครอบครองในที่ดินเท่านั้น

สำหรับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินประเภท โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในปัจจุบันส่วนใหญ่จะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด ๔ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่ในบางกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องพิจารณากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้น กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไว้ โดยมีสาระสำคัญ ประกอบด้วยองค์ประกอบ ๒ องค์ประกอบคือ

- ลักษณะบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ได้ และ
- ลักษณะที่ดินที่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ได้

ลักษณะบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ได้

ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๕๘ ทวิวรรคสอง (๑) (๒) และ(๓) ได้กำหนดลักษณะบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกเอกสารสิทธิให้ได้ อันมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. ผู้มีสิทธิในที่ดินโดยมีหลักฐานสำหรับที่ดิน เช่น แบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ใบจองใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ รวมทั้งโฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๕๘ ทวิวรรคสอง (๑))

ผู้มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) หมายถึงบุคคลได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๗) โดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) โดยที่การแจ้ง ส.ค.๑ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้แจ้ง เว้นแต่ผู้แจ้งจะได้สิทธิครอบครองอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หากผู้แจ้ง ส.ค.๑ ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๓๘ การครอบครองที่ดินนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่มีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔) นอกจากบุคคลที่ได้แจ้ง ส.ค.๑ ดังกล่าวที่ถือว่าเป็นผู้มีหลักฐานสำหรับที่ดินที่อาจขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกเอกสารสิทธิให้ได้แล้ว ยังรวมถึงบุคคลที่ได้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องจากผู้ที่มี ส.ค.๑ ด้วย ซึ่งบุคคลดังกล่าวนี้จะต้องได้รับการส่งมอบการครอบครองที่ดินจากผู้ที่มี ส.ค.๑ ตามหลักการในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๗๘

ใบจอง เป็นหนังสือแสดงการยอมรับให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว ซึ่งออกให้แก่บุคคลที่ได้รับการจัดให้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำงานหาเลี้ยงชีพตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ใบเหยียบย่ำ เป็นหลักฐานที่นายอำเภอออกให้แก่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ โดยใบเหยียบย่ำที่ใช้เป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลประเภทนี้ผู้ได้รับอนุญาตให้จับจองจะต้องแจ้ง ส.ค.๑ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ด้วยจึงจะมีสิทธิออกเอกสารสิทธิได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนใบเหยียบย่ำที่นายอำเภอได้ออกให้กับผู้จับจองภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ใบเหยียบย่ำกรณีนี้ไม่ต้องแจ้ง ส.ค. ๑

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นหนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว มีด้วยกัน ๓ รูปแบบ คือ น.ส. ๓ น.ส. ๓ ก. และ น.ส. ๓ ข.

โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.๑๒๔ และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙

ผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เมื่อบุคคลได้ทำประโยชน์ในที่ดินครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กรมประชาสงเคราะห์) หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) ในกรณีที่ดินอยู่ในเขตนิคมสร้างตนเอง หรือ (ก.ส.น. ๕) ในกรณีที่ดินอยู่ในเขตนิคมสหกรณ์ให้แก่บุคคลนั้นเป็นหลักฐานเพื่อนำไปแสดงในการขอออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ลักษณะบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกเอกสารสิทธิให้ได้ข้างต้นถือว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีหลักฐานสำหรับที่ดิน การนำหลักฐานดังกล่าวมาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยทั่วไปแล้วจะไม่ถูกจำกัดเนื้อที่หรือการห้ามโอน ยกเว้น ผู้ที่มีหลักฐานใบจองที่ถูกจำกัดการห้ามโอน ส่วนผู้ที่มีหลักฐานสำหรับที่ดินประเภทใบเหยียบย่ำ ในที่นี้หมายถึงใบเหยียบย่ำที่ออกตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ คือออกเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว เพราะหากเป็นใบเหยียบย่ำที่ออกก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) เมื่อมีการแจ้ง ส.ค. ๑ ก็จะกลายเป็นผู้มีหลักฐาน ส.ค. ๑ สำหรับผู้มีโฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์อยู่แล้วเหตุที่จะต้องออกเป็นโฉนดที่ดินอีกเพราะในทางหลักฐานถือว่าโฉนดที่ดินมีความถูกต้องและมั่นคงถาวรกว่า (ศิริ เกวลินสฤทธ์, ๒๕๓๒ : ๑๔๔)

๒. ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี บุคคลประเภทนี้เป็นบุคคลที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) กล่าวคือ ผู้ที่ได้สิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยยังไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินและผู้นั้นไม่ได้แจ้ง

การครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เมื่อได้มีการประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นการเดินสำรวจแล้วได้มาแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินท้องที่ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนด ๓๐ วันนับแต่ประกาศ หรือได้นำสำรวจปักหลักเขตที่ดิน บุคคลประเภทนี้จะถูกจำกัดจำนวนเนื้อที่ในการออกโฉนดที่ดินโดยเจ้าพนักงานที่ดินจะออกให้ได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ถ้าประสงค์จะได้เกิน ๕๐ ไร่ ต้องขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย

๓. ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน บุคคลประเภทนี้เป็นบุคคลที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) ถือว่าเป็นบุคคลที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงถูกจำกัดเนื้อที่เช่นเดียวกับผู้ตกค้างการแจ้งการครอบครองและอยู่ในเงื่อนไขห้ามโอนสิบปีนับแต่วันที่ได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินอีกด้วย เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์ และภายในระยะเวลาสิบปีนี้ ที่ดินก็ไม่อยู่ในข่ายบังคับคดีกล่าวคือ จะร้องขอต่อศาลให้ศาลมีคำสั่งบังคับคดีให้มีการโอนที่ดินดังกล่าวก็ไม่ได้ด้วย

เมื่อได้พิจารณาบุคคลที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) (๒) และ (๓) ทั้งสามประเภทดังกล่าวแล้วสรุปได้ว่า

๑. บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) เป็นผู้ที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย

๒. บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) เป็นผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในระยะเริ่มแรกคือ ไม่แจ้ง ส.ค. ๑ แต่มาปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดเมื่อมีการประกาศเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.)

๓. บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) เป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายคือ เป็นผู้เข้าครอบครองในที่ดินของรัฐภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยพลการ มิได้ขออนุญาตจับจองหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบขั้นตอน

๔. ด้วยเหตุดังกล่าวกฎหมายจึงได้กำหนดสิทธิและเงื่อนไขในการได้มาซึ่งที่ดินไว้แตกต่างกันโดย

๔.๑ บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิวรรคสอง (๑) เป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ถูกจำกัดจำนวนเนื้อที่และไม่มีข้อกำหนดการห้ามโอน เว้นแต่กรณีเป็นการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพให้แก่ผู้มีหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) หรือหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (ก.ส.น. ๕) ต้องอยู่ในบังคับห้ามโอนมีกำหนด ๕ ปี ซึ่งการห้ามโอนดังกล่าวมิได้มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นไปตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

๔.๒ บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) เป็นผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในครั้งแรก แต่ต่อมาได้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยแจ้งหรือนำพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อมีการเดินสำรวจฯ ตาม

มาตรา ๒๗ ตี บุคคลประเภทนี้จึงถูกจำกัดเนื้อที่ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ถ้าเกินจากนี้จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ข้อ ๕

๔.๓ สำหรับบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) ซึ่งเป็นผู้ที่ครอบครองที่ดินโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่ปฏิบัติตามระเบียบและขั้นตอน นอกจากจะถูกจำกัดเนื้อที่เช่นเดียวกับบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) เอกสารสิทธิในที่ดินที่ได้รับไปยังมีเงื่อนไขเป็นข้อกำหนดห้ามโอนดังกล่าวข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายคงห้ามเฉพาะเรื่องการโอนเท่านั้น หากเป็นการทำนิติกรรมประเภทที่ไม่เป็นการโอน เช่น การจดทะเบียนเช่า จำนอง หรือสิทธิเก็บกิน เป็นต้น ก็สามารถที่จะดำเนินการได้

ตัวอย่างหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓.ก.)

ที่ดินแปลงนี้ได้นำมาถาวรเงินสำราจลด
เมื่อวันที่ 19 ก.ค. 2547 (น.ส. ๓ ก.)
น.ส. ๓ ก.

35

หนังสือรับรองการทำประโยชน์

ออกโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตำแหน่งที่ดิน

| | | | |
|-------------------------|---------------------|-----------|---------------------------------|
| ตำบล | <u>นิคมพัฒนา</u> | เลขที่ | <u>๒๒๕</u> |
| อำเภอ | <u>ท่าช้าง</u> | เล่ม | <u>๓ ค.</u> หน้า <u>๒๕</u> |
| จังหวัด | <u>พัศโคน</u> | เลขที่ดิน | <u>๕๐</u> |
| รวางรูปถ่ายทางอากาศชื่อ | <u>บ้านโชนดหนอง</u> | หมายเลข | <u>๑๖๖ IV</u> แผ่นที่ <u>๑๐</u> |

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ฉบับนี้ออกให้เพื่อแสดงว่า
ชื่อ นางสนธิ์ สิงห์ดัง สัญชาติ ไทย บ้านเลขที่ ๕๕
หมู่ที่ ๒ ตำบล หนองเจดาศรี อำเภอ ท่าช้าง จังหวัด พัศโคน
ได้ครอบครองและได้ทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวข้างต้นแล้ว
จำนวนเนื้อที่ ๑๑ ไร่ ๒ งาน ๕๑ ตารางวา

รูปที่ดินและเขตติดต่อ

| | | | |
|-------------------|----------|---------|----------|
| มาตรการวางรูปถ่าย | ๑ : ๕๐๐๐ | มาตรการ | ๑ : ๕๐๐๐ |
|-------------------|----------|---------|----------|

ออก ณ วันที่ ๑๕ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑


(นายสมบัต เพรหมใสม)
ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) รักษาการแทน
นายธานีทนาย
(ประทับตราตำแหน่งปลัดอำเภอ)

๑.
๒.
๓.

ก. 694318

พนักงานที่ดินอำเภอ
วีรศักดิ์ นิสเพชพรलय

ตัวอย่างโฉนดที่ดิน



(น.ส. ๔ จ.)

ตำแหน่งที่ดิน

ระวาง 5136 IV 6436 - 4

เลขที่ดิน ๒๕๕

หน้าสำรวจ ๓๒๗๒

ตำบล บางพูด

โฉนดที่ดิน

เลขที่ ๔๐๕๕๕

เล่ม ๔๐๖ หน้า ๕๕

อำเภอ ปากเกร็ด

จังหวัด นนทบุรี

โฉนดที่ดิน

เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์

จกโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ให้แก่ บริษัท พิจิตร หรือเพอร์ดี จำกัด สัญชาติ ไทย อยู่บ้านเลขที่ ๑๑๑ หมู่ที่ ๑

ถนน นนทบุรี - ปทุมธานี ตำบล บางพูด อำเภอ เมืองปทุมธานี จังหวัด ปทุมธานี


ซอย _____ ตำบล _____ อำเภอ _____ จังหวัด _____

ที่ดินแปลงเนื้อประมาณ _____ ไร่ งาน _____ ๕๓ ๕๐ ตารางวา

(สี่เหลี่ยม สามเหลี่ยม สี่เหลี่ยมคางหมู)

มาตราส่วนในระวาง ๑ : ๑๐๐๐ **รูปแผนที่** มาตราส่วน ๑ : ๕๐๐

ออก ณ วันที่ สิบเจ็ด เดือน ตุลาคม พุทธศักราช สองพันห้าร้อยห้าสิบเอ็ด


 (นางพัตนา สันตระกูล)
 เจ้าพนักงานที่ดิน

ผู้ซื้อ (นางสุรีย์ สุภัทสี) ผู้ขาย 17 ต.ค. ๒๕๕๕

(นางกัญญา มีพิเชษ) ผู้แทน 17 ต.ค. ๒๕๕๕

ผู้ตรวจ ๕๙๗๗๗๓

(นายณพนธ์ กองพรหม)

(นางสาวกัญญา ชัยวิบูลย์) ผู้ขายแทนตน 19 ก.ย. ๒๕๕๑

(นายศักดิ์ เงินสุภาพบุรุษ) ผู้ตรวจแทนตน 25 ก.ย. ๒๕๕๑

หัวหน้าการ (นางจันทรา บุญญาบุษยณี) 6 ต.ค. ๒๕๕๑

ลักษณะที่ดินที่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ได้

กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อ ๕ กำหนดหลักเกณฑ์ของที่ดินที่จะออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้จะต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว คำว่าครอบครองจะต้องเป็นลักษณะการเข้ายึดถือโดยมีเจตนายึดถือเพื่อตนและเข้าครอบครองลักษณะเป็นเจ้าของที่ดินหากเป็นที่ดินของรัฐจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐด้วย ส่วนคำว่าทำประโยชน์นั้นจะต้องทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่นตลอดจนสภาพของกิจการที่ทำประโยชน์

ลักษณะที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อ ๑๔ ได้กำหนดลักษณะที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินไว้ ดังนี้

๑. ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินประเภทนี้อาจเกิดจากการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรืออาจเกิดโดยธรรมชาติจากสภาพการใช้ประโยชน์ของประชาชนหรือเหตุอื่น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินประเภทนี้มีฐานะทางกฎหมายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่อาจโอนให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ นอกจากนี้ยังห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ รวมทั้งห้ามมิให้ยึดด้วย ดังนั้นจึงห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการเปลี่ยนสภาพหรือรบกวนการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน อย่างไรก็ตาม หากได้มีการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรคสอง (๑) ที่ดินนั้นก็กลายเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) อีกครั้งหนึ่งและรัฐสามารถนำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้กับประชาชนโดยการออกใบจองและอาจออกเอกสารสิทธิต่อไปได้

๒. ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศหวงห้ามตาม มาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับที่เขาและที่ภูเขามีฐานะทางกฎหมายเป็นที่รกร้างว่างเปล่า โดยทั่วไปมีการกำหนดห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิ แต่บุคคลก็สามารถได้มาซึ่งที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๔ ถึงแม้ว่าจะมีข้อกำหนดห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวไว้ แต่มีข้อยกเว้นในที่ดินประเภทนี้ไว้ว่า การห้ามออกเอกสารสิทธินั้น ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน อย่างเช่นได้มีการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ไว้ก็สามารถนำมาออกเอกสารสิทธิได้ ข้อยกเว้นดังกล่าวย่อมครอบคลุมถึงพื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศหวงห้ามตาม มาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รวมถึงบริเวณปริมณฑลรอบที่เขาและภูเขา ๔๐ เมตร แต่สำหรับบริเวณแม่น้ำลำคลองมีฐานะทางกฎหมายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงไม่มีบุคคลใดสามารถมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินบริเวณดังกล่าวได้

๓. ที่เกาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๙ บัญญัติให้ที่เกาะที่เกิดในทะเลสาบ หรือในทางน้ำ หรือในเขตน่านน้ำของประเทศและท้องทางน้ำที่ต้นเงิน เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งบุคคลอาจได้ที่ดินตามมาตรา

ที่ดิน ทั้งนี้ตามมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่เกาะจึงเป็นพื้นที่ที่สมควรได้รับการคุ้มครองดูแลรักษามีให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย และรักษาพื้นที่ไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประกอบกับสถานการณ์ปัจจุบันมีการบุกรุกยึดถือครอบครองที่เกาะเพื่อลงทุนในธุรกิจการท่องเที่ยวมากขึ้น รัฐจึงมีความจำเป็นต้องมีมาตรการกำหนดห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิในที่เกาะ อย่างไรก็ตาม การห้ามดังกล่าวย่อมไม่กระทบถึงสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ก่อนโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ใบจอง ใบเหี้ยบบ่่าหรือสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกรณีที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอนุมัติให้จัดที่ดินแก่ประชาชนหรือกรณีเป็นที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

๔. ที่สงวนหวงห้าม ที่ดินประเภทนี้เกิดจากการที่ทางราชการเห็นความสำคัญหรือมีความจำเป็นต้องที่ดินมาใช้ประโยชน์ในกิจการต่าง ๆ จึงดำเนินการสงวนหวงห้ามที่ดินซึ่งส่วนมากมักเป็นที่รกร้างว่างเปล่า โดยมีวิธีการสงวนหรือหวงห้ามแตกต่างกันไปตามกาลสมัย เช่น ก่อนมีพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ เจ้าหน้าที่จึงอาจใช้อำนาจสงวนหวงห้ามไว้ตามที่เห็นสมควรต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติหวงห้ามแล้วจึงมีการวางหลักเกณฑ์ว่าการสงวนหวงห้ามต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา หลังจากนั้นเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินดังกล่าวข้างต้น และให้ใช้หลักเกณฑ์หรือวิธีการในการสงวนหวงห้ามตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แทนซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ สำหรับสถานะทางกฎหมายของที่สงวนหวงห้ามนั้นอาจเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการสงวนหวงห้ามและข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป แต่มีข้อสังเกตว่าในกรณีที่เป็นการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการนั้น หากทางราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่สงวนหวงห้ามไว้ ที่ดินดังกล่าวคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ยังไม่เป็นที่ราชพัสดุแต่อย่างใด นอกจากนี้ตามกฎหมายฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้กำหนดห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิในที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือตามกฎหมายอื่น หมายถึงที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ต่าง ๆ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นต้น อย่างไรก็ตามกรณีดังกล่าวมีข้อยกเว้นไว้ในข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)

๕. ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น การกำหนดในลักษณะเช่นนี้เป็นกรณีที่กฎหมายลำดับรองบัญญัติรับรองคำสั่งของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ในบางกรณีเมื่อทางราชการเห็นว่า เพื่อเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น คณะรัฐมนตรีก็สามารถมีมติสงวนที่ดินไว้ได้และที่ดินดังกล่าวก็ไม่สามารถนำไปออกเอกสารสิทธิได้ เช่น เขตป่าไม้ถาวร ป่าชายเลน พื้นที่ที่มีความลาดชันตั้งแต่ ๓๕ % เป็นต้น

การออกเอกสารสิทธิโดยวิธีเดินสำรวจ
ขั้นตอนการออกเอกสารสิทธิโดยวิธีเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ และมาตรา
๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

มีขั้นตอนดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดจังหวัดที่จะดำเนินการเดินสำรวจรังวัด ทำแผนที่ออกเอกสารสิทธิหรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกเอกสารสิทธิในปีใด (ปีงบประมาณ) ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาสำหรับปีนั้น โดยเขตจังหวัดที่ประกาศ กำหนด ไม่รวมเขตป่าไม้ถาวร

๒. เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศจังหวัดที่ทำการเดินสำรวจแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องประกาศกำหนดท้องที่หรือวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจในท้องที่นั้นก่อนวัน เริ่มต้นเดินสำรวจไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านท้องที่นั้น การประกาศกำหนดท้องที่และ วันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดอาจประกาศทั้งจังหวัดหรือกำหนดพื้นที่เฉพาะตำบลหรืออำเภอ ทั้งนี้แล้วแต่ความเหมาะสมโดยคณะกรรมการกำหนดพื้นที่ระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณานำเสนอ ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อประกาศ

๓. เมื่อมีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ จะประกาศให้ผู้ครอบครองและผู้ทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒) ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันปิดประกาศ

๔. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดิน ที่ไม่แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒) แต่ยังไม่ประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นอยู่อีก หรือผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามข้อ ๓ หรือบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) หรือบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องนำหรือส่งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดิน สำรวจตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดนัดหมาย

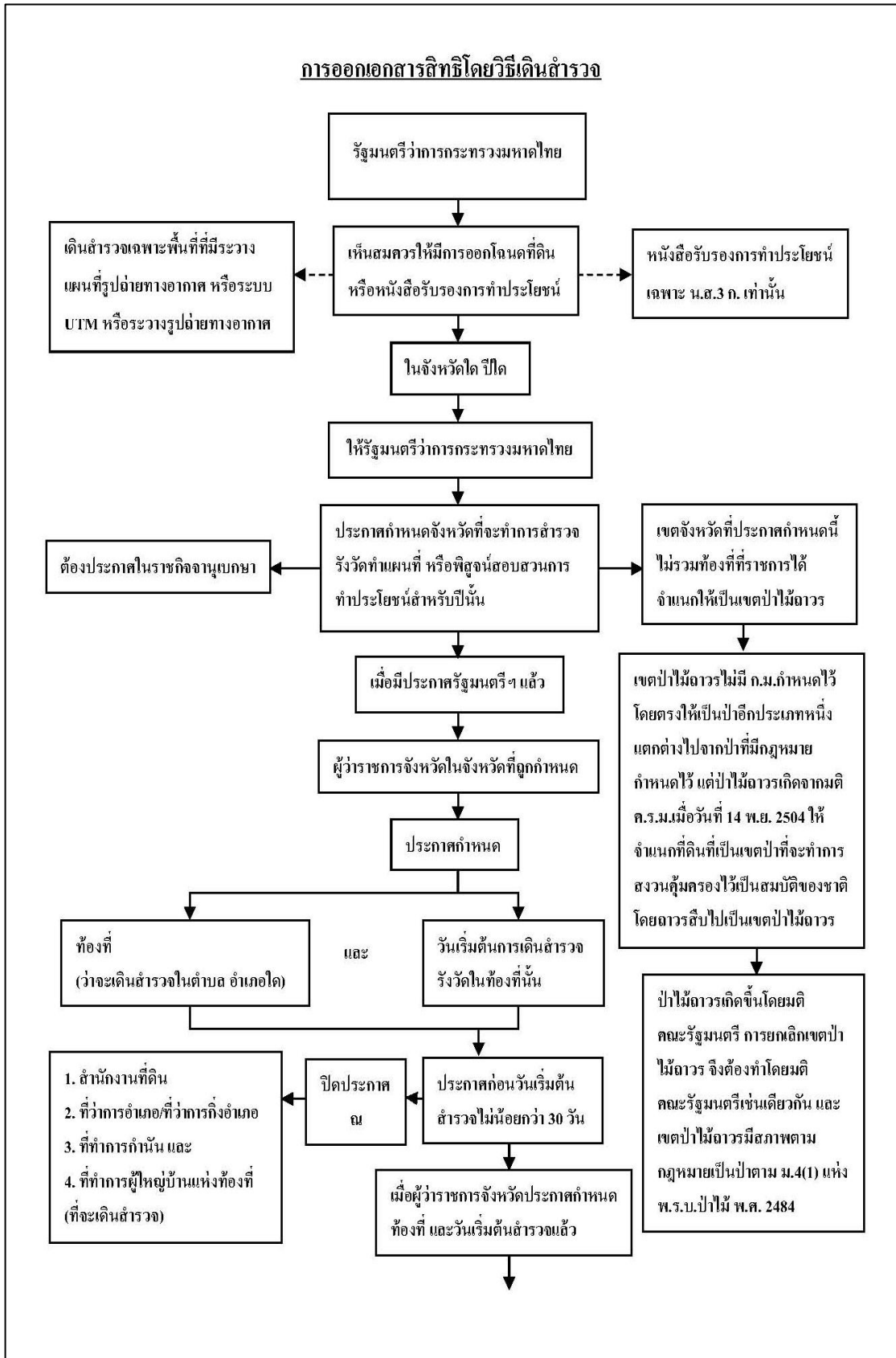
๕. ก่อนวันเริ่มเดินสำรวจ พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการประชาสัมพันธ์และ นัดประชุมเจ้าของที่ดิน กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เพื่อชี้แจงกำหนดนัดหมายวันเริ่มต้นและจุดเริ่มต้นเดิน สำรวจ วิธีการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ การจัดเตรียมหลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน การนัดหมาย ให้เจ้าของที่ดินนำหรือตั้งตัวแทนนำเดินสำรวจ และการนัดหมายให้ผู้ปกครองท้องที่ คณะกรรมการ หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเจ้าของที่ดินข้างเคียงไปร่วมเป็นพยานในการเดินสำรวจ

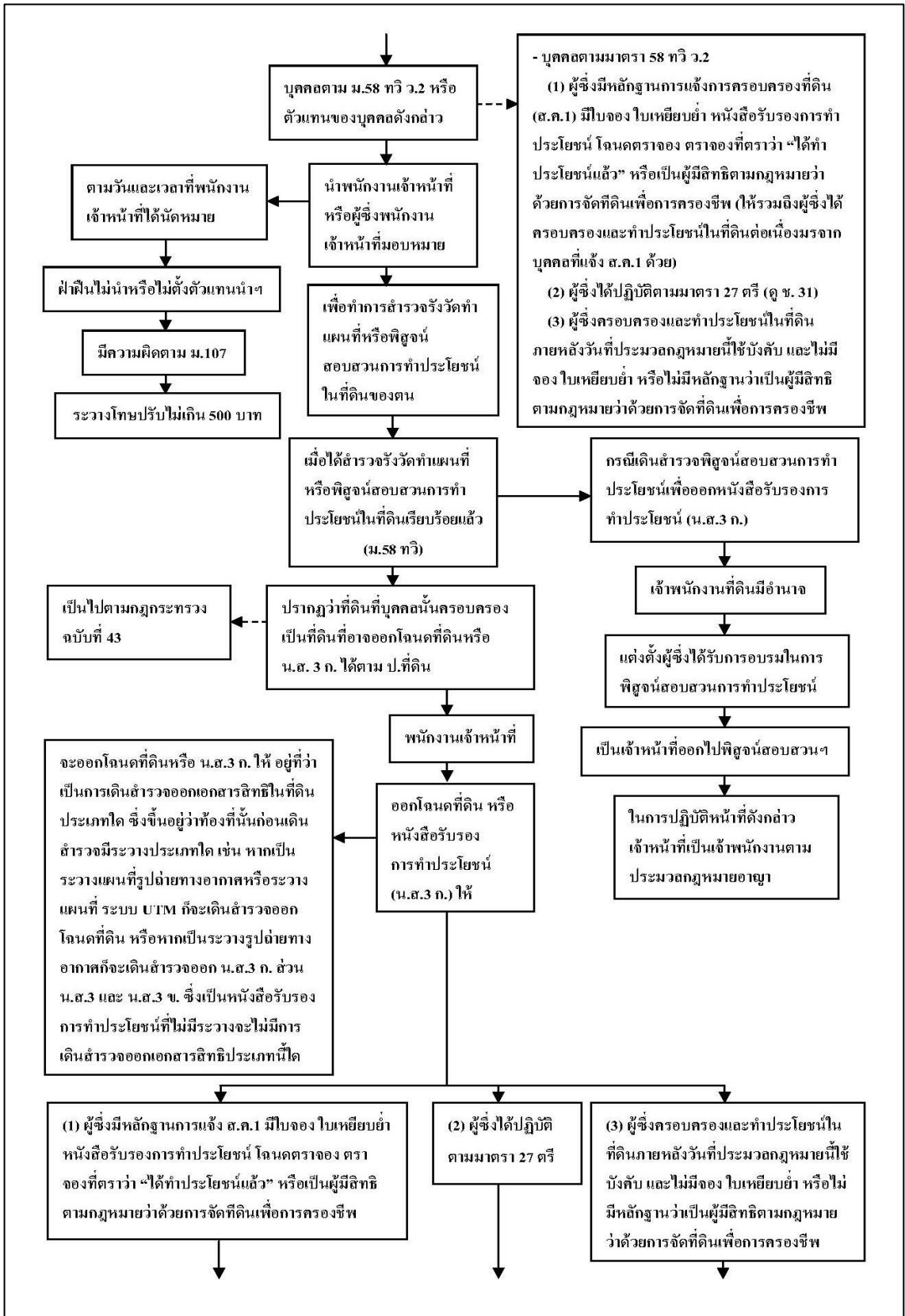
๖. เมื่อถึงวันและเวลานัดหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปปฏิบัติงานในท้องที่ รายตำบล โดยเดินสำรวจปักหลักเขต รังวัดทำแผนที่ สอบสวนสิทธิในที่ดินตามใบไต่สวน หรือ แบบบันทึกการสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์

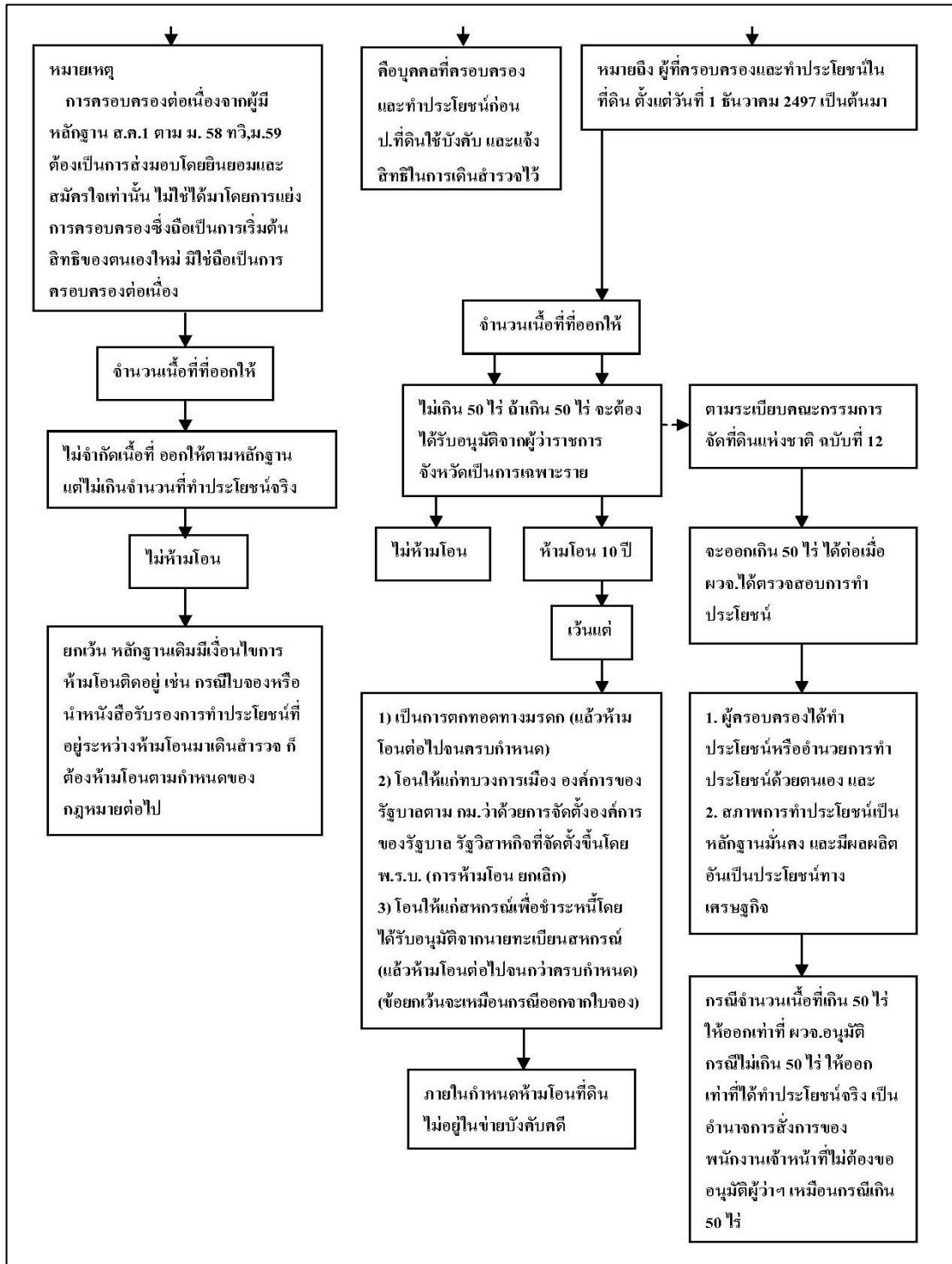
๗. เจ้าหน้าที่นำเอกสารทั้งหมดเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ตรวจพิจารณา

๘. ประกาศแจกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีกำหนด ๓๐ วัน ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวง หรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น และสำนักงานเทศบาลในกรณีที่ดินอยู่ในเขตเทศบาลแห่งละ ๑ ฉบับ

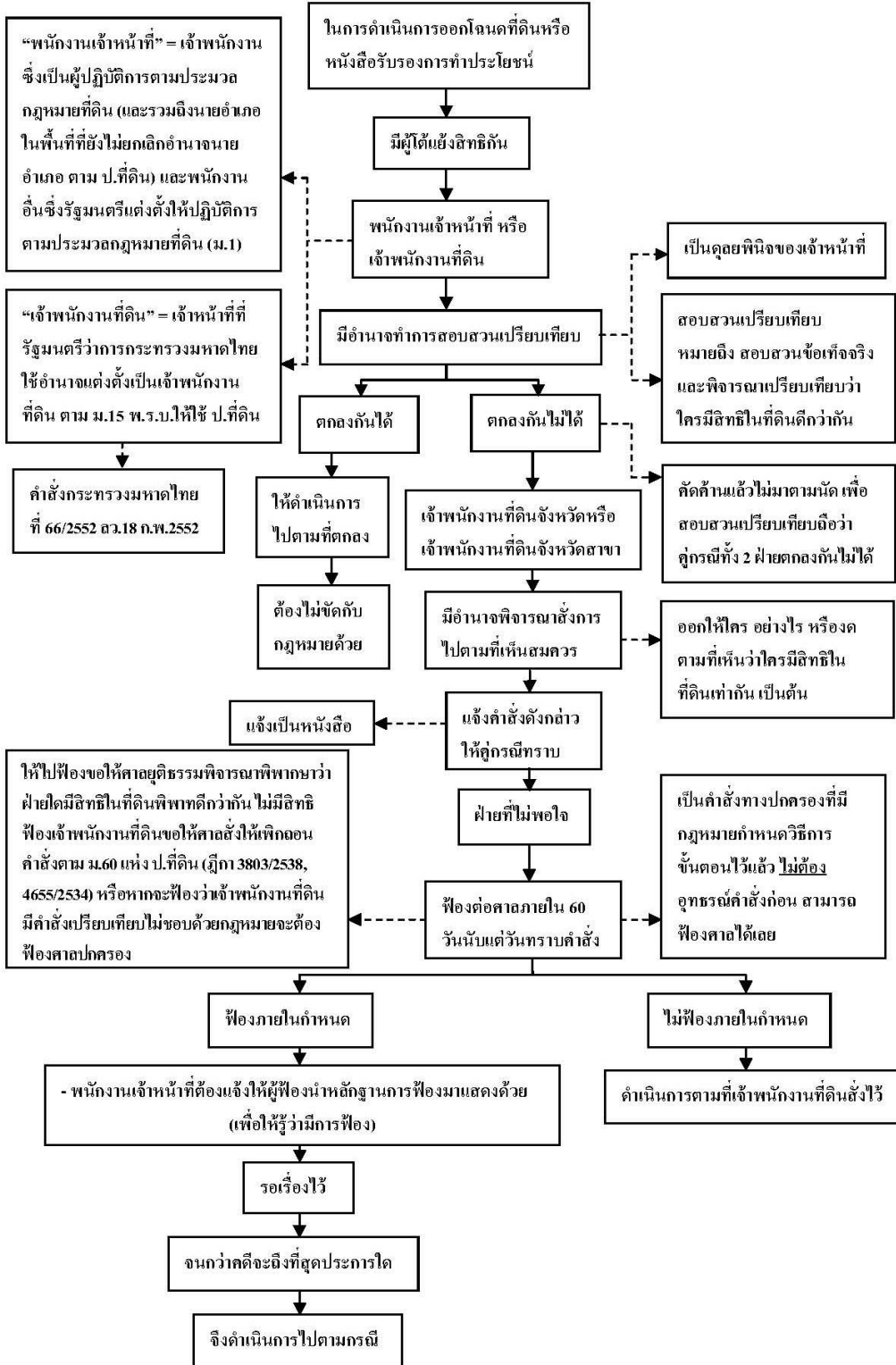
ในกรณีที่มีการคัดค้าน พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ จะดำเนินการตามที่ตกลงกัน หากตกลงกันไม่ได้ต้องส่งเรื่องไปให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ในกรณีที่ฟ้องต่อศาลแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจะรอเรื่องไว้จนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดเป็นประการใด จึงดำเนินการไปตามกรณี แต่ถ้าไม่มีการฟ้องภายในกำหนดเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาก็จะดำเนินการตามที่สั่งการไว้แล้วแต่กรณี หากไม่มีผู้โต้แย้งคัดค้าน เมื่อเจ้าหน้าที่จัดทำโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ลงนาม และประทับตราประจำตำแหน่งแล้ว จึงแจกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เจ้าของรับไป







การโต้แย้งสิทธิกรณีออกเอกสารสิทธิใหม่



การออกเอกสารสิทธิโดยวิธีเฉพาะราย
ขั้นตอนการออกเอกสารสิทธิโดยวิธีเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ และ
มาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

มีขั้นตอน ดังนี้

๑. เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมด้วยหลักฐานตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ ผู้ที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) หรือผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากบุคคลที่แจ้ง ส.ค. ๑ ผู้ที่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ส่วนผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) หรือผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว สามารถขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายได้ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขว่า ที่ดินแปลงที่ขออนุญาตนั้น ไม่อยู่ในท้องที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่ และวันเริ่มต้นการเดินทางเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งตำบลไว้แล้ว หรือกรณีได้มีการประกาศกำหนดตามนัยที่กล่าวแล้ว แต่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒) ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ แต่ไม่ได้มานำสำรวจหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจ หรือการเดินทางสำรวจได้ดำเนินการไปไม่ถึงที่ดินที่ผู้ขอครอบครองและทำประโยชน์อยู่ เนื่องจากเหตุบางประการที่ไม่ใช่ความผิดของผู้ขอ ผู้ขอจึงนำสำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือนำพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ไม่ได้ เป็นเหตุให้ไม่มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เนื่องจากการเดินสำรวจนั้น จึงมีสิทธิขอออกเฉพาะรายได้ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ ทั้งนี้ ตามที่ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ข้อ ๗ กำหนดไว้

๒. พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนให้ได้ว่า ที่ดินตั้งอยู่ที่ใด ผู้ขอเป็นเจ้าของครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถื่นและสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์หรือไม่ เพียงใด เป็นที่สาธารณประโยชน์หรือที่สงวนหวงห้ามหรือไม่ หากเป็นกรณีขออนุญาตตามมาตรา ๕๙ ทวิ ต้องสอบสวนความจำเป็นในการขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและพยานหลักฐานการได้มาซึ่งที่ดิน หรือพยานบุคคลผู้รู้เห็น ตลอดจนผู้ปกครองท้องที่ ว่าผู้ขอเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน รวมตลอดถึงการครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินเดิมให้ชัดเจน

๓. ให้ผู้ขอซื้อตำแหน่งที่ดินในแผนที่ระวางหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้วแต่กรณี เพื่อตรวจสอบอาณาเขตข้างเคียงติดต่อกับที่ดินของผู้ใด อยู่ใกล้กับถาวรวัตถุสำคัญใด อยู่ในระวาง เลขที่เท่าใด แล้วเรียกเก็บค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมเป็นเงินมัดจำรังวัดในการออกหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดิน

๔. นัด้รังวัดและมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงรอบแปลงที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไประวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดิน กับมีหนังสือแจ้งให้ผู้ปกครองท้องที่ออกไปร่วม ตรวจสอบที่ดินในวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่นัดหมาย

๕. เมื่อถึงกำหนดนัดหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดและปักหลักเขตตามการนำชี้แนวเขตของผู้ขอและเจ้าของที่ดินข้างเคียง แล้วทำแผนที่ตามผลการรังวัด พร้อมทั้งพิสูจน์สอบสวนสิทธิของเจ้าของที่ดิน โดยบันทึกรายละเอียดการสอบสวนลงในใบไตสวน (น.ส. ๕) (สำหรับกรณีการออกโฉนดที่ดิน) หรือแบบบันทึกการสอบสวนและพิสูจน์การทำประโยชน์ (น.ส. ๑ ก.) (สำหรับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์)

๖. ประกาศการแจกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีกำหนด ๓๐ วัน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ ข้อ ๑๐ (๑) และข้อ ๑๕ (๓) ในกรณีมีผู้คัดค้าน พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๗. ขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องขออนุมัติ และกรณีที่มีเนื้อที่ที่ออกให้เกินกว่า ๕๐ ไร่

๘. เมื่อประกาศแจกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ครบกำหนดแล้ว ไม่มีผู้ใดโต้แย้งคัดค้าน และเจ้าหน้าที่ได้จัดทำโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พร้อมทั้งผู้มีอำนาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ลงนามแล้ว จึงแจ้งให้เจ้าของที่ดินรับไป การลงนามออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะเป็นวันที่ผู้มีอำนาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ลงนาม และประทับตราประจำตำแหน่ง ซึ่งอาจจะเป็นคนละวันกับวันที่เจ้าของที่ดินมารับเอกสารดังกล่าวก็ได้ และโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่เจ้าพนักงานที่ดินลงนามแล้ว จะสมบูรณ์ต่อเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้แจ้งเป็นทางการให้เจ้าของที่ดินรับไปแล้ว

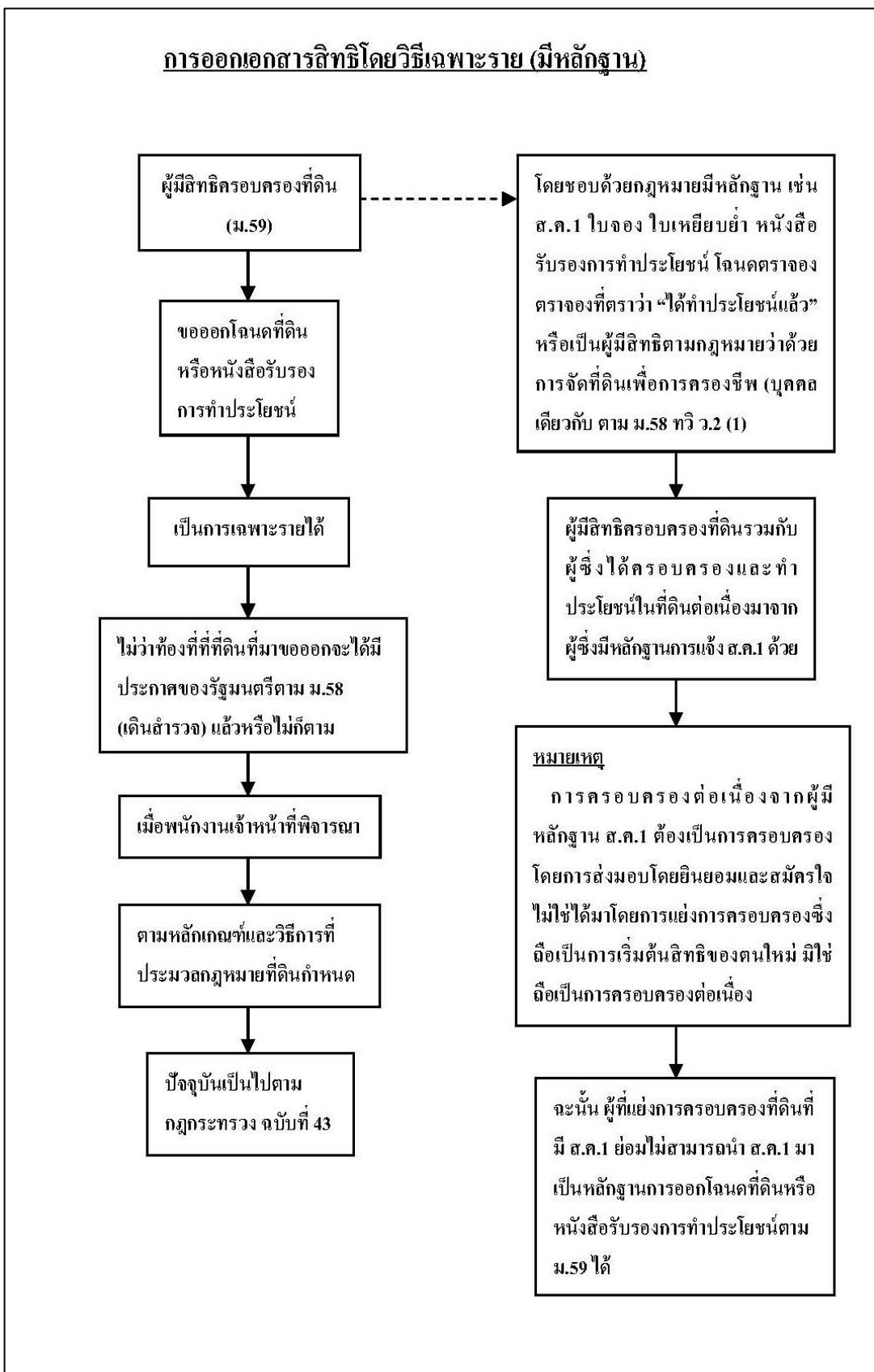
ในกรณีที่มีการคัดค้าน พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้จะดำเนินการตามที่ตกลงกัน หากตกลงกันไม่ได้ต้องส่งเรื่องไปให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ในกรณีที่ฟ้องต่อศาลแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจะรอเรื่องไว้จนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดเป็นประการใด จึงดำเนินการไปตามกรณี แต่ถ้าไม่มีการฟ้องภายในกำหนดเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาก็จะดำเนินการตามที่สั่งการไว้แล้วแต่กรณี

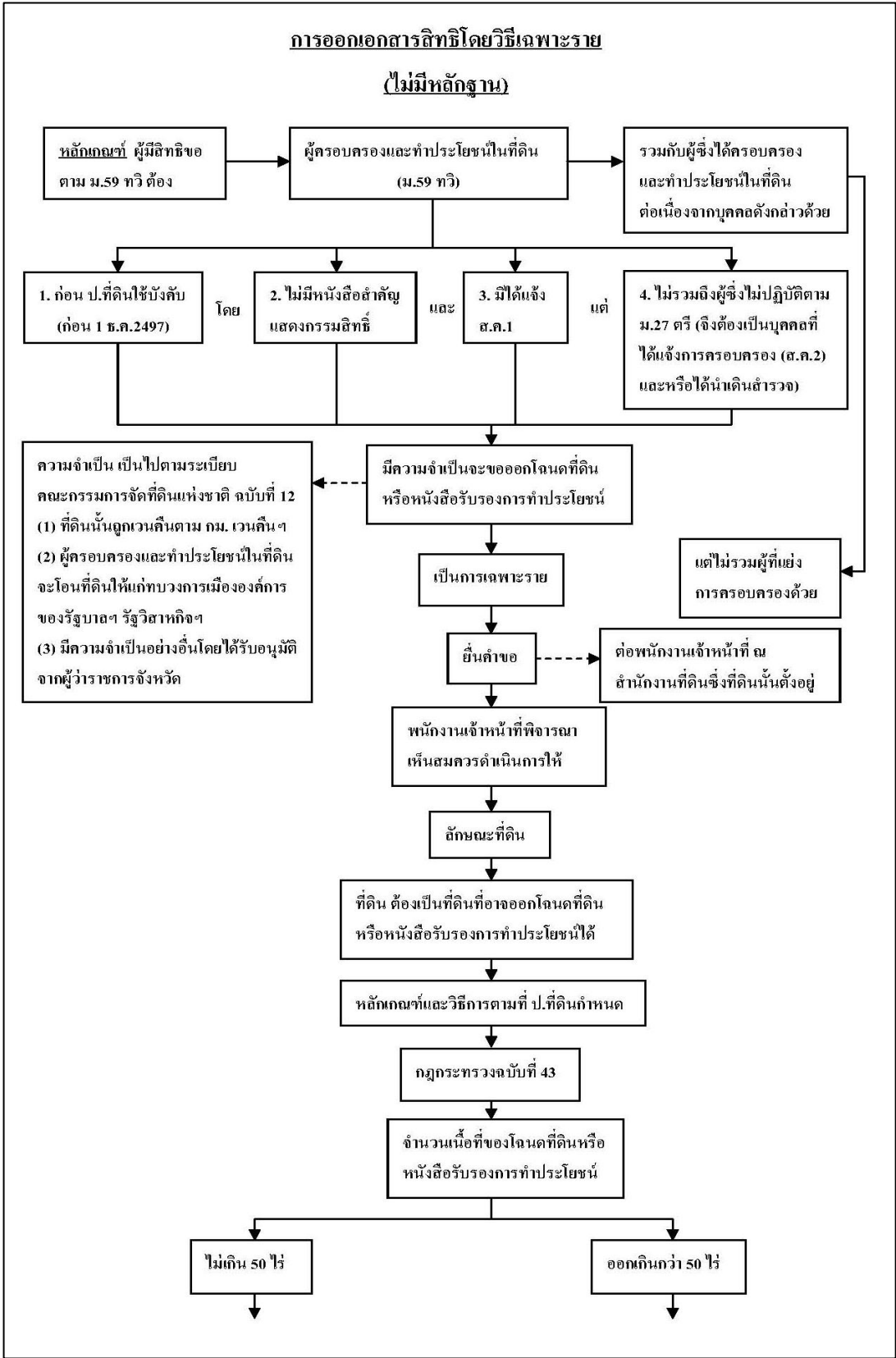
สำหรับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย โดยอาศัย หลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) นั้นมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันบางประการกล่าวคือ

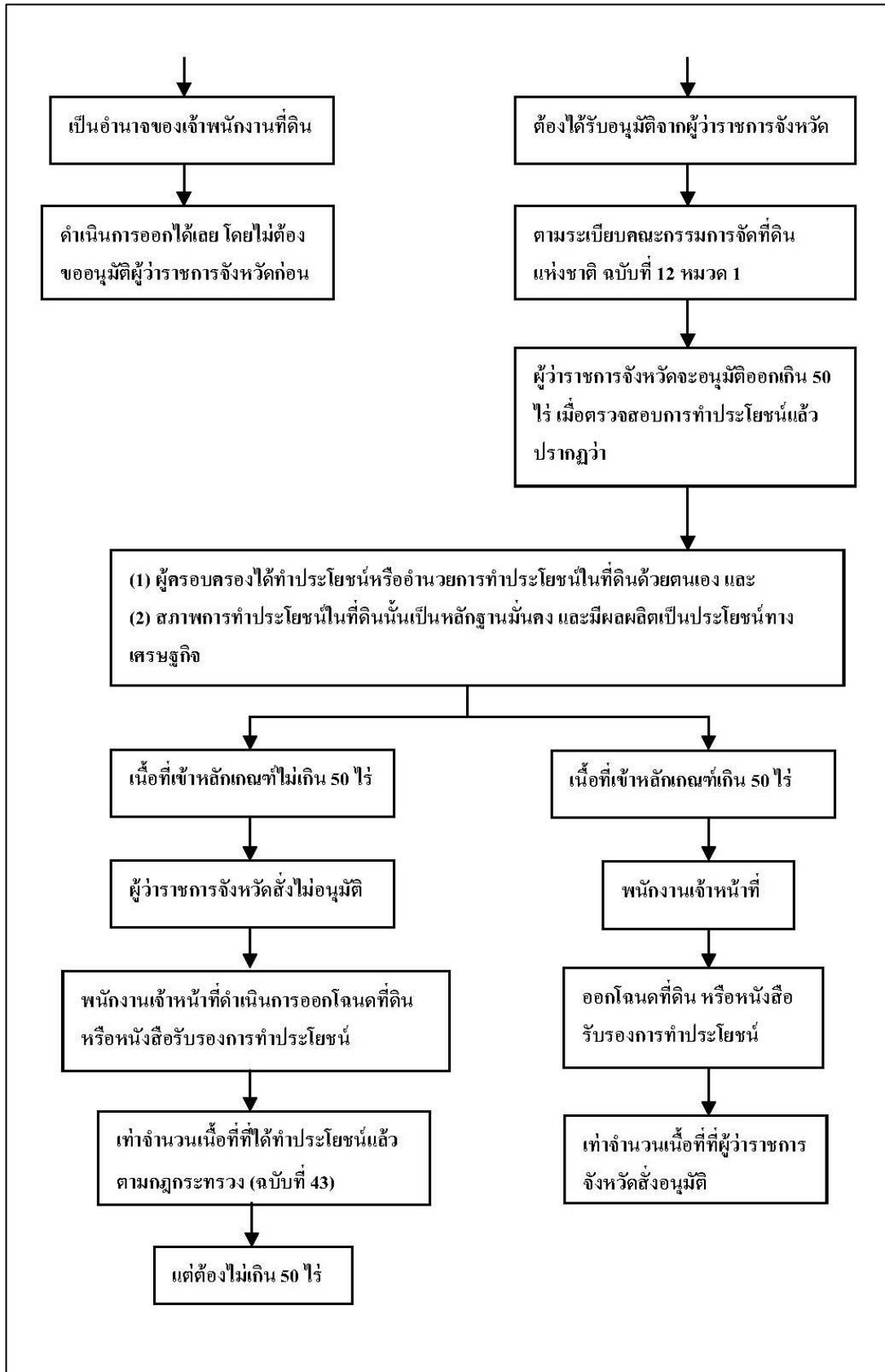
กรณีคำขอเกิดขึ้นภายหลังวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เจ้าของต้องไปยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรม เมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗) พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ นอกจากนี้ ถ้าปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างจากเนื้อที่ตาม ส.ค. ๑ พนักงานเจ้าหน้าที่จะพิจารณาออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ โดยต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กล่าวคือ ถ้าปรากฏว่าที่ดินมีอาณาเขต ระยะเวลาของแนวเขต และที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) เชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน แต่เนื้อที่ที่คำนวณได้แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว แต่ไม่เกินเนื้อที่ที่คำนวณได้

ในกรณีที่ระยะเวลาของแนวเขตที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อน พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตไว้เป็นการถูกต้องครบถ้วนทุกด้าน

สำหรับการรับรองแนวเขตของผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงตามที่กล่าวมาข้างต้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงมารับรองแนวเขตโดยแจ้งไปด้วยว่า ถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่มาหรือมาแต่ไม่ยอมลงชื่อรับรองแนวเขตโดยไม่คัดค้านการรังวัดเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันทำการรังวัด พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขต ในกรณีที่ดินนั้นมีด้านหนึ่งด้านใดหรือหลายด้านจดที่ป่าหรือที่รกร้างว่างเปล่า และระยะที่วัดได้เกินกว่าระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ให้ถือระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) เป็นหลักในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์







การออกเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน โดยการย้ายแปลงจากหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.)

ขั้นตอนการเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (โดยวิธีการย้ายแปลง)

มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

๑. เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรว่าจะเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นโฉนดที่ดินในท้องที่ใด จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดท้องที่ที่จะออกโฉนดที่ดินและวันเริ่มต้นการออกโฉนดที่ดินให้ประชาชนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน

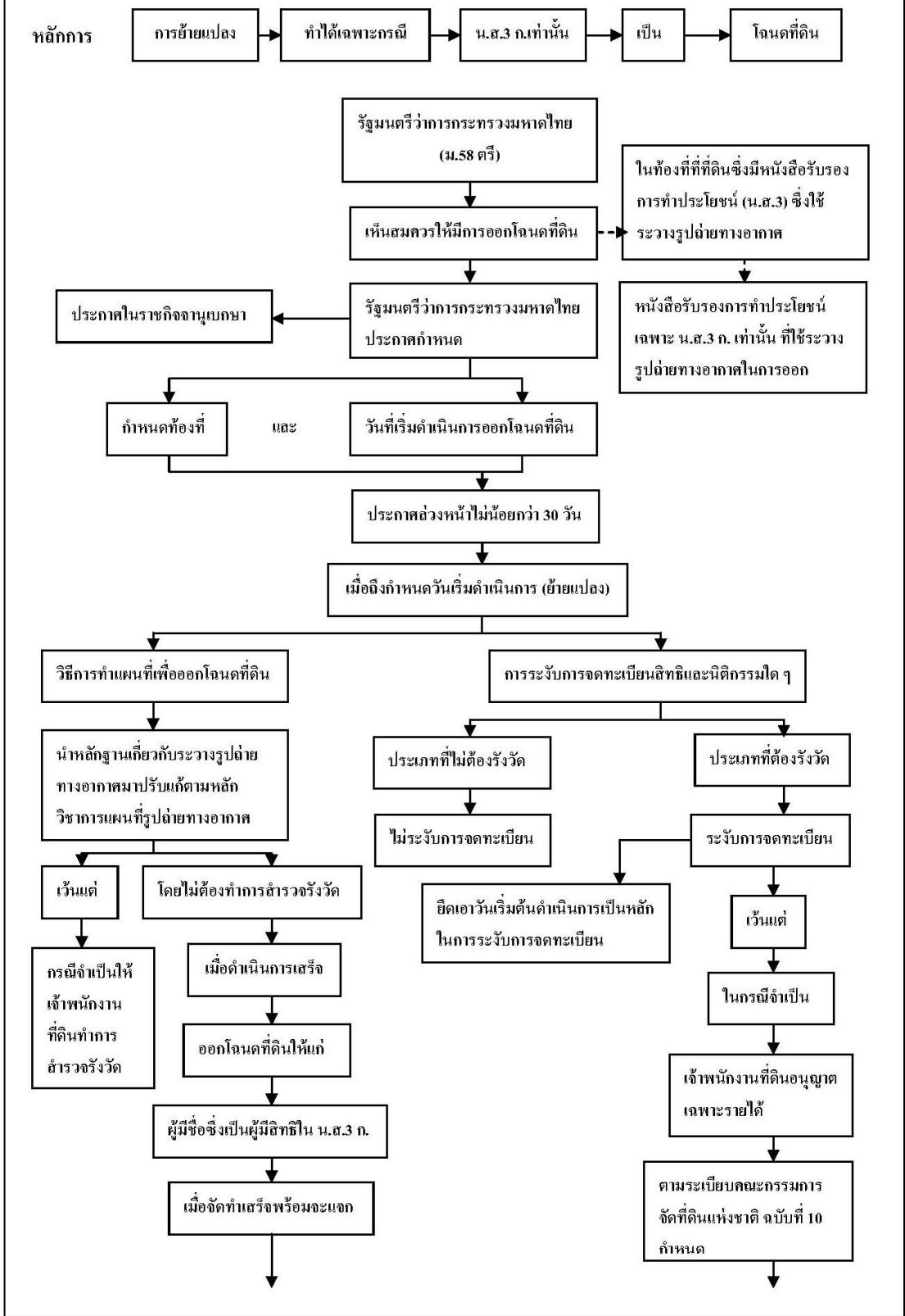
๒. วิธีการย้ายแปลงที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินนำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศด้วยการย้ายรูปแปลงที่ดิน น.ส. ๓ ก. จากระวางรูปถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน ๑ : ๕๐๐๐ มาลงที่หมายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศของระบบพิกัดฉาก ยู.ที.เอ็ม. มาตราส่วน ๑ : ๔๐๐๐ โดยอาศัยลวดลายในระวางทั้งสองโดยไม่ต้องรังวัด เว้นแต่บริเวณที่ดินมีสิ่งปกคลุม หรือมีลวดลายในระวางรูปถ่ายทางอากาศไม่ชัดเจน หรือมีการเปลี่ยนแปลงของสภาพที่ดิน กรณีเช่นนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องเข้าไปรังวัดตรวจสอบที่ดินเพื่อนำรูปแปลง น.ส. ๓ ก. ย้ายลงระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือแก้ไขเขตที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ให้ตรงกับสภาพที่ดินจริงแล้ว จึงย้ายรูปแปลงที่ดินลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ แต่หากมีความคลาดเคลื่อนมาก ก็ให้งดการดำเนินการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีนี้

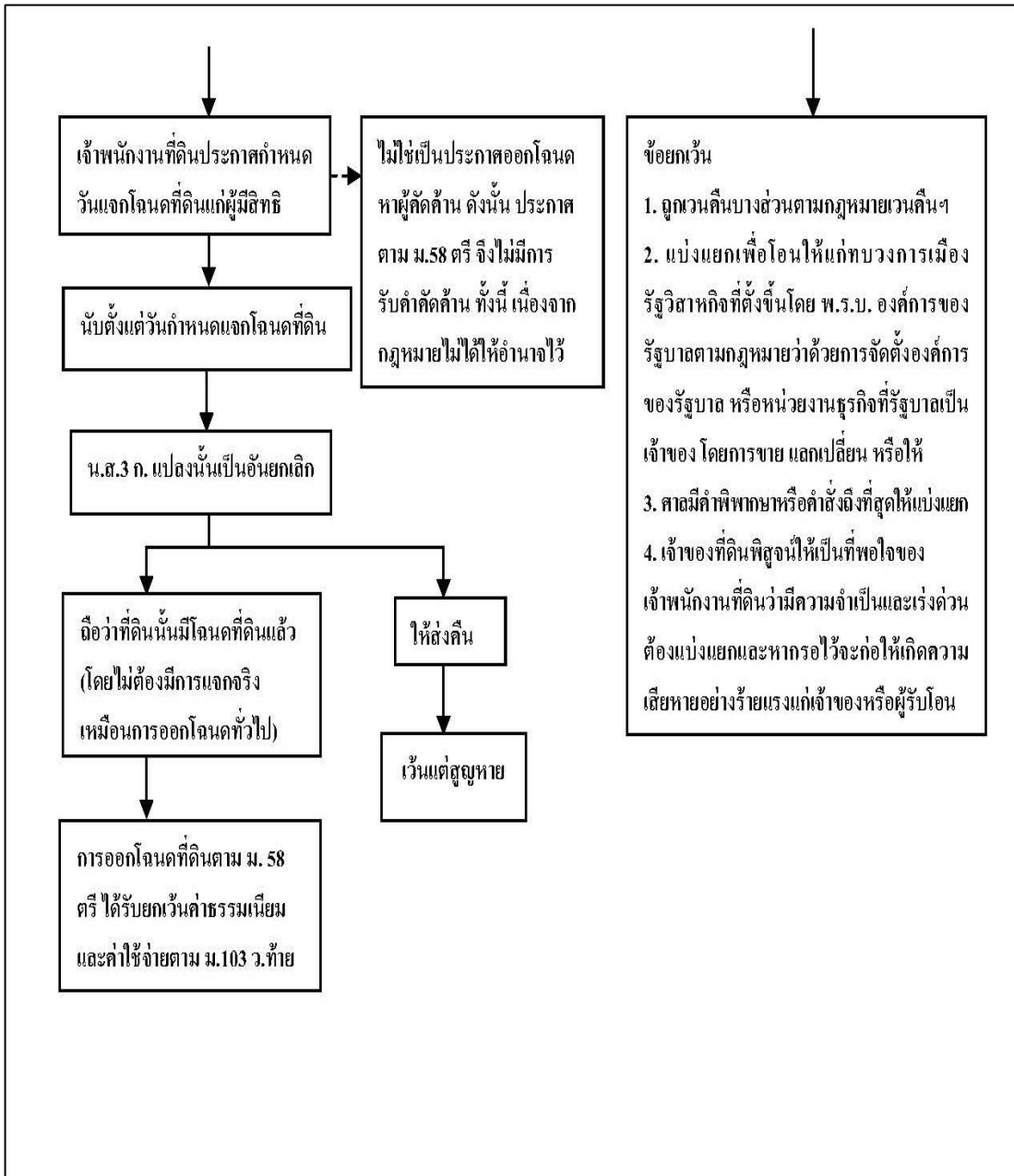
อนึ่ง เมื่อถึงกำหนดวันเริ่มต้นดำเนินการ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในพื้นที่ที่จะดำเนินการเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดิน จะต้องระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ ที่ต้องมีการรังวัด สำหรับที่ดิน น.ส. ๓ ก. ในพื้นที่ดังกล่าว เนื่องจากเมื่อมีการจดทะเบียนที่มีการรังวัดแบ่งแยกในที่ดิน น.ส. ๓ ก. จะทำให้โฉนดที่ดินที่ออกมาโดยวิธีการนี้มีรายละเอียดไม่ตรงกับหลักฐาน น.ส. ๓ ก. เดิม เช่น มีเนื้อที่ดินไม่ตรงกัน อันเป็นอุปสรรคต่อการออกโฉนดที่ดิน เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเจ้าพนักงานที่ดินจะอนุญาตให้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมก็ได้

นอกจากนั้น เจ้าพนักงานที่ดินจะออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีชื่อ ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เท่านั้น และถ้า น.ส. ๓ ก. มีรายการภาระผูกพัน หรือมีรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน จะต้องยกรายการมาจดแจ้งในโฉนดที่ดินด้วย

๓. เมื่อได้จัดทำโฉนดที่ดินพร้อมที่จะแจกแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจะประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินให้ผู้มีสิทธิไปรับโฉนดที่ดิน และนับแต่วันกำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศให้ถือว่า น.ส. ๓ ก. แปลงนั้น เป็นอันยกเลิก และให้ผู้มีสิทธิในที่ดินส่ง น.ส. ๓ ก. คืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน

การออกเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินโดยการย้ายแปลงจากหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.)





การสอบสวนผู้ปกครองท้องที่

เนื่องจากการระวางชี้แนวเขตที่สาธารณประโยชน์ไม่ว่าจะอยู่ในเขตเทศบาลหรือนอกเขตเทศบาล ผู้มีอำนาจหน้าที่คือนายอำเภอท้องที่ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังนี้

๑. การออกโฉนดที่ดิน และการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส. ๓ ก. และ น.ส. ๓ ข. ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีหนังสือแจ้งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอออกไปร่วมเป็นพยานและตรวจสอบที่ดินว่าเป็นที่สงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ อย่างไรก็ดี หรือไม่ว่า รวมทั้งตรวจสอบว่าผู้ขอได้ครอบครองทำประโยชน์จริงหรือไม่ อย่างไร เว้นแต่กรณีการขออนุญาตที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ไม่ต้องแจ้งบุคคลดังกล่าวไปร่วมตรวจสอบแต่ประการใด

๒. ในกรณีที่ที่ดินที่ขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีแนวเขตติดต่อกับที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งนายอำเภอท้องที่และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลรักษา ถ้าได้ออกไปตรวจสอบในวันทำการรังวัดก็ให้ตรวจชี้และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์นั้นด้วย

การออกเอกสารสิทธิเกี่ยวกับเขตป่าไม้ ๕ ประเภท

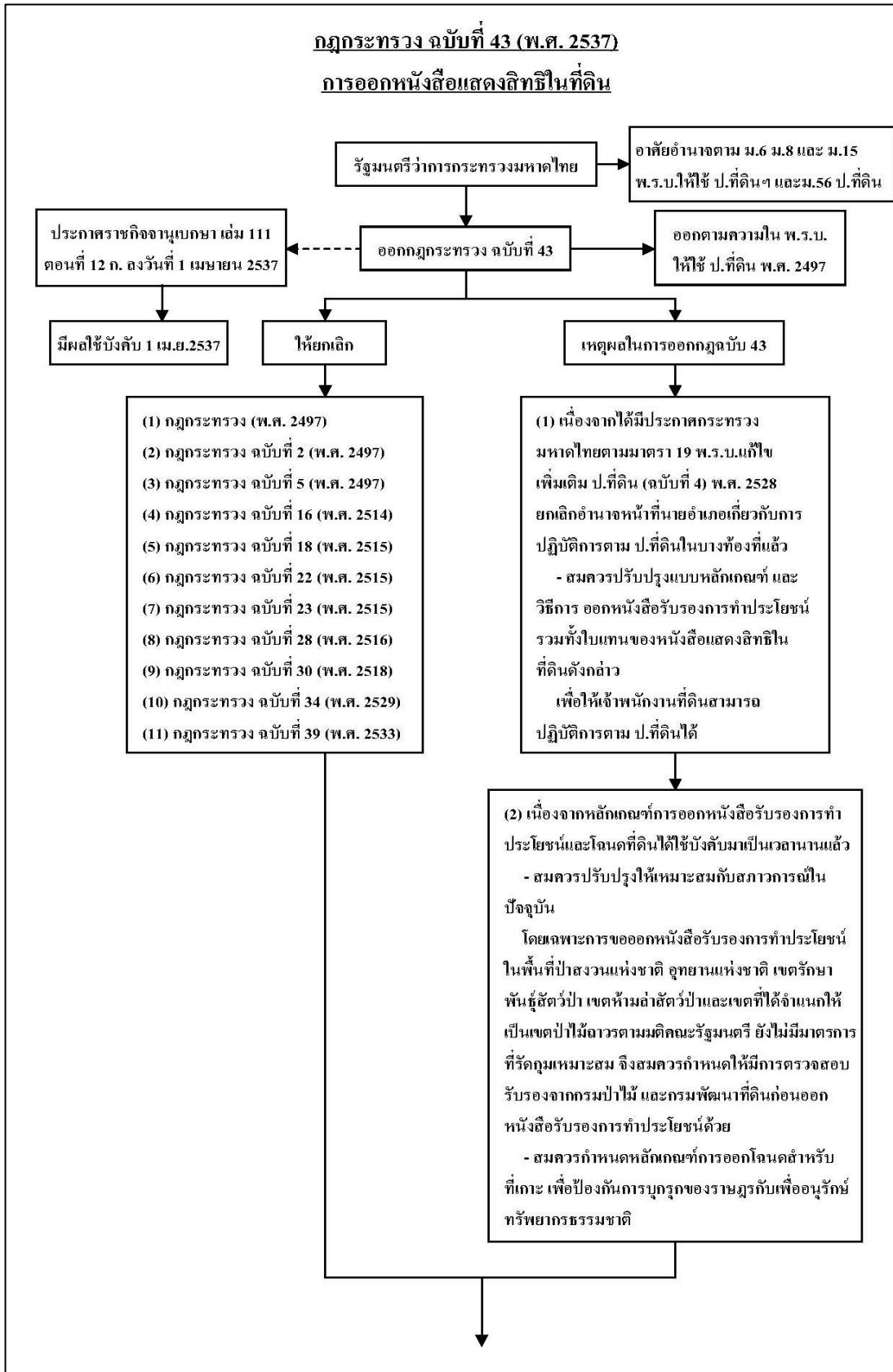
เขตป่าไม้ที่กล่าวถึงในหัวข้อนี้ หมายถึง เขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๑๖ ประกอบกับข้อ ๑๐ (๓) กำหนดว่าการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่ตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าไม้ดังกล่าวลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ (หรือระวางรูปถ่ายทางอากาศในกรณีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์) หรือในกรณีที่มีการขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินมีอาณาเขตติดต่อกับเขตป่าไม้หรืออยู่ในเขตป่าไม้ข้างต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินก่อน หากผลการตรวจพิสูจน์ปรากฏว่าที่ดินอยู่นอกเขตป่าไม้ หรือในกรณีอยู่ในเขตป่าไม้ แต่ผลการตรวจพิสูจน์ปรากฏว่าผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการได้กำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นเขตป่าไม้ดังกล่าว เมื่อไม่มีผู้โต้แย้งคัดค้านภายในกำหนดประกาศแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอต่อไป

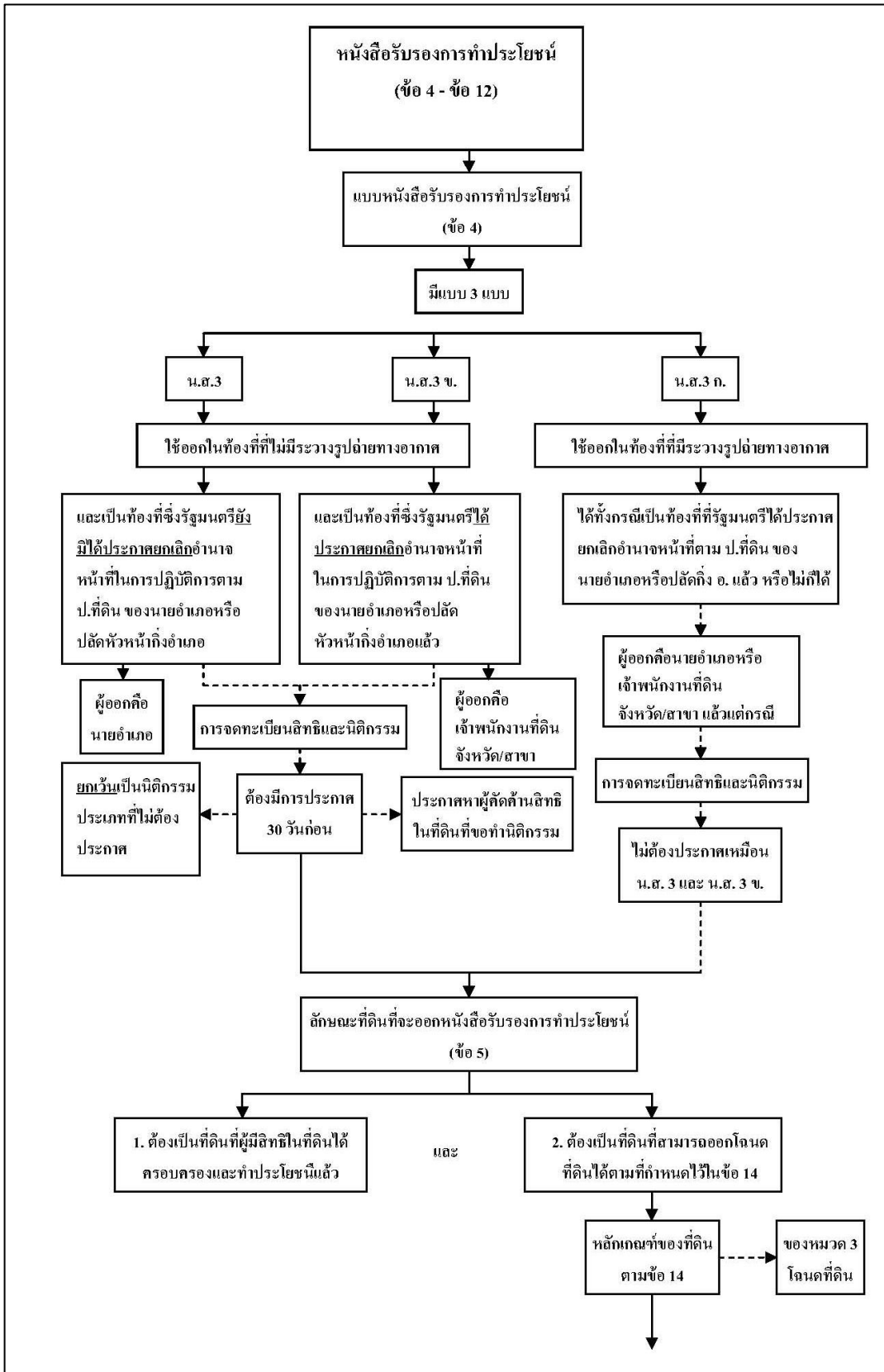
คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับกรณีที่มีการขออนุญาตที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ ในเขตป่าไม้ว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) หรือต้องได้รับการผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เสียก่อน จึงจะขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าไม้ได้ เพราะผลของการไม่แจ้ง ส.ค. ๑ ถือว่าบุคคลนั้นสละสิทธิการครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจนำที่ดินไปจัดได้และการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือมีมติคณะรัฐมนตรีให้สงวนไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติ ทำให้ที่ดินดังกล่าวต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยป่าสงวนแห่งชาติอุทยานแห่งชาติ

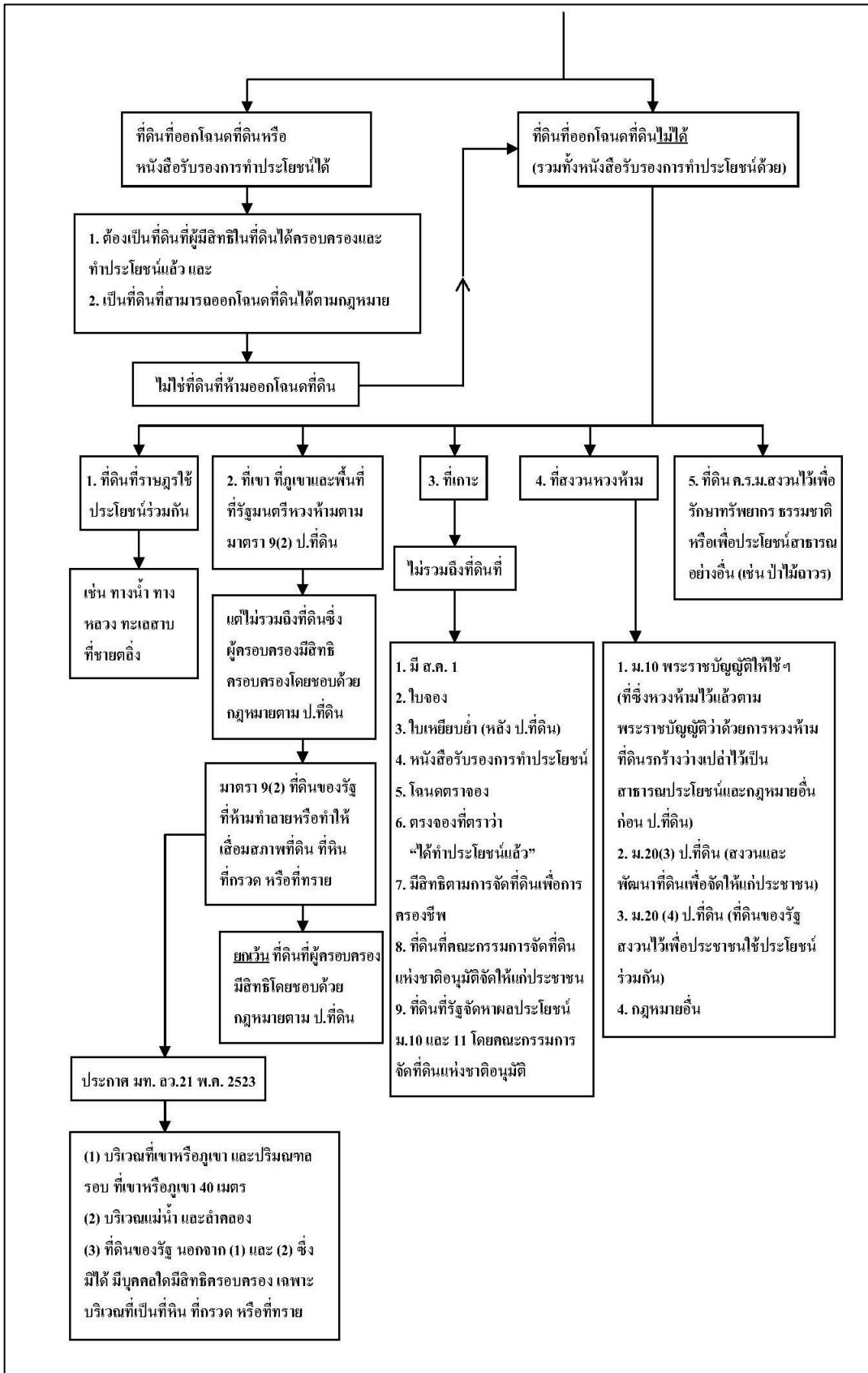
เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ถือเป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมายเฉพาะ ส่วนเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน จึงไม่อาจขออนุญาตที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ ในเขตป่าไม้ได้แต่อย่างใด

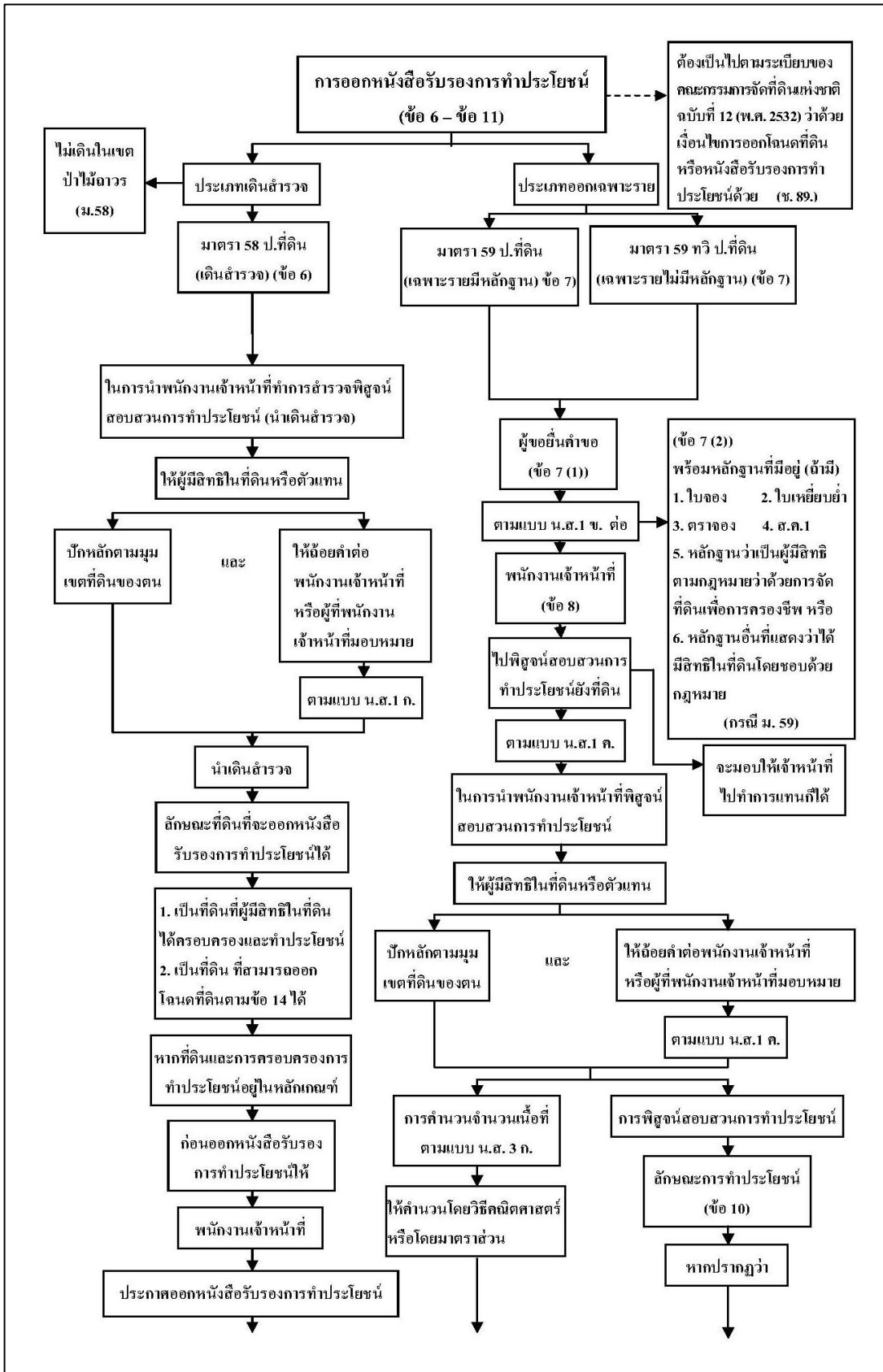
กรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาครั้งหนึ่งแล้ว ต่อมามีการนำหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาขอออกเป็นโฉนดที่ดิน ถ้าที่ดินอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต้องตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินก็ต้องดำเนินการตามนัยดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวไม่มีข้อกำหนดเป็นการยกเว้นไว้แต่อย่างใด

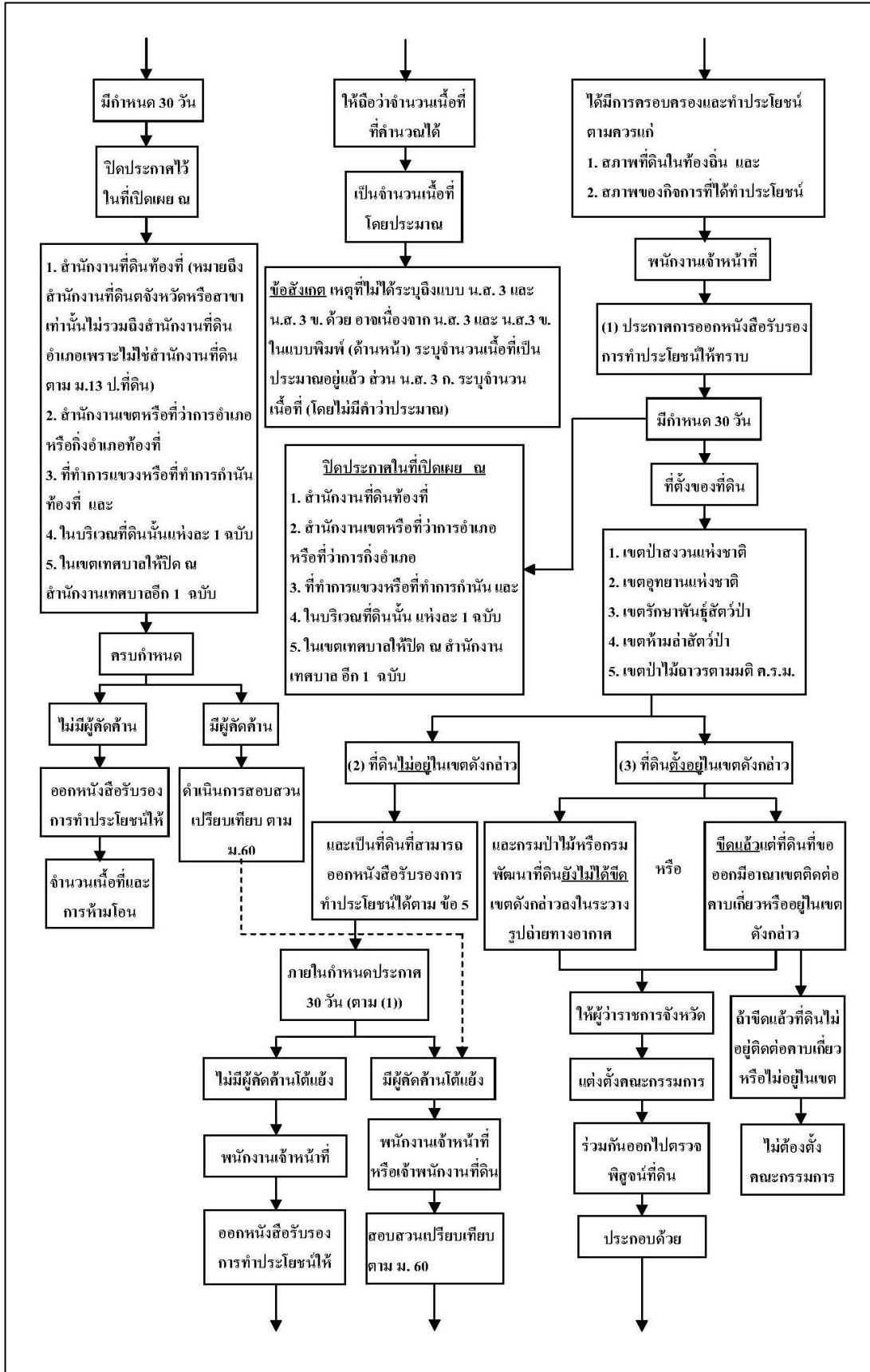
สำหรับคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ประกอบด้วย ป่าไม้อำเภอ หรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายในท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีแต่ยังมีได้มีการขีดเขตในระวางฯ หรือมีการขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินมีอาณาเขตคาบเกี่ยวกับเขตที่ได้จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวรให้ตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย แต่โดยที่ปัจจุบันตำแหน่งป่าไม้จังหวัดหรือป่าไม้อำเภอไม่มีแล้ว อันเนื่องมาจากการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในการปฏิรูประบบราชการ อีกทั้งในบางท้องที่ได้มีการยุบตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอแล้วเช่นกัน การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่แต่งตั้งกรรมการให้เป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจากไม่มีตำแหน่งของบุคคลที่จะให้แต่งตั้งเป็นกรรมการ จึงไม่เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะแต่งตั้งกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควรเพื่อเป็นกรรมการได้อยู่แล้ว

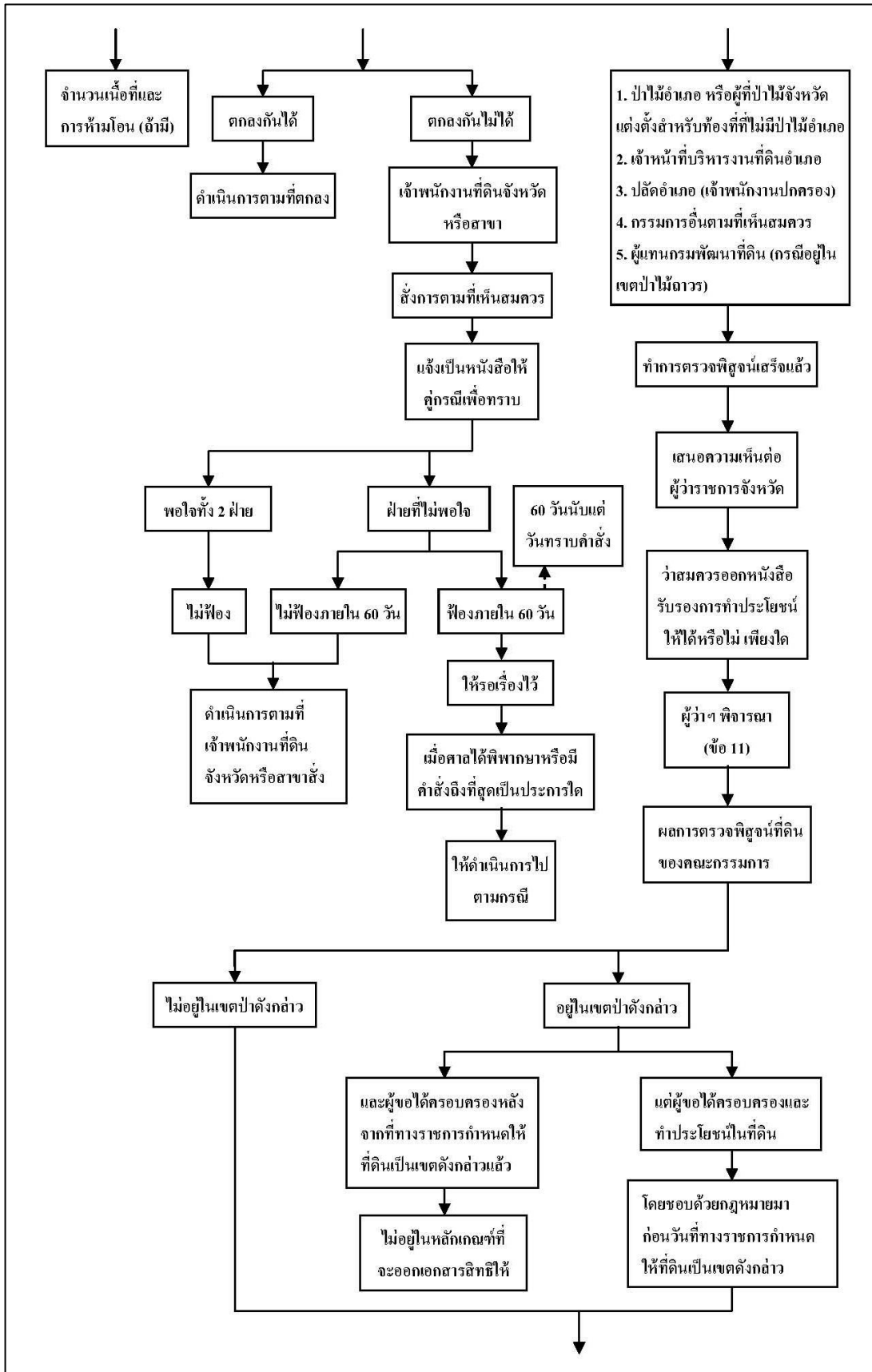


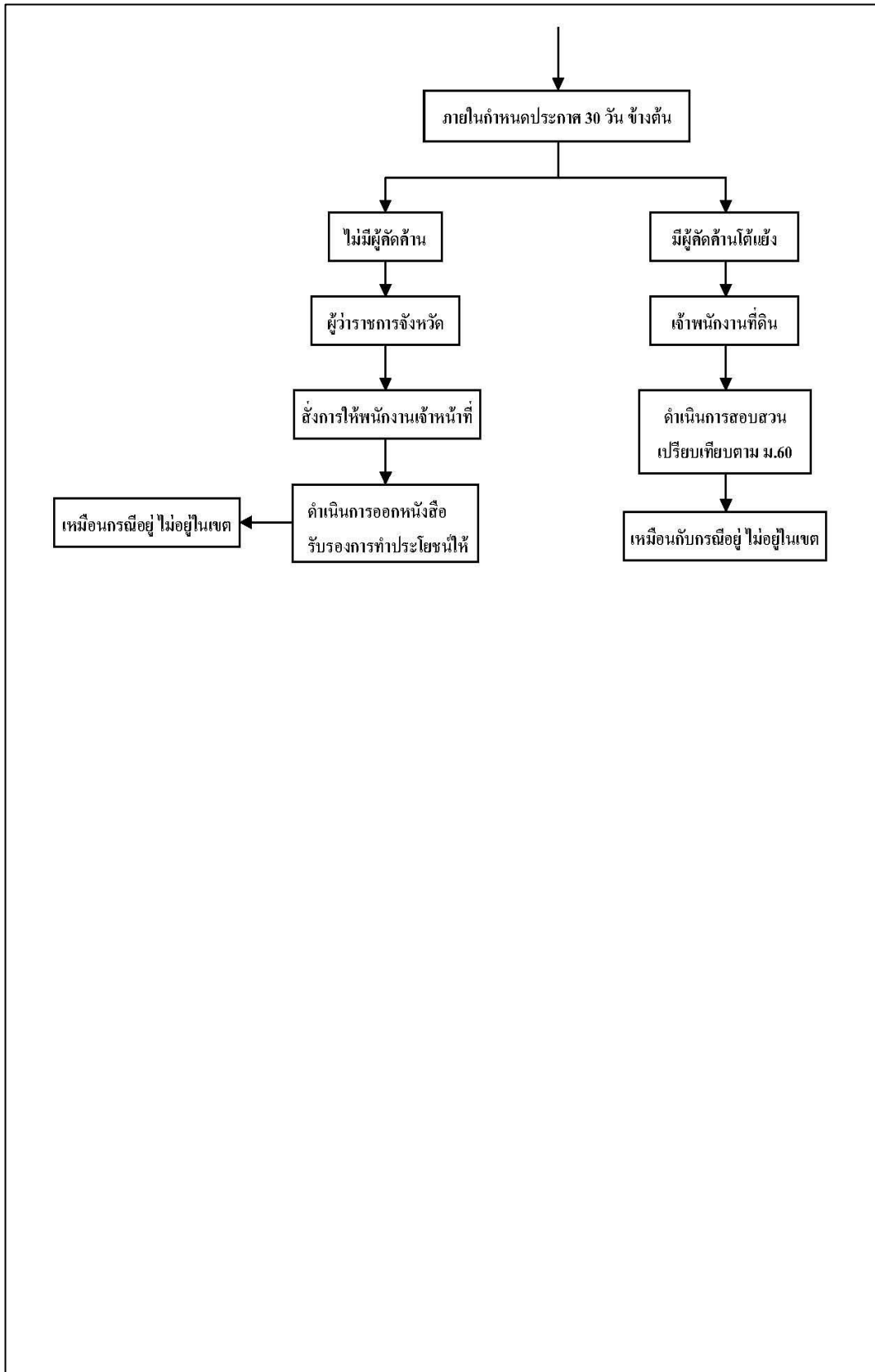


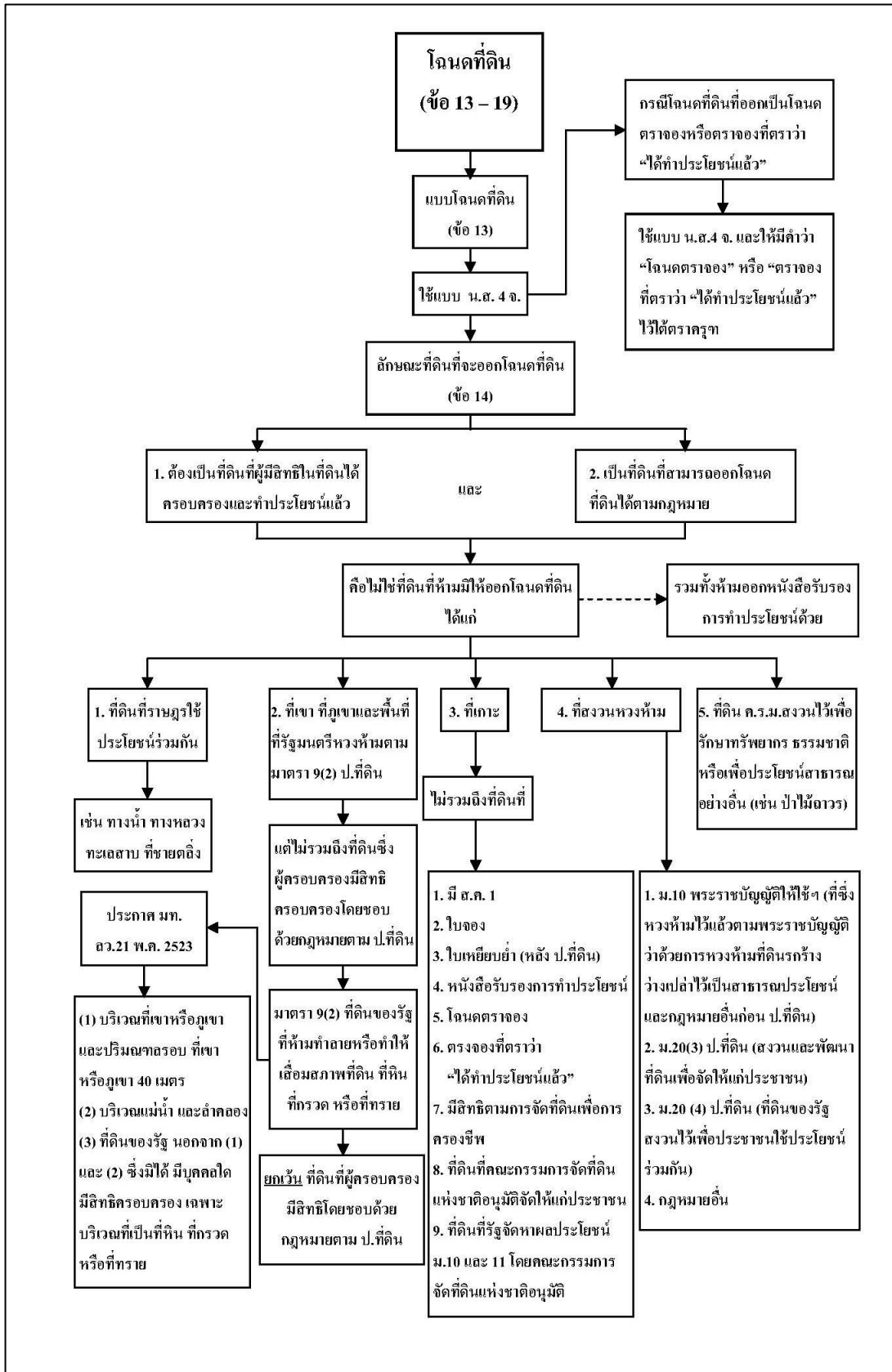


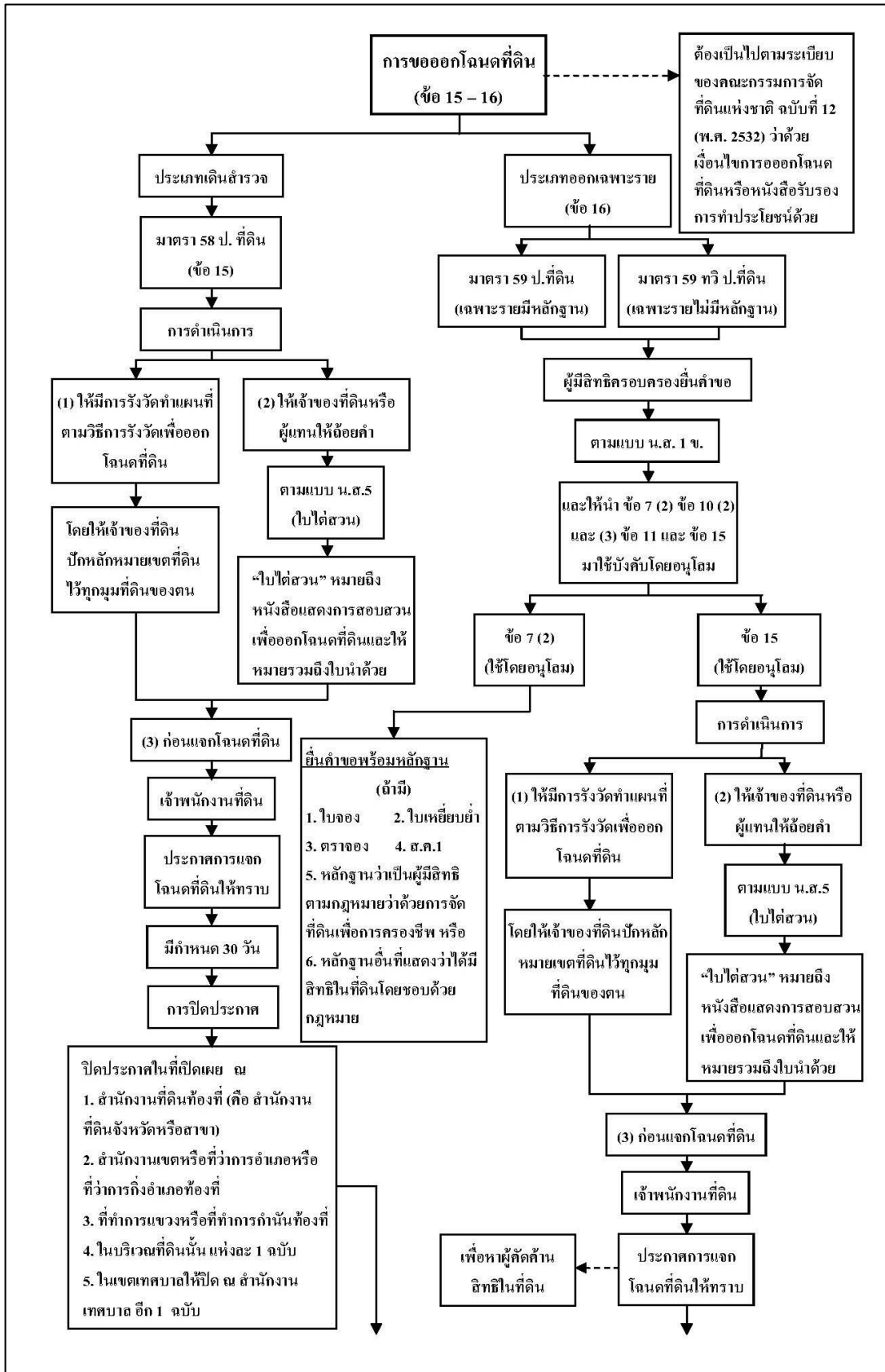


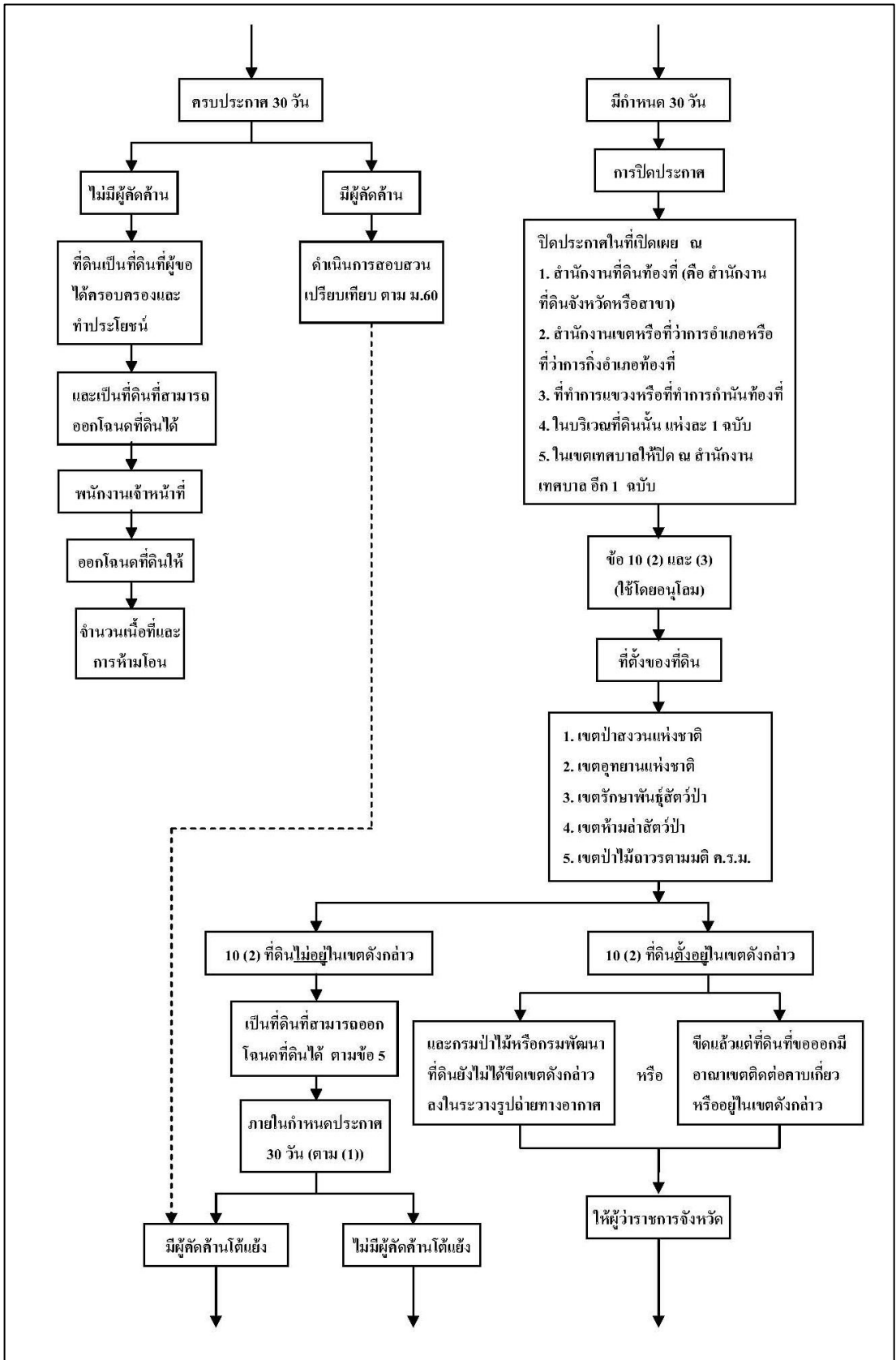


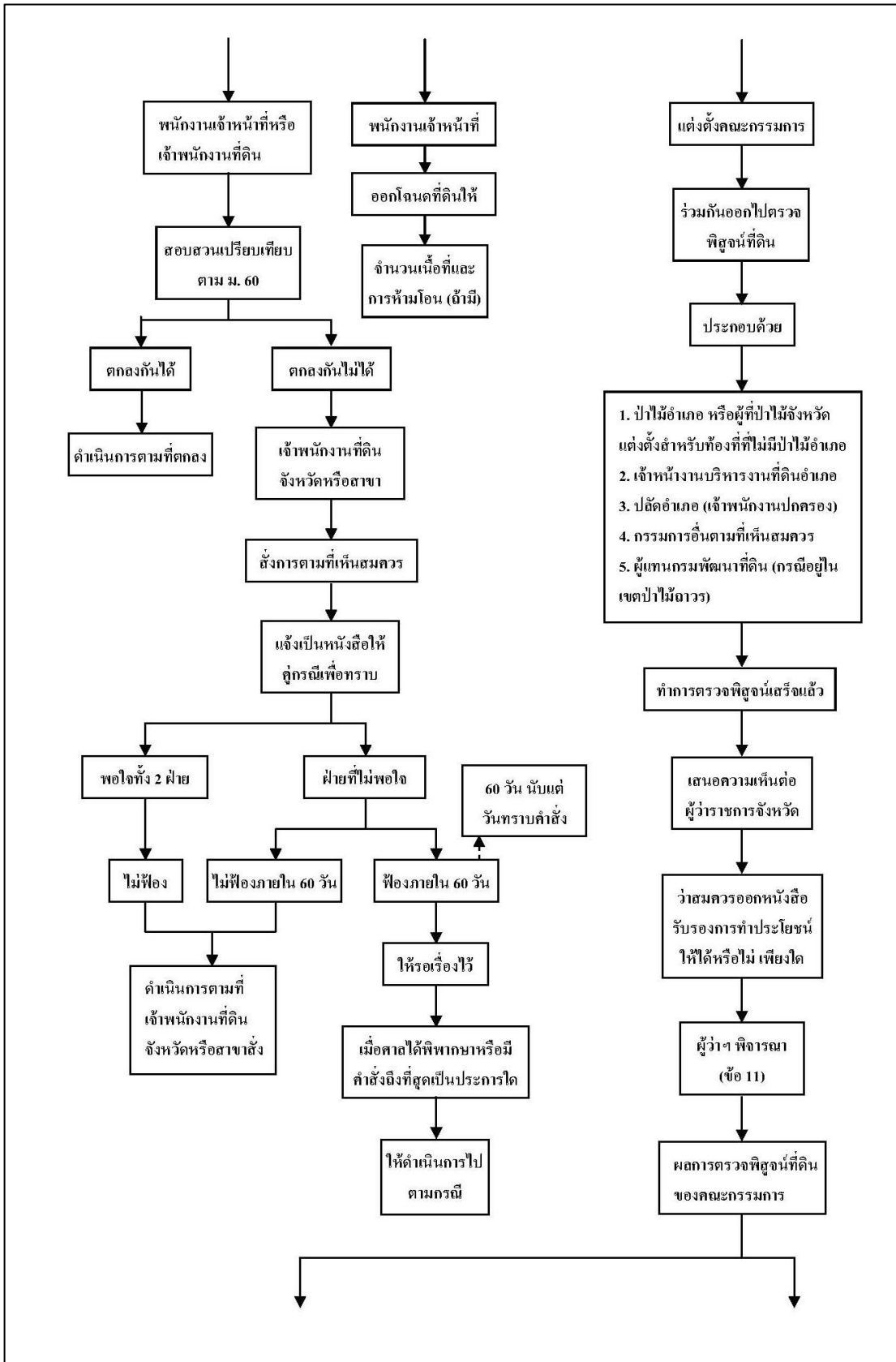


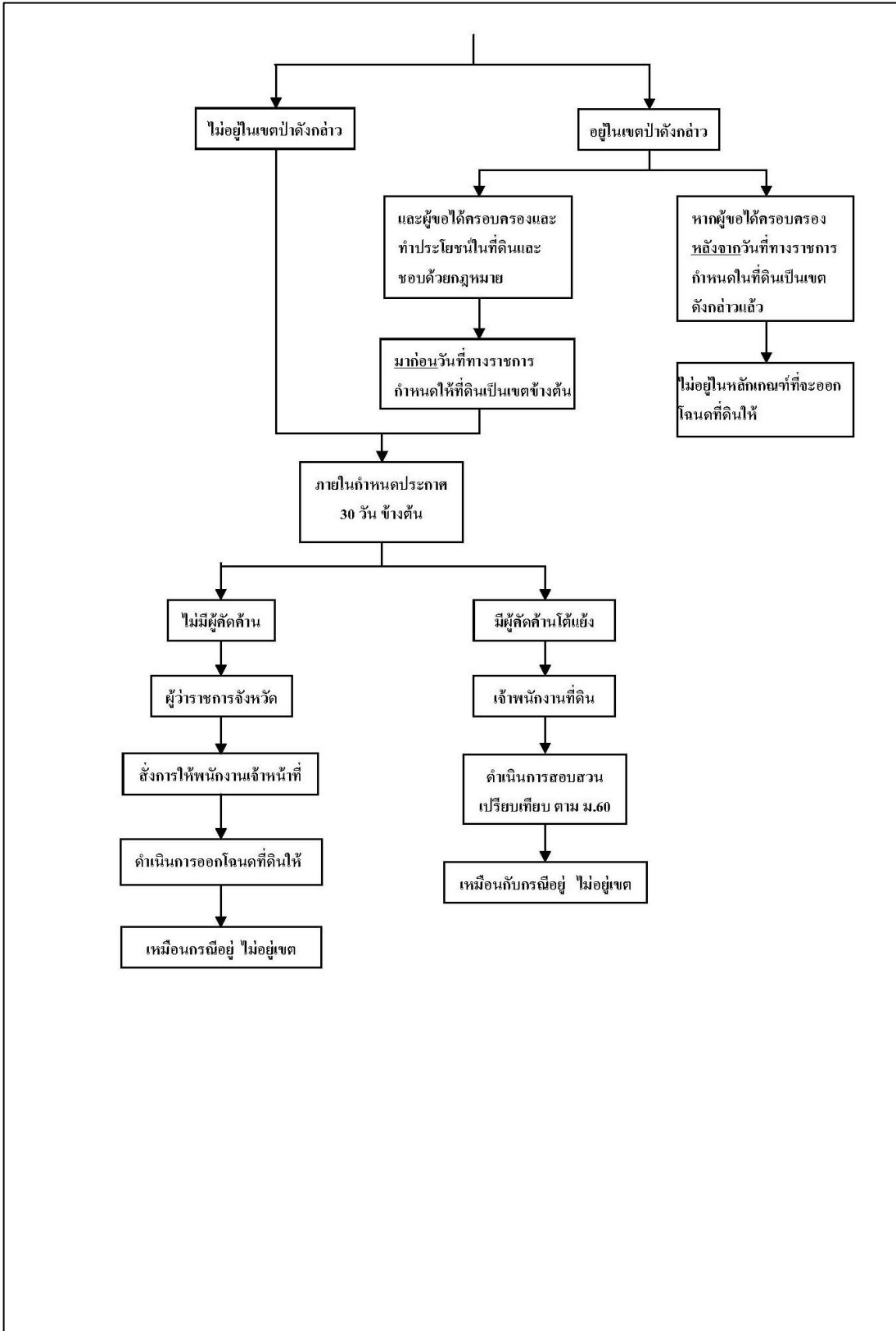












การออกเอกสารสิทธิเกี่ยวกับเขตปฏิรูปที่ดิน

การออกเอกสารสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดินมีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามความเห็นของคณะกรรมการการฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๕ สรุปความได้ว่า ภายหลังจากได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจเพื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ เนื่องจากมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้ห้ามเดินสำรวจในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่จะออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้

นอกจากนี้ความเห็นของคณะกรรมการการฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ ยังให้ความเห็นว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ แล้ว และในเขตดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน อีกทั้งยังต้องปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่าง กรมที่ดิน กับ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่องวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ อีกด้วย

การออกเอกสารสิทธิในเขตที่ดินของรัฐ

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐประเภทที่สงวนหวงห้าม ประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินหรือตามพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามที่ดิน ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ตามหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ โดยให้ดำเนินการ ดังนี้

๑. กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารที่ผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอว่า ได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้จังหวัดนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำจังหวัด (กบร.จังหวัด) เพื่อพิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามอำนาจหน้าที่ ตามที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.จังหวัด) กำหนด

๒. กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารที่ผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอว่า ได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานที่ดินส่งยกเลิกคำขอของผู้ขอ พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ขอทราบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป

๓. กรณีที่ไม่เป็นที่แน่ชัดตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอว่า ได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนหรือภายหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความโดยชัดเจนเป็นที่ยุติว่า ได้มีการครอบครอง

ทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนหรือหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐเสร็จแล้วจึงดำเนินการตามข้อ ๑ หรือข้อ ๒ ข้างต้นแล้วแต่กรณี

คำพิพากษาเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

จากการสืบค้นคำพิพากษาฎีกาและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ผู้ศึกษาพบว่า มีคำพิพากษาที่วินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการพิจารณาลักษณะบุคคลและลักษณะที่ดินที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกเอกสารสิทธิให้ได้ รวมทั้งหลักการตรวจพิสูจน์เกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ไว้น่าสนใจ ดังนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๕๙๗/๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินมีเอกสารสิทธิประเภทหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ผู้มีชื่อในเอกสารสิทธิจึงมีเพียงสิทธิครอบครอง แม้การซื้อขายที่ดินพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๑ จะไม่ได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่เมื่อจำเลยที่ ๑ ส่งมอบการครอบครองและโจทก์ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแล้ว การซื้อขายย่อมสมบูรณ์โดยการส่งมอบการครอบครอง หากเป็นโมฆะไม่โจทก์ย่อมได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๗๘ ขณะออกโฉนดที่ดินจำเลยที่ ๑ ไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จึงเป็นการออกโฉนดที่ดินให้กับจำเลยที่ ๑ โดยคลาดเคลื่อน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๑/๒๕๔๘ วินิจฉัยว่า การที่จะพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ ต้องพิจารณาตามกฎหมายและระเบียบที่มีผลใช้บังคับในวันยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินนั้น เพราะกฎหมายและระเบียบที่กำหนดคุณสมบัติและสภาพของที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่เปรียบได้กับกฎหมายสารบัญญัติ ที่ห้ามนำกฎหมายที่ออกในภายหลังมาใช้บังคับ ย้อนหลัง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาท ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๘ และมีการตรวจสอบสภาพที่ดินไปแล้วว่า ไม่ต้องห้ามออกโฉนดที่ดินแต่ประการใด แต่ในขั้นตอนการประกาศแจกโฉนดที่ดินมีผู้โต้แย้งสิทธิในที่ดินซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมีการนำคดีไปฟ้องศาลยุติธรรม เมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิดีกว่า ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคำพิพากษามาขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการต่อไป ดังนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมีผลบังคับใช้ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินพิพาทไปแล้ว ๙ ปีเศษ มาปฏิเสธการออกที่ดินพิพาทให้กับผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผลและความเป็นธรรมตามกฎหมายและระเบียบ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๙/๒๕๕๐ วินิจฉัยว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีได้รับให้และครอบครองต่อเนื่องมาจากบิดาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากเจ้าของที่ดินเดิมตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จึงเป็นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ตำแหน่งที่ดิน

อยู่นอกเขตป่าไม้ แต่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์เขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ทั้งแปลง ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ได้กำหนดให้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนเป็นสามประเภท ประกอบด้วย เขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และเขตเศรษฐกิจ ข. พร้อมกับได้กำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละเขตไว้ ซึ่งถือว่าการวางนโยบายของรัฐที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขีดแนวเขตกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวจะต้องถือปฏิบัติ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามหลักฐานการอ่าน แปล ตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศของผู้เชี่ยวชาญศาลว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินที่ได้มีการทำประโยชน์เต็มทั้งแปลงมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลน จึงถือได้ว่าที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่มีลักษณะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ การขีดแนวเขตกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีฯ ย่อมมีผลทำให้ที่ดินซึ่งมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าชายเลนในระวางดังกล่าวมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีฯ เท่านั้น ซึ่งไม่มีผลทำให้ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีกลับไปมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีฯ แต่อย่างใด ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสถานะเป็นที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศอันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ ๘ (๒) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี) มีคำสั่งปฏิเสธการขออนุญาตที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๙๓/๒๕๕๓ วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองที่ดินพิพาทมาประมาณ ๑๕ ปี ก่อนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งสภาพที่ดินที่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ได้นั้นต้องเป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ และต้องมีสภาพเป็นป่าชายเลนเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า สภาพที่ดินพิพาทปัจจุบันเป็นแหล่งชุมชน ไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนที่คณะรัฐมนตรีอาจสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ มติของคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. จึงไม่มีผลทำให้ที่ดินพิพาทกลับกลายเป็นป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ไปได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนเป็นผู้ครอบครองที่ดินพิพาทตามมาตรา ๕๘ ทวิ (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงอาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนได้ไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินแปลงพิพาทต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดระนอง) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เมื่อมีการประกาศสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำรังวัดและขออนุญาตที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยได้มีการรังวัดและทำแผนที่ไปแล้ว ที่ดินแปลงพิพาทจึงเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินที่ดินพิพาทให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนโดยอ้างว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. จึงไม่ชอบ และการวินิจฉัยว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่อาจ

ออกโฉนดที่ดินได้และไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ตาม ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เป็นเหตุอยู่ในลักษณะคดี ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจพิพากษารวมถึงผู้ฟ้องคดีที่มีได้อุทธรณ์โต้แย้ง คำพิพากษาด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงปฏิเสธออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สองคน ตามคำขอไม่ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทให้ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ.๑๖๔/๒๕๕๘ วินิจฉัยว่า ผลการอ่านแปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเพียงหลักฐานทางกายภาพ อย่างหนึ่งที่ใช้ในการสำรวจพื้นที่โดยทั่วไปเป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลประกอบการหาร่องรอยการทำ ประโยชน์ ในช่วงเวลาขณะที่ทำการถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เท่านั้น มิได้มุ่งเน้นให้เห็นถึงสภาพการทำ ประโยชน์ในที่ดินเป็นการเฉพาะได้ ทั้งมีข้อจำกัดด้านความละเอียดและความสามารถในการบ่งชี้ ลักษณะสภาพการทำประโยชน์ อันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกเอกสาร สิทธิในที่ดิน ซึ่งการพิจารณาเกี่ยวกับการครอบครองการทำประโยชน์ในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ ชอบที่จะสอบสวนพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือได้ เช่น ผู้ปกครองท้องที่ ผู้สูงอายุ เจ้าของที่ดินข้างเคียง และเจ้าของที่ดิน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงชัดเจนว่าขณะที่แจ้งการครอบครองที่ดินและขณะออก เอกสารสิทธิในที่ดิน ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแล้วหรือไม่ หากผลการ สอบสวนปรากฏว่าสภาพที่ดินมีการครอบครองทำประโยชน์ตรงตามที่ได้มีการแจ้งการครอบครองที่ดิน และทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ จึงถือว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่อาจออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ได้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการออก เอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ

ดร. กวิลวดี บุรีกุล และคณะ ศึกษาเรื่องการปฏิรูปประเทศไทยด้านการต่อต้าน การทุจริตและส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของเยาวชน ผลจากการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญ ที่เอื้อต่อการทุจริตในภาครัฐคือ การยึดโยงกับค่านิยมอุปถัมภ์พึ่งพา การตอบแทนบุญคุณ การให้ ความสำคัญกับคนที่มีเงินมีอำนาจมากกว่าความดี ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจกับผู้ไม่มีอำนาจ ซึ่งมีทั้งการจงใจใช้อำนาจในทางที่ผิด เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง การไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎระเบียบ และบทบาทหน้าที่ของตน แนวทางการต่อต้านการทุจริตที่เหมาะสม กับบริบทประเทศไทย แบ่งออกเป็น ๔ ด้าน ได้แก่ การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และ ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต การพัฒนากฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต การเสริมสร้างพลังอำนาจทางสังคมในการตรวจสอบการทุจริต และการสร้างสังคมคุณธรรม (ดร. กวิลวดี บุรีกุล และคณะ, ๒๕๕๙)

มานนท์ ศรีคำดี และคณะ ศึกษาเรื่องความตั้งใจของข้าราชการกรมที่ดินในการ ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของกรมที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๕๑ :ศึกษาเฉพาะสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครและสาขา ผลจากการศึกษาพบว่า ข้าราชการกรมที่ดินมีความตั้งใจในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

และประพจน์มิชอบของกรมที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑ อยู่ในระดับมาก (มานนท์ ศรีคำดี และคณะ, ๒๕๔๘)

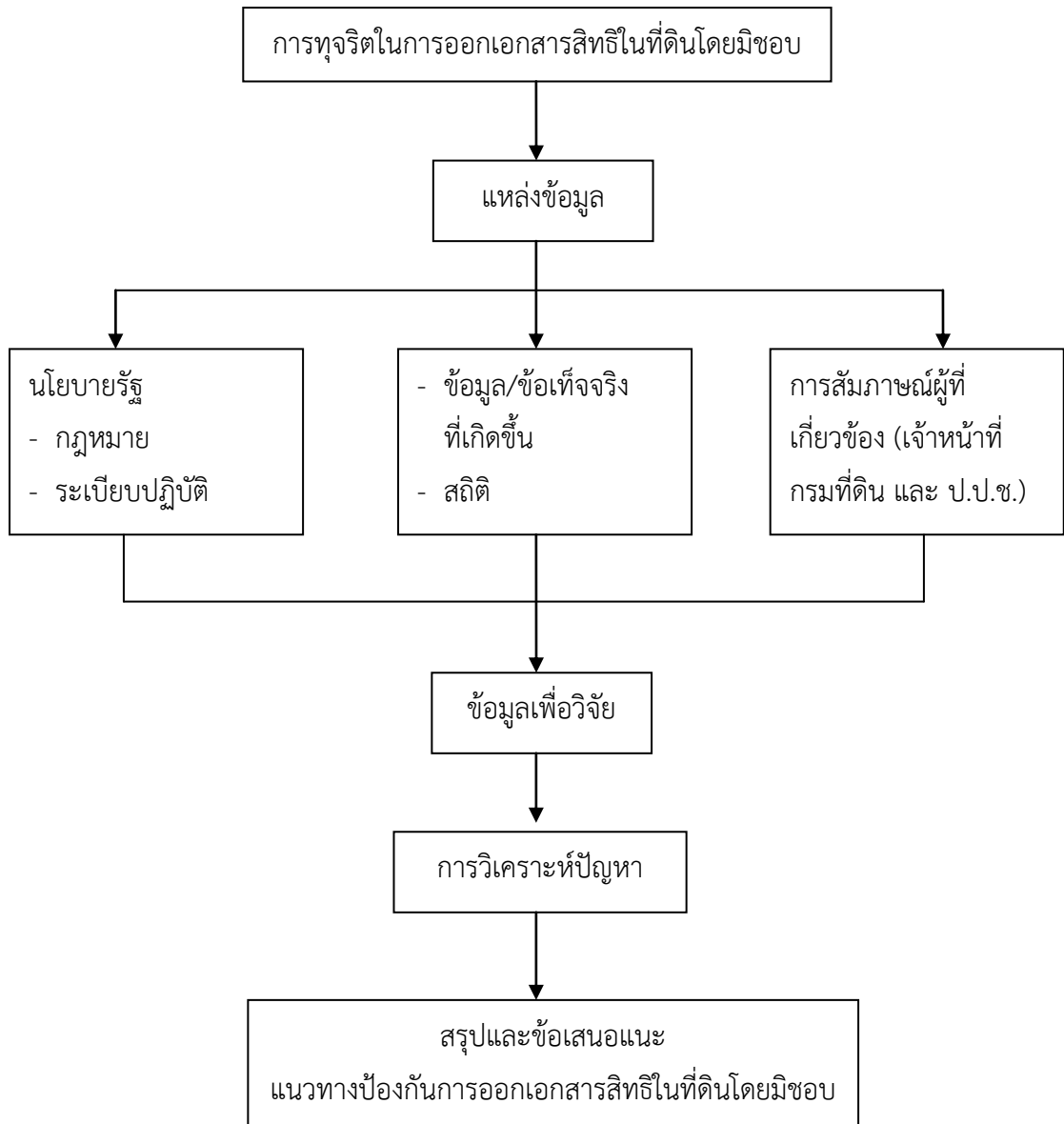
วัลลภ นาคบัว ศึกษาเรื่อง ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ผลจากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติโดยทั่วไปของประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง รวมทั้งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ค่อนข้างเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันแล้ว แต่มีเพียงบทบัญญัติบางมาตราเท่านั้นที่จำเป็นต้องมีการทบทวนว่าในขณะนี้มีความเหมาะสมหรือไม่ เช่น มาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพสามารถนำเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้โดยให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ใช้อำนาจกำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาการครอบครองที่ดิน หรือเนื้อที่ นอกจากนี้การศึกษาความเป็นมาและเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมาย รวมทั้งหลักการในการตีความกฎหมายต่างๆ จะสามารถจัดข้อขัดข้องหรือปัญหาที่เกิดในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เป็นอย่างดี (วัลลภ นาคบัว, ๒๕๔๐)

ธงชัย เนตรวิชรกุล ศึกษาเรื่อง ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดินในการออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีศึกษา สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา ผลจากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีสถานะเป็นกฎหมายกลางที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดวิธีการ ขั้นตอน และแนวทางการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะเป็นหลักประกันในการให้ความมั่นใจแก่ประชาชนว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจที่มีอยู่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินจะมีระเบียบคำสั่งกฎหมายรองรับอยู่แล้วและยังต้องศึกษากระบวนการปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกด้วย แต่การตีความ กฎ ระเบียบ คำสั่งของเจ้าหน้าที่ ยังมีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ดังนั้น กรมที่ดินในฐานะเป็นหน่วยงานภาครัฐต้องพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในองค์กร ซึ่งเป็นผู้นำกฎหมายฉบับนี้ไปบังคับใช้โดยตรงให้มีความรู้ ความสามารถในการปรับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องแม่นยำ (ธงชัย เนตรวิชรกุล, ๒๕๕๓)

ปิยะณัฐ สุตนาวา ศึกษาเรื่อง การคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้จากการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแบบเฉพาะราย ตามหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ผลจากการศึกษาพบว่า ได้มีการนำหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) มาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การนำ ส.ค. ๑ ของที่ดินแปลงอื่นมาอ้างเป็นหลักฐานในการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอีกแปลงหนึ่ง หรือการบุกรุกและขยายพื้นที่เข้าไปในพื้นที่ป่าไม้หรือที่รกร้างว่างเปล่าแล้วนำมารวมเข้ากับที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.๑ และนำมาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นต้น แม้กฎหมาย กฎกระทรวง และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเหมาะสมดีแล้วกับสถานการณ์ในปัจจุบันแล้ว แต่ยังขาดการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิสูจน์เกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน(นายปิยะณัฐ สุตนาวา, ๒๕๕๕)

นิติรัฐ ไชยศรี วิกรณ์ รัชป์ปวงชน และสุรพล ศรีวิโรจน์ ศึกษาเรื่อง ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในบริเวณพื้นที่คาบเกี่ยวกับเขตป่าชายเลน ผลจากการศึกษาพบว่า ปัญหาการออกโฉนดที่ดินเกิดจากการตีความกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ตรงกัน ตลอดจนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการสำรวจ จำแนก ประเภทที่ดินของรัฐและเอกชนยังไม่ชัดเจน ประกอบกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินใช้มานานแล้ว ควรทำการสำรวจเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน พิจารณามาตรการในการพิสูจน์สิทธิที่ดินระหว่างรัฐกับเอกชนให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย (นิติรัฐ ไชยศรี วิกรณ์ รัชป์ปวงชน และสุรพล ศรีวิโรจน์, ๒๕๕๕)

กรอบแนวคิดของการวิจัย



ในการศึกษาเรื่อง แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดของการวิจัยโดยศึกษาแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ รวมทั้งข้อเท็จจริงและสถิติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ประกอบกับสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในส่วนของกรมที่ดินและสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อศึกษาและค้นหาสภาพปัญหาการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน แล้วนำมาวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา ให้มีความชัดเจนและนำไปสู่การปฏิบัติจริงต่อไป

สรุป

ที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีคุณค่าและเป็นเศรษฐกิจที่สำคัญในการใช้เป็นหลักประกันเพื่อแสวงหาแหล่งทุนสำหรับดำเนินกิจการต่าง ๆ จึงเป็นที่ต้องการของเอกชน การให้เอกชนมีสิทธิในที่ดินเป็นนโยบายของรัฐ โดยกรมที่ดินเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ทั้งวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๘ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รวมทั้งการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าว โดยกำหนดลักษณะที่ดินที่อาจออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ผู้มีสิทธิในที่ดินจะต้องครอบครองและทำประโยชน์ตามสภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ทำประโยชน์ อันเป็นข้อเท็จจริงที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบและใช้ดุลพินิจ นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดลักษณะที่ดินที่ต้องห้ามไม่ให้ออกเอกสารสิทธิ อันได้แก่ ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันและที่สงวนหวงห้ามต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อหวงกันที่ดินไว้เป็นประโยชน์สาธารณะ ควบคุมการนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์โดยไม่คุ้มค่า ตลอดจนไม่ให้เกิดการบุกรุกทำลายสภาพที่ดินหรือทรัพยากร ซึ่งเป็นไปตามหลักการคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินและสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ก็ได้ตัดสิทธิของเอกชนเสียทีเดียว กลับยังรับรองสิทธิในที่ดินให้กับเอกชนที่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย อยู่ก่อนการกำหนดพื้นที่ต้องห้ามไม่ให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินแม้ที่ดินจะอยู่ในเขตที่ดินของรัฐ เช่น กรณีที่เช่า ที่ภูเขา รวมทั้งที่เกาะ ที่ดินในเขตป่าไม้ ก็ยังอาจออกเอกสารสิทธิให้ได้โดยให้มีสิทธิเสมอภาคกันทุกพื้นที่

เอกสารวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษากระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและเสนอแนะแนวทางการป้องกันการทุจริตการออกเอกสารสิทธิ โดยศึกษาจากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ รวมทั้งข้อเท็จจริงและสถิติ ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินประกอบกับสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในส่วนของกรมที่ดินและสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อหาสภาพปัญหาการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และหาแนวทางการป้องกันโดยอาศัยแนวความคิดตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะเวลาที่ ๓

(พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ที่ ๔ ที่กำหนดให้มีการพัฒนาระบบป้องกันการทุจริตเชิงรุก มุ่งเน้นการพัฒนากลไกและกระบวนการงานด้านการป้องกันการทุจริตให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ อาศัยกลไกทางด้านกฎหมาย การบริหาร และกลไกอื่น ๆ ตลอดจนการเสริมสร้างการปฏิบัติงานให้มีธรรมาภิบาล พัฒนาสมรรถนะและองค์ความรู้เชิงสร้างสรรค์ของบุคลากรด้านการป้องกันการทุจริต มากำหนดเป็นแนวทางป้องกันการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมิชอบต่อไป

บทที่ ๓

กระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินและปัญหาการออก เอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ในการศึกษากระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินและปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นการศึกษาโดยอาศัยแหล่งข้อมูลจากระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการเพิกถอนหรือแก้ไขการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และข้อมูลการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องจากกรมที่ดินและสำนักงาน ป.ป.ช. แล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของกรมที่ดิน

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของกรมที่ดิน

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ออกประกาศพระบรมราชโองการลงวันที่ ๑๕ กันยายน ร.ศ. ๑๒๐ (ประกาศออกโฉนดมณฑลกรุงเก่า ร.ศ. ๑๒๐) โดยได้วางระเบียบเกี่ยวกับเรื่องการออกโฉนดที่ดินถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนที่ดินและสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดินอย่างสมัยใหม่ (กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๔:๓๒) หลังจากนั้นได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิอีกหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๗ ต่อมาสถานการณ์ของบ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทำให้กฎหมายเก่าเหล่านี้ขาดความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ อีกทั้งการจัดกระจายหลายฉบับไม่สะดวกในการนำมาปฏิบัติ จึงได้มีการรวบรวมบทบัญญัติต่าง ๆ ไว้ในที่เดียวกัน รวมทั้งปรับปรุงใหม่ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย กฎหมายที่รวบรวมและปรับปรุงใหม่นี้เรียกว่า “ประมวลกฎหมายที่ดิน” อันเป็นหลักกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน แต่ก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินจะมีผลใช้บังคับ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นบทเฉพาะกาลโดยมีการยกเลิกกฎหมายเดิมที่ปฏิบัติอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่การปฏิบัติยังต่อเนื่องกันอยู่ และเพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้ศึกษาทำความเข้าใจและเตรียมการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ โดยที่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นวันเดียวกับวันที่ประมวล

กฎหมายที่ดินใช้บังคับ ทำให้กฎหมายทั้งสองฉบับมีผลใช้บังคับพร้อมกัน (ถวัลย์ ทิมามสาร, ๒๕๔๕ : ๘-๑๓)

ประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกฎหมายที่รวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินมาปรับปรุงขึ้นใหม่ โดยให้กรมที่ดิน สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบหลายประการ เช่น การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การจัดหาผลประโยชน์ หรือการให้สัมปทานในที่ดินของรัฐ การจัดที่ดินให้แก่ประชาชน การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นในที่ดิน การกำหนดสิทธิในที่ดินสำหรับการศาสนา คนต่างด้าว นิติบุคคลบางประเภท การควบคุมการค้าที่ดินและการจัดสรรที่ดิน เป็นต้น

สำหรับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของกรมที่ดินนั้น กล่าวได้ว่าการออกโฉนดที่ดินเป็นกรณีที่รัฐให้กรรมสิทธิ์แก่ราษฎร เมื่อบุคคลได้โฉนดที่ดินไปแล้ว ด้วยอำนาจแห่งกรรมสิทธิ์บุคคลอื่นจะมาโต้แย้งคัดค้านหรือรอนสิทธิประการใดย่อมกระทำมิได้ แม้แต่รัฐเองก็ต้องอาศัยบทกฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืน เป็นต้น จึงจะสามารถดำเนินการได้ ส่วนการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นการรับรองสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพราะว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นหนังสือแสดงสิทธิครอบครอง ซึ่งสิทธิครอบครองดังกล่าวเกิดจากข้อเท็จจริงที่ราษฎรได้ครอบครองจนก่อให้เกิดสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยประมวลกฎหมายที่ดินรองรับสิทธิในที่ดินดังกล่าว

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินถือเป็นรากฐานระบบทะเบียนที่ดินของประเทศ จึงเป็นภารกิจอันสำคัญของกรมที่ดิน ในการดำเนินการให้ถูกต้องไม่ผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อน โปร่งใส รวดเร็ว ในระดับมาตรฐานเดียวกันเพื่อทำให้เกิดความเชื่อมั่นของราษฎร ซึ่งกรมที่ดินได้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรตามประมวลกฎหมายที่ดิน ๒ วิธี คือ การออกโดยวิธีเดินสำรวจ ทั้งตำบลตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๘ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และการออกโดยวิธีเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในบางกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาโดยอาศัยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้น รายละเอียดปรากฏตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒

ข้อมูลเอกสารสิทธิในที่ดินในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน

จากสถิติการออกเอกสารสิทธิในที่ดินพบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ – ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ กรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรไปแล้วดังนี้ โฉนดที่ดิน จำนวน ๓๒,๗๖๖,๔๑๑ แปลง และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จำนวน ๔,๐๔๑,๓๑๑ แปลง (ข้อมูลจาก กองแผนงาน กรมที่ดิน เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๖๐) แต่เอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวบางแปลงได้มีการออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

ตารางที่ ๑ การเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

หน่วย : แปลง

| สาเหตุที่ไม่ชอบ | โฉนดที่ดิน | | | | รวม |
|--|------------|-------|----------------|-------|------|
| | เดินสำรวจฯ | | รังวัดเฉพาะราย | | |
| | เพิกถอน | แก้ไข | เพิกถอน | แก้ไข | |
| ออกในที่สาธารณประโยชน์ | ๘๕ | ๖๐ | ๑๓ | ๒๓ | ๑๘๑ |
| ออกในเขตป่า | ๒๖ | ๕ | ๕๙ | ๐ | ๙๐ |
| ออกในเขตปฏิรูปที่ดิน | ๙ | ๐ | ๐ | ๐ | ๙ |
| ออกในที่หวงห้าม | ๕๘ | ๒๒ | ๑๘ | ๒๓ | ๑๒๑ |
| ออกไม่ตรงตามตำแหน่งหลักฐานเดิม | ๖๔ | ๑๖ | ๓๒ | ๕ | ๑๑๗ |
| ออกโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และขั้นตอน | ๕๐๑ | ๑๕๖ | ๑๒๔ | ๗๐ | ๘๕๑ |
| ออกโดยไม่มีสิทธิในที่ดิน | ๑๕๔ | ๑๑ | ๓๐ | ๕ | ๒๐๐ |
| อื่น ๆ | ๓๘ | ๑๒ | ๙ | ๘ | ๖๗ |
| รวมทั้งสิ้น | ๙๓๕ | ๒๘๓ | ๒๘๕ | ๑๓๔ | ๑๖๓๗ |

ข้อมูล : สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๑

จากตารางที่ ๑ แสดงผลการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พบว่าการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีเดินสำรวจถูกเพิกถอนหรือแก้ไขมากกว่าการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีเฉพาะราย ซึ่งการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีเดินสำรวจมีสาเหตุที่ออกไปโดยไม่ชอบ เนื่องจากออกโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและขั้นตอนมากที่สุด ถัดมาคือออกให้กับผู้ไม่มีสิทธิในที่ดิน

สำหรับการออกโดยวิธีเฉพาะรายพบว่า มีสาเหตุที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและขั้นตอนมากที่สุด ถัดมาคือออกในเขตป่า

ตารางที่ ๒ การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

หน่วย : แปลง

| สาเหตุที่ไม่ชอบ | หนังสือรับรองการทำประโยชน์ | | | | รวม |
|--|----------------------------|-------|----------------|-------|------|
| | เดินสำรวจฯ | | รังวัดเฉพาะราย | | |
| | เพิกถอน | แก้ไข | เพิกถอน | แก้ไข | |
| ออกในที่สาธารณประโยชน์ | ๓๐๖ | ๕๓ | ๑๔๓ | ๒๐ | ๕๒๒ |
| ออกในเขตป่า | ๕๖๔ | ๒๙ | ๑๒๙๒ | ๑๘ | ๑๙๐๓ |
| ออกในเขตปฏิรูปที่ดิน | ๑ | ๐ | ๗๙ | ๐ | ๘๐ |
| ออกในที่หวงห้าม | ๙๐๖ | ๕ | ๓๕๖ | ๔ | ๑๒๗๑ |
| ออกไม่ตรงตามตำแหน่งหลักฐานเดิม | ๒๕ | ๑๑ | ๑๓๒ | ๕ | ๑๗๓ |
| ออกโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และขั้นตอน | ๑๑๓๑ | ๑๕๙ | ๓๔๙ | ๑๑๐ | ๑๗๕๙ |
| ออกโดยไม่มีสิทธิในที่ดิน | ๑๐๑ | ๐ | ๑๙๖ | ๑ | ๒๙๘ |
| อื่น ๆ | ๕๕ | ๑๕ | ๓๐ | ๔ | ๑๐๔ |
| รวมทั้งสิ้น | ๓๐๘๙ | ๒๗๒ | ๒๕๗๗ | ๑๖๒ | ๖๑๐๐ |

ข้อมูล : สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๑

จากตารางที่ ๒ แสดงผลการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พบว่าการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยวิธีเดินสำรวจถูกเพิกถอนหรือแก้ไขมากกว่าการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยวิธีเฉพาะรายเช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยวิธีเดินสำรวจมีสาเหตุที่ออกไปโดยไม่ชอบ เนื่องจากออกโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และขั้นตอนมากที่สุด ถัดมาคือออกในที่หวงห้าม

สำหรับการออกโดยวิธีเฉพาะรายพบว่า มีสาเหตุที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกในเขตป่ามากที่สุด ถัดมาคือออกโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และขั้นตอน

มาตรการในการป้องกันปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายของกรมที่ดิน

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรนับเป็นภารกิจอันสำคัญของกรมที่ดินซึ่งได้กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ไว้ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๑ “พัฒนาระบบการออกเอกสารสิทธิและระบบสารสนเทศที่ดินเพื่อสนับสนุนการวางระบบการถือครองที่ดิน” โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและราษฎร ซึ่งกรมที่ดินได้กำหนดมาตรการในการป้องกันปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายไว้หลายมาตรการ ดังนี้

มาตรการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับพื้นที่ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ในการออกเอกสารสิทธิเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นพื้นที่เขตป่าไม้หรือที่ดินของรัฐประเภทอื่น ทำให้เกิดปัญหาการออกเอกสารสิทธิโดยคลาดเคลื่อนหรือมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้มีการเพิกถอนหรือแก้ไข กรมที่ดินจึงกำหนดแนวทางพิจารณาและหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับปัญหาพื้นที่ในการออกเอกสารสิทธิดังกล่าวเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ อันเป็นมาตรการในการป้องกันปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

๑. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

พื้นที่ใดจะอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่นั้นจะพิจารณาแต่เพียงท้องที่ตามที่ระบุในกฎกระทรวงอย่างเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวด้วยเพราะการที่จะรู้ว่าป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวงนั้นมีอาณาเขตกว้างยาวแค่ไหนเพียงใด ต้องดูจากแผนที่ท้ายกฎกระทรวง การเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครองในภายหลังเป็นเพียงการบริหารงานในด้านการปกครองเท่านั้น หากทำให้ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้ผ่านการกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ โดยครบถ้วนมาแต่ต้นจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามเขตปกครองท้องที่ที่กำหนดขึ้นใหม่แต่อย่างใดไม่ (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เสร็จที่ ๒๕๑/๒๕๕๐)

๒. พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ

การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้ทำให้ผู้แจ้งสิทธิครอบครองโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยทันที การแจ้งดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินให้ผู้แจ้งการครอบครองต่อไปเท่านั้น ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บริเวณที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๒) อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินแล้ว บริเวณที่ดินดังกล่าวจึงต้องห้าม

มิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เสร็จที่ ๙๗/๒๕๓๘)

๓. พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า

เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าในพื้นที่ บริเวณใด ย่อมทำให้พื้นที่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายประกาศนั้นเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พื้นที่ดังกล่าวย่อมไม่สามารถเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๐ (๓) จึงเป็นวิธีปฏิบัติเฉพาะกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วยวิธี เฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๓๕/๒๕๔๙)

๔. พื้นที่ป่าชายเลน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๒(๑)/ว๒๐๐๑๔ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ แจ้งให้จังหวัดกำชับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานด้านการรังวัดทำแผนที่ให้เป็นไปด้วยความระมัดระวัง และถือปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยเคร่งครัด

สำหรับขั้นตอนก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะลงนามออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเป็นการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าชายเลน เจ้าหน้าที่จะต้องนำเรื่องเสนอให้ ที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินป่าชายเลนประจำจังหวัด เพื่อพิจารณา ให้ความเห็นก่อนทุกราย ดังนี้

(๑) ในการทำการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในบริเวณป่าชายเลน ให้ช่างรังวัดหลีกเลี่ยงการขุดดิน การตัดรานกิ่งไม้หรือกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่ง ที่ กีดขวางในการรังวัด โดยถือปฏิบัติตามมาตรา ๖๖ วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเคร่งครัด ช่างรังวัดไม่ควรให้เจ้าของที่ดินดำเนินการก่อสร้าง แผ้วถาง ขุดดิน ฯลฯ เพื่อความสะดวกในการรังวัด โดยไม่จำเป็น

(๒) กรณีนำเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เสนอ ที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนประจำจังหวัด หมายถึง เรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เท่านั้น ส่วนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด พื้นที่งอกชายฝั่งทะเลที่เกิดขึ้นใหม่ โดยให้กรมป่าไม้ดำเนินการกันไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์และฟื้นฟูและ จัดทำแผนที่แสดงแนวเขตให้ชัดเจนเพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้ เสร็จแล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งขณะนี้ยังไม่ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

(๓) กรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับป่าชายเลน สามารถประสานงานกับหน่วยงานกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ หรือประสานกับสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด

๕. พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน

เจ้าหน้าที่จะไม่เข้าไปดำเนินการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากกรมที่ดินได้มีข้อตกลงร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๒ (๓) กำหนดว่า กรมที่ดินจะไม่เข้าไปดำเนินการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำหรับแนวทางปฏิบัติในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น่า ภายหลังจากที่มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้ได้ เฉพาะกรณีที่เกิดราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และมีการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๓๕)

๖. ที่เขา ที่ภูเขา พื้นที่ความลาดชัน ๓๕ %

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๒/ว๗๕๑๘ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๙ เรืองนโยบายป่าไม้แห่งชาติ แจงให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติสรุปได้ ๓ ประการคือ

(๑) ไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินในพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ % ขึ้นไปตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ หากมีความจำเป็นจะดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าว ควรให้เช่าหรือให้สัมปทานโดยขออนุญาตคณะกรรมการรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะราย เว้นแต่ กรณีที่ราษฎรมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว

(๒) กรณีราษฎรรายใดมีสิทธิครอบครองที่ดินมาก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินถือว่าผู้นั้นมีสิทธิครอบครองตามกฎหมาย แม้ว่าที่ดินผืนนั้นจะมีความลาดชันเกินกว่า ๓๕ %อนุญาตให้ออกเอกสารสิทธิได้ แต่การอนุญาตควรมีเงื่อนไขเพื่อป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย เช่น ห้ามทำการเกษตรอย่างถาวร เป็นต้น

(๓) ให้กรมพัฒนาที่ดินจัดส่งแผนที่แสดงพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน ๓๕ % ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๗. การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาตราส่วน ๑:๔๐๐๐

(One Map)

ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ เห็นชอบให้ดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาตราส่วน ๑:๔๐๐๐ (One Map) เพื่อให้ประเทศไทยมีแนวเขตที่ดินของรัฐที่ถูกต้อง ทันทสมัย อยู่บนมาตรฐานแผนที่มาตราส่วน ๑:๔๐๐๐ อันจะมีผลทำให้แนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐต่อสนิทกัน ไม่ทับซ้อน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ

กรมที่ดินได้พิจารณาหลักเกณฑ์ กรอบระยะเวลา และแผนปฏิบัติการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ (One Map) ดังกล่าว จึงได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับระวางแผนที่ มาตราส่วน ๑:๔๐๐๐ และระวางรูปถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน ๑:๕๐๐๐ ที่มีการถ่ายทอดและมีการรับรองเขตป่าไม้ไว้แล้วตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๓๑ ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๒๔ และบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔ ใช้ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ส่วนในพื้นที่ ๑ ตารางกิโลเมตร (ครอบคลุมพื้นที่ ๑ ตารางกิโลเมตร) ในแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร ซึ่งมีแนวเขตป่าไม้หลายเส้นซ้อนทับคาบเกี่ยวกัน ก่อนการออกเอกสารสิทธิให้นำแนวเขตป่าไม้ที่ผ่านการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ (One Map) จนแล้วเสร็จมาประกอบการพิจารณา

๘. การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓

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

สืบเนื่องมาจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘ รับทราบสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงานราชการเกี่ยวกับมาตรฐานการป้องกันการทุจริตและการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และได้แจ้งให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าว โดยมีประเด็นในเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๐ (๓) ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควรร่วมเป็นกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับเขตป่าไม้ด้วย

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินในกรณีดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยให้ผู้แทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จึงขอให้จังหวัดพิจารณาแต่งตั้ง

ตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ด้วย

มาตรการควบคุมและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๑. การจัดทำทะเบียนสาธารณประโยชน์

หมายถึง ทะเบียนที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อบันทึกรายการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ไว้ให้ทราบว่า ในจังหวัด อำเภอ หรือตำบลต่าง ๆ มีที่สาธารณประโยชน์จำนวนเท่าใด อยู่ที่ใด มีเนื้อที่มากน้อยขนาดไหนและใช้เพื่อประโยชน์อะไร มีข้างเคียงติดต่อกับที่ดินของบุคคลใดบ้าง ที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวเกิดจากการสงวนหวงห้ามหรือเกิดจากสภาพของที่ดินโดยธรรมชาติหรือเกิดจากการใช้ร่วมกันของประชาชน เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรบุกรุกที่สาธารณประโยชน์เอาเป็นประโยชน์ส่วนตัว เพราะเมื่อที่ดินแปลงใดได้จัดทำทะเบียนสาธารณประโยชน์ไว้แล้ว สามารถใช้เป็นหลักฐานเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ในกรณีที่มีข้อพิพาทว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของรัฐหรือไม่

๒. การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

หมายถึง หนังสือสำคัญที่ทางราชการได้ออกไว้เพื่อแสดงแนวเขต ที่ตั้ง จำนวนเนื้อที่ และการใช้ประโยชน์ของทางราชการในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่ที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันบางลักษณะไม่จำเป็นจะต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เช่น ถนนหนทาง แม่น้ำ ลำคลอง และทางรถไฟ เป็นต้น เพราะเป็นที่ดินที่มีสภาพและขอบเขตในตัวของมันเองอยู่แล้ว ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินตามมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ปัจจุบันอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่ง ที่ ๘๕๓/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตจังหวัดนั้น ๆ ยกเว้น ในเขตกรุงเทพมหานคร อำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงยังเป็นของอธิบดีกรมที่ดิน

๓. ให้สอบผู้ปกครองท้องที่ก่อนออกเอกสารสิทธิในที่ดิน กระทรวงมหาดไทย (โดยกรมที่ดิน) ให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ดังนี้

๑. การออกโฉนดที่ดิน และการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส. ๓ ก. และ น.ส. ๓ ข. ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีหนังสือแจ้งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอออกไปร่วมเป็นพยานและตรวจสอบที่ดินว่าเป็นที่สงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ อย่างไรหรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบว่าผู้ขอได้ครอบครองทำประโยชน์จริงหรือไม่ อย่างไร เว้นแต่กรณีการขอออกโฉนดตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ไม่ต้องแจ้งบุคคลดังกล่าวไปร่วมตรวจสอบแต่ประการใด

๒. ในกรณีที่ดินที่ขอกออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีแนวเขตติดต่อกับที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งนายอำเภอท้องที่เป็นผู้ดูแลรักษา ถ้าได้ออกไปตรวจสอบในวันทำการรุ่งวันก็ให้ตรวจชี้และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์นั้นด้วย

มาตรการการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ขอกออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑)

กรมที่ดินได้จัดทำแผนปฏิบัติการโครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาล ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งมีหลักฐาน ส.ค. ๑ เพื่อให้เจ้าของที่ดินที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนและสามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับสถาบันการเงินได้ เพื่อเป็นการป้องกันการนำ ส.ค. ๑ มาขอกออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายกรมที่ดินจึงได้วางระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ขอกออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) พ.ศ. ๒๕๔๗ และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ขอกออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดแนวทางปฏิบัติสรุปได้ดังนี้

๑. ในการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตาม ส.ค. ๑ นอกจากต้องดำเนินการตามระเบียบคำสั่งและหนังสือเวียนที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะแล้วให้ปฏิบัติตามระเบียบนี้โดยเคร่งครัด

๒. เจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบที่ดินข้างเคียงทุกด้านว่าถูกต้องตรงกับ ส.ค. ๑ หรือไม่ โดยแจ้งให้เจ้าของที่ดินเป็นผู้นำชี้แนวเขต และให้เจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำเจ้าของที่ดินตาม ส.ค. ๑ เจ้าของที่ดินข้างเคียง ตลอดจนผู้ปกครองท้องที่ไว้เป็นหลักฐาน หากมีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไปให้บันทึกเหตุแห่งความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไว้ให้ชัดเจนว่าเป็นเพราะเหตุใด มีความเกี่ยวข้องกับที่ดินข้างเคียงตามที่แจ้งไว้ใน ส.ค. ๑ อย่างไร ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองในพื้นที่นั้น ให้บันทึกการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจนพร้อมแนบหลักฐานการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองไว้ในเรื่องด้วย

๓. ตรวจสอบว่าสภาพการทำประโยชน์ตรงกับที่ได้แจ้งใน ส.ค. ๑ หรือไม่ โดยตรวจสอบกับระวางรูปถ่ายทางอากาศหรือระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศที่ใช้ในราชการในพื้นที่นั้น

๔. กรณีที่ชื่อผู้ขอกออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ตรงกับชื่อใน ส.ค. ๑ ให้สอบสวนและบันทึกถ้อยคำผู้ปกครองท้องที่และผู้ที่เกี่ยวข้องถือได้ว่าการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีชื่อใน ส.ค. ๑ อย่างไร

๕. กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าที่ดินที่ขอกออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอาจไม่ตรงตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ที่ผู้ขอนำมาแสดงเป็นหลักฐาน ให้จังหวัดส่งเรื่องการขอกออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวไปยังกรมที่ดินเพื่อตรวจสอบและเสนอคณะกรรมการที่กรมที่ดินแต่งตั้งเพื่อพิจารณาตรวจสอบเรื่องที่ขอกออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินรายนั้น หากมีกรณีที่จะต้องอ่าน แปล ตีความ

ภาพถ่ายทางอากาศ ให้คณะกรรมการแจ้งจังหวัดจัดส่งภาพถ่ายทางอากาศที่ถ่ายครั้งแรก พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้กรมที่ดินดำเนินการ อ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศต่อไป

มาตรการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณี ได้เนื้อที่ เกินจากหลักฐานเดิม

เพื่อป้องกันการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินจึงมีหนังสือที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว๓๖๗๗๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติดังนี้

๑. การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย กรณี ได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานเดิม ให้เจ้าพนักงานที่ดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการตรวจสอบการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๔๘๖๙/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ ประกอบด้วยเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าฝ่ายทะเบียน เป็นกรรมการ หัวหน้าฝ่ายรังวัด เป็นกรรมการ หัวหน้างานนิติกรรม ๒ เป็นกรรมการ และเลขานุการ และช่างรังวัดผู้ทำการรังวัด เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ พิจารณาทุกเรื่อง กรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด ส่วนกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาหรือส่วนแยก ส่งเรื่องให้คณะกรรมการฯ ประกอบด้วย เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาหรือหัวหน้าส่วนแยก เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าฝ่ายทะเบียนหรือผู้ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายทะเบียนในสาขาหรือส่วนแยก เป็นกรรมการ หัวหน้าฝ่ายรังวัดหรือผู้ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายรังวัดในสาขาหรือส่วนแยก เป็นกรรมการ หัวหน้างานนิติกรรม ๒ หรือผู้ทำหน้าที่หัวหน้างานนิติกรรม ๒ ในสาขาหรือส่วนแยก เป็นกรรมการและเลขานุการ และช่างผู้ทำการรังวัด เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ พิจารณาทุกเรื่องในกรณีหลักฐานเดิมเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเอง (น.ค. ๓) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในเขตนิคมสหกรณ์ (ก.ส.น. ๕) และกรณีการรังวัดเพื่อเปลี่ยนโฉนดตรวจโฉนดแผนที่ หรือตรวจที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นโฉนดที่ดิน ผลการรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้เนื้อที่เกิน ๑๐ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป รวมทั้งกรณีหลักฐานเดิมเป็นแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ใบจอง (น.ส. ๒) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓, น.ส. ๓ ข.) ผลการรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้เนื้อที่เกิน ๒๐ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป

๒. เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาเสร็จแล้วให้ทำบันทึกรายงานการประชุม การตรวจสอบแล้วลงนามร่วมกันเป็นหลักฐานรวมไว้ในเรื่องการรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทุกเรื่อง กรณีที่คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่ามิได้เป็นการนำที่ดินนอกหลักฐานมารวมออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการฯ ทำบันทึกรายงานการประชุมแล้วแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการให้ผู้ขอต่อไป ส่วนกรณีที่คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการนำที่ดินนอกหลักฐานมารวมออกโฉนดที่ดิน

หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการฯ ทำบันทึกรายงานการประชุม แล้วแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินแจ้งผู้ขอทราบเพื่อกันเขตที่ดินดังกล่าวออก หากผู้ขอไม่ยินยอม ให้เจ้าพนักงานที่ดินงดดำเนินการสำหรับที่ดินแปลงนั้น แล้วแจ้งเหตุที่ไม่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้ขอได้ พร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหากผู้ขอมิได้อุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานที่ดินสั่งยกเลิกคำขอต่อไป

๓. หากตรวจสอบพบว่าที่ดินแปลงใดได้รังวัดออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานเดิมตามหลักเกณฑ์ ข้อ ๑ โดยนำที่ดินนอกหลักฐานรวมเข้าไปด้วย โดยที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง กรมที่ดินจะถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบคำสั่งของทางราชการ ซึ่งนอกจากจะต้องได้รับโทษทางวินัยแล้ว จะต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาด้วย และหากเรื่องใดคณะกรรมการฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบไปโดยไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย กรรมการเฉพาะบุคคลที่มีความเห็นไม่ถูกต้องก็จะอยู่ในข่ายบกพร่องต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งถือเป็นความผิดวินัยตามควรแก่กรณีด้วย

อนึ่ง การที่กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติตามหนังสือฉบับนี้ มิได้เป็นการสั่งห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเนื้อที่เกินจากหลักฐานที่ดินเดิมตั้งแต่ ๑๐ หรือ ๒๐ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป แล้วแต่กรณี แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเนื้อที่เกินจากหลักฐานที่ดินเดิมเป็นไปโดยรอบคอบ และป้องกันการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมิให้นำกรณีดังกล่าวไปสร้างเงื่อนไขหรือนำเป็นข้อต่อรองกับผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยเด็ดขาด

นอกจากนี้ กรมที่ดินยังพิจารณาเห็นว่าเพื่อให้การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจากหลักฐานเดิมทุประเภทเป็นไปด้วยความรอบคอบ และป้องกันการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินจึงมีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว.๓๖๗๗๖ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติดังนี้

๑. การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินกรณีได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้คณะกรรมการตรวจสอบการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน กรณีได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานที่ดินเดิมตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๔๘๓๐/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ ประกอบด้วยผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เป็นประธานกรรมการ ผู้กำกับการเดินสำรวจทุกคนในศูนย์ เป็นกรรมการ ผู้กำกับการรังวัดทุกคนในศูนย์ เป็นกรรมการ และผู้กำกับการเดินสำรวจซึ่งผู้อำนวยการศูนย์ฯ มอบหมายเป็นเลขานุการ พิจารณาทุกเรื่อง กรณีหลักฐานเดิมเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) หนังสือการทำประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเอง (น.ค. ๓) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในเขตนิคมสหกรณ์ (ก.ส.น. ๕) และกรณีการรังวัดเพื่อเปลี่ยนโฉนดตราจอง

โฉนดแผนที่ หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นโฉนดที่ดิน ผลการรังวัดออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้เนื้อที่เกิน ๑๐ เพอร์เซ็นต์ขึ้นไป รวมทั้งกรณีหลักฐานเดิมเป็นแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ใบจอง (น.ส. ๒) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓, น.ส. ๓ ข.) ผลการรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้เนื้อที่เกิน ๒๐ เพอร์เซ็นต์ขึ้นไป โดยให้ช่างเดินสำรวจและเจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิตรวจสอบสาเหตุที่ได้เนื้อที่มากกว่าเดิม หากเห็นว่าผู้นำเดินสำรวจได้นำที่ดินนอกหลักฐานมารวมออกโฉนดที่ดินให้บันทึกเสนอคณะกรรมการฯ

๒. หากคณะกรรมการฯ เห็นว่า ถูกต้อง เหมาะสม ก็ให้เสนอผู้อำนวยการศูนย์ฯ ลงนามออกโฉนดที่ดินต่อไป หากเห็นว่าไม่เหมาะสม จึงให้เจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิแจ้งให้ผู้นำทำการเดินสำรวจหรือผู้แทนทราบ ถ้าผู้นำทำการเดินสำรวจหรือผู้แทนยินยอมให้กันเขตเนื้อที่ส่วนที่เกินจากหลักฐานเดิม ให้บันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐาน แล้วให้เจ้าหน้าที่เดินสำรวจออกไปทำการรังวัดกันเขตให้ถูกต้องตรงกับหลักฐานเดิม เสร็จแล้วเสนอให้ผู้อำนวยการศูนย์ฯ ลงนามออกโฉนดที่ดินต่อไป แต่ถ้าผู้นำเดินสำรวจไม่ยินยอมให้กันเขตเนื้อที่ส่วนที่เกินจากหลักฐานเดิม ให้บันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐาน แล้วรายงานผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับทราบ หากผู้อำนวยการศูนย์ฯ พิจารณาเห็นว่า ผู้นำทำการเดินสำรวจนำที่ดินนอกหลักฐานมารวมจริง ก็ให้สั่งงดการเดินสำรวจที่ดินแปลงนั้น แล้วแจ้งผู้นำทำการเดินสำรวจทราบพร้อมแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้นำทำการเดินสำรวจทราบตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

๓. ในการประชุมคณะกรรมการฯ ให้ร่วมกันตรวจสอบว่า ที่ดินแปลงนั้นมีการนำที่ดินนอกหลักฐานมารวมออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร สาเหตุที่ทำให้ได้เนื้อที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุใด เสร็จแล้วให้จัดทำรายงานการประชุมไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีที่ที่ดินมีเนื้อที่เกินจากหลักฐานเดิม ๑๐ - ๒๐ เพอร์เซ็นต์ขึ้นไปแล้วแต่กรณีจำนวนหลายแปลง ก็ให้นำเรื่องราวการเดินสำรวจฯ เข้าที่ประชุมในคราวเดียวกันได้ โดยในบันทึกรายงานการประชุมให้มีรายละเอียดการพิจารณาแต่ละแปลง โดยระบุเหตุผลให้ชัดเจนและเสนอเรื่องราวการเดินสำรวจให้ผู้อำนวยการศูนย์ฯ พิจารณาพร้อมกับรายงานการประชุม เมื่อผู้อำนวยการศูนย์ฯ ลงนามในโฉนดที่ดินแล้ว ให้สำเนารายงานการประชุมดังกล่าวเก็บไว้ในสารบบเรื่องราวการเดินสำรวจของทุกแปลงที่มีการพิจารณา

๔. ก่อนลงนามในโฉนดที่ดินให้ผู้อำนวยการศูนย์ฯ บันทึกให้ปรากฏในด้านหน้า มุมบนด้านขวาของใบไตสวน (น.ส. ๕) ว่าเห็นด้วยกับผลการประชุมของคณะกรรมการฯ และลงนามในโฉนดที่ดินต่อไป

๕. ในกรณีที่ผู้อำนวยการศูนย์ฯ ยังไม่ได้ลงนามในโฉนดที่ดินเนื่องจากสิ้นสุดโครงการในปีนั้นก่อนที่ศูนย์ฯ จะเดินสำรวจสำรวจออกโฉนดที่ดินจะส่งมอบเรื่องราวการเดินสำรวจที่ค้างลงนามให้กับสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา หรือส่วนแยก ให้ผู้อำนวยการศูนย์ฯ ดำเนินการประชุมคณะกรรมการฯ ให้แล้วเสร็จและให้ผู้อำนวยการศูนย์ฯ ให้ความเห็นไว้ในใบไตสวนด้วย

๖. หากมีการตรวจสอบพบในภายหลังว่า ที่ดินแปลงใดได้เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จากหลักฐานเดิมแล้วได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานเดิมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินจะถือว่าเป็น ความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกราย และหากรายได้ได้พิจารณาผ่านความเห็นของ คณะกรรมการฯ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ บุคคลที่มีความเห็นไม่ถูกต้องก็จะอยู่ในข่าย บกพร่องต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งถือเป็นความผิดวินัยตามกรณี และจะพิจารณาโทษ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินแปลงนั้นทุกคน

มาตรการป้องกันโดยการให้องค์ความรู้และติดตามการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่

จัดโครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในแต่ละปีงบประมาณ โดยให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด กำหนดหัวข้อวิชาเรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมเพื่อให้ ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับ และกรมที่ดินจะดำเนินการจัดฝึกอบรมให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ในกลุ่มงานวิชาการที่ดิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ด้วย อีกทั้งให้ผู้ตรวจราชการกรมที่ดินทำการตรวจติดตามการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและ ตรวจสอบเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายของสำนักงานที่ดิน จังหวัด/สาขา/ส่วนแยก กรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือตรวจสอบพบว่ามี การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้มีการสอบสวนให้เป็นที่ยุติ หากผลการสอบสวนปรากฏว่าเป็นการ ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือกระทำการทุจริตให้รายงานผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการ ทางวินัยและทางอาญาในทันที

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องจากกรมที่ดินและสำนักงาน ป.ป.ช.

ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องจากกรมที่ดิน จำนวน ๑๔ คน ประกอบด้วย

๑. นายณรงค์ สืบตระกูล รองอธิบดีกรมที่ดิน
๒. นายสุรพล ศรีวิโรจน์ ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ
๓. นายชัยยศ เหลืองภัทรเชวง ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ (อดีตเจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดอุทัยธานี)
๔. นายโศภนมิตร บุนนาค ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน (อดีตเจ้าพนักงาน ที่ดินที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา)
๕. นายธัญญวัฒน์ ชาญพินิจ ผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน (อดีตเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด มหาสารคาม)
๖. นายอมรศักดิ์ นัยวิจารณ์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์
๗. นายบุญยศักดิ์ ปงกาวงศ์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย

๘. นายวิกรม ศรีวิฑูรย์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุตรดิตถ์
๙. นายสุวิชัย สิบบังเกิด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน
๑๐. นายสุนทร ชาญณรงค์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิจิตร
๑๑. นายประพล ชมเงิน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
๑๒. นายสำเร็จ ม่วงสังข์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกาฬสินธุ์
๑๓. นางสาวสุภาวดี ชูโชติ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชุมพร
๑๔. นายบัณฑิต สติรชวาล เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสตูล

และสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน ๖ คน ประกอบด้วย

๑. นายธรรมบุญ เรืองดิษฐ์ รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.
๒. นายชัยยา ยอดสง่า ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดกาฬสินธุ์
๓. นายสุชาติ กรวยกิตานนท์ ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดขอนแก่น
๔. นายสุวิทย์ เรวีก ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดปราจีนบุรี
๕. นายธีรณัฏ์เศรษฐ์ เหยี่ยวประยูร ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดนครปฐม
๖. นายพล ศรีทไธ ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี

ต่างให้ความเห็นสอดคล้องกันสรุปได้ว่า สาเหตุของการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของกรมที่ดิน เกิดจากปัญหาอย่างน้อย ๓ ประการ คือ ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากประชาชน ซึ่งแต่ละปัญหาดังกล่าว ผู้เกี่ยวข้องจากกรมที่ดินและสำนักงาน ป.ป.ช. ยังให้ความเห็นเกี่ยวกับรายละเอียดแต่ละปัญหา ดังนี้

๑. ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย เกิดจากเหตุปัจจัยสำคัญคือ

๑.๑ การให้ถือครองที่ดินโดยเสรี ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและการถือครองที่ดินเป็นแบบการกระจุกตัว นำไปสู่การบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

๑.๒ หน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภท มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานและการกำหนดแนวเขตที่ดินใช้มาตราส่วนที่แตกต่างกันทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ การทับซ้อนของแนวเขตที่ดินระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนหรือภาครัฐด้วยกันเอง ซึ่งยากต่อการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิในที่ดินว่าเป็นที่ดินของรัฐหรือราษฎร อันมีผลต่อเนื่องทำให้เกิดปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามมา

๑.๓ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ที่มีการแจ้งการครอบครองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ และมีการถือครองมาเป็นระยะเวลานาน ปัจจุบันยังคงมี ส.ค. ๑ มาออกเอกสารสิทธิ

ในที่ดินอยู่ ประกอบกับในปัจจุบันที่ดินมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง จึงเป็นที่ต้องการของประชาชน และได้อาศัยช่องทางในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยทุจริต

๑.๔ ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของกรมที่ดิน แม้มีความรัดกุมเพียงพอแล้วก็ตาม แต่กรณีที่ยังปรากฏว่ามี การออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่จงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

๒. ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เกิดจากเหตุปัจจัยสำคัญคือ เจ้าหน้าที่ที่มีเจตนาทุจริต การไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐ และความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ จึงเป็นช่องทางที่เจ้าหน้าที่อาศัยเหตุดังกล่าวแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

๓. ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากประชาชน เกิดจากการให้ถือครองที่ดินโดยเสรี ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและการถือครองที่ดินเป็นแบบการกระจุกตัวนำไปสู่การบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยการร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่ประสงค์จะได้เอกสารสิทธิในที่ดิน โดยได้เสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ในเชิงนโยบาย

จากการศึกษาระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการเพิกถอนหรือแก้ไขการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ข้อมูลการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องจากกรมที่ดินและสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่าสาเหตุของการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติของรัฐเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ทำให้มีการอาศัยช่องว่างของนโยบายของรัฐดังกล่าวนำไปสู่การทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยมีเหตุปัจจัย ดังนี้

๑. การให้ถือครองที่ดินโดยเสรี

จากการศึกษากระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ให้ราษฎรสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ โดยมีการตรากฎหมายหลายฉบับมาเพื่อรองรับสิทธิและออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ประเภทโฉนดที่ดินให้กับราษฎร มีสิทธิถือครองที่ดินไม่จำกัดจำนวน ต่อมาในช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ระบบการถือครองที่ดินส่วนใหญ่ก็ยังเป็นไปตามแนวทางที่พระบาทสมเด็จพระ

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงวางรากฐานไว้ แต่มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระบบ การถือครองที่ดินขึ้นหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัดเพื่อค้ากำไร พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕ อันเป็นก้าวแรก ของการจัดระบบนิคมสร้างตนเองที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๘๖ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๙๓ พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๙๓ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวครั้งแรก และพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นต้น

เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) ได้จำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของคนไทย เพื่อให้คนไทยแต่ละคนมีที่ดินอยู่อาศัย ทำกินตามควรแก่อัตภาพ และป้องกันไม่ให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินจำนวนมากไปครอบครองเป็นเจ้าของ เพียงไม่กี่คน หากยังมีการปล่อยให้มีการซื้อขายและครอบครองที่ดินได้อย่างเสรี โดยไม่จำกัดจำนวน จะทำให้ราษฎรส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากมีผู้กว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ราษฎรผู้มีฐานะ ยากจนก็จะขายที่ดินให้กับนายทุน ก่อให้เกิดปัญหาไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย จึงได้มีการกำหนดสิทธิ การถือครองที่ดินของคนไทยไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด ๓ การกำหนดสิทธิในที่ดิน ตั้งแต่ มาตรา ๓๔ ถึง ๔๙ โดยประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓๔ ได้บัญญัติกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทย คนหนึ่งให้มีสิทธิถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เกิน ๕๐ ไร่ เพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน ๑๐ ไร่ เพื่อ พาณิชยกรรมไม่เกิน ๕ ไร่ และเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน ๕ ไร่ เนื่องจากเป็นแนวนโยบายของรัฐที่ประสงค์ จะให้คนไทยทุกคนมีที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินโดยเฉลี่ยตามควรแก่อัตภาพ โดยไม่ยอมให้บุคคล ใดถือครองที่ดินไว้มากเพราะจะทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่เกษตรกรซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่อันจะเป็นภัย แก่เศรษฐกิจของประเทศ หากผู้ใดต้องการถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ สามารถขอ อนุญาตต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้ นอกจากนี้ยังกำหนดว่า ผู้ใดมีที่ดินเกินกว่ากฎหมาย กำหนดผู้นั้นต้องจำหน่ายส่วนที่เกินนั้นเสีย

ต่อมาสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๙ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๐๒ ยกเลิกประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓๔ ถึงมาตรา ๔๙ ซึ่งเป็นตัวบทกฎหมาย ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยทั้งหมด โดยมีเหตุผลว่า การจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน ดังกล่าว เป็นการบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ ตั้งแต่บัดนั้นจนถึงปัจจุบันจึงไม่มีการจำกัดสิทธิในการถือ ครองที่ดินอีกต่อไปโดยเปิดโอกาสให้ถือครองที่ดินได้โดยเสรี

ผลจากการยกเลิกการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินโดยเปิดโอกาสให้ถือครองที่ดิน ได้โดยเสรีดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและการถือครองที่ดินเป็นแบบการกระจุกตัวอยู่กับ กลุ่มคนบางกลุ่ม จากสถิติอัตราส่วนการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน จำแนกตาม ขนาดการถือครอง ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ดังนี้ คนส่วนใหญ่ร้อยละ ๕๐ ของประเทศถือครองที่ดินไม่เกิน

๑ ไร่ ร้อยละ ๒๒ ถือครองที่ดิน ๑-๕ ไร่ และร้อยละ ๒๘ ถือครองที่ดินมากกว่า ๕ ไร่ ประกอบกับจากการศึกษาของมูลนิธิสถาบันที่ดิน ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ พบว่า โดยเฉลี่ยแล้วที่ดินที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของแต่ละอำเภอที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน มีขนาด ๒๔๙.๘ ไร่ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทน.ส. ๓ ก. มีขนาด ๑๘๙.๔ ไร่ ปัญหาการถือครองที่ดินขนาดใหญ่มีผลมาจากประเทศไทยไม่มีมาตรการในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน และจากข้อมูลรายงานโครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ ปี พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๕๘ พบว่า พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องเนื่องจากมีการบุกรุกเข้าครอบครองพื้นที่ป่าไม้เพื่ออยู่อาศัยและทำกิน แผ้วถางป่าเพื่อทำการเกษตร (คณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ, ๒๕๖๐ : ๖-๖) และนำไปสู่การบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังปรากฏจากข้อมูลการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกโดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากออกทับที่ดินของรัฐดังนี้ ออกในที่สาธารณประโยชน์ จำนวน ๑๘๑ แปลง ออกในที่หวงห้าม จำนวน ๑๒๑ แปลง และออกในเขตป่า จำนวน ๙๐ แปลง และการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ออกโดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พบว่า ออกในที่สาธารณประโยชน์ จำนวน ๕๒๒ แปลง ออกในที่หวงห้าม จำนวน ๑,๒๗๑ แปลง และออกในเขตป่า จำนวน ๑,๙๐๓ แปลง จากสภาพปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าถึงเวลาที่จะต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อป้องกันไม่ให้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่กระจุกอยู่กับกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายการถือครองที่ดินแล้วยังก่อให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐนำมาออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย

๒. หน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก

ที่ดินของรัฐมีกฎหมายและหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ดูแล ได้แก่

ที่ป่าไม้ กรมป่าไม้ มีหน้าที่ดูแลป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีหน้าที่ดูแลพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

ที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีหน้าที่ดูแล ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ที่นิคมสร้างตนเอง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มีหน้าที่ดูแลตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

ที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์มีหน้าที่ดูแลตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ที่ทางหลวง กรมทางหลวงมีหน้าที่ดูแลตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

ที่แม่น้ำ กรมชลประทานและพาณิชย์นาวี มีหน้าที่ดูแลตามพระราชบัญญัติการ

เดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๕๔๖

ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่ ที่สาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่ามีกรมการปกครอง (นายอำเภอ) และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ดูแลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๕๑)

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามกฎหมายที่กำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภท ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก มีหน่วยงานของรัฐเกี่ยวข้องหลายหน่วยงานและการกำหนดแนวเขตที่ดินใช้มาตราส่วนที่แตกต่างกันทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ การทับซ้อนของแนวเขตที่ดินระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนหรือภาครัฐด้วยกันเอง ยากต่อการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินว่าเป็นที่ดินของรัฐหรือราษฎร อันมีผลต่อเนื่องทำให้เกิดปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ตามมา จะเห็นได้จากสถิติการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดิน ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือมิชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พบว่ามีการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกโดยวิธีเดินสำรวจและวิธีเฉพาะราย ซึ่งมีสาเหตุมาจากออกในที่สาธารณประโยชน์ จำนวน ๑๘๑ แปลง ออกในที่หวงห้าม จำนวน ๑๒๑ แปลง ออกในเขตป่า จำนวน ๙๐ แปลง และออกในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน ๙ แปลง นอกจากนี้ยังพบว่ามีกรณีการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยวิธีเดินสำรวจและวิธีเฉพาะราย ซึ่งมีสาเหตุมาจากออกในเขตป่า จำนวน ๑๙๐๓ แปลง ออกในที่หวงห้าม จำนวน ๑๒๗๑ แปลง ออกในที่สาธารณประโยชน์ จำนวน ๕๒๒ แปลง และออกในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน ๘๐ แปลง

เป็นการสะท้อนให้เห็นทั้งปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตของรัฐที่นำไปสู่การออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือมิชอบด้วยกฎหมาย อันสอดคล้องกับผลการศึกษาของนิติรัฐ ไชยศรี วิจารณ์ รักษาปวงชน และสุรพล ศรีวิโรจน์ ที่ศึกษาเรื่อง ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในบริเวณพื้นที่คาบเกี่ยวกับเขตป่าชายเลน พบว่า ปัญหาการออกโฉนดที่ดินเกิดจากการตีความกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่ต่างกัน ตลอดจนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการสำรวจ จำแนกประเภทที่ดินของรัฐและเอกชนยังไม่ชัดเจน ควรทำการสำรวจแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน ประกอบกับปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินของรัฐดังกล่าวนี้ เป็นปัญหาข้อพิพาทนำไปสู่ศาลปกครองอยู่บ่อยครั้ง อาทิเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๓/๒๕๕๓ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๙/๒๕๕๐ จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการแก้ไขเพื่อให้แนวเขตที่ดินของรัฐให้มีความชัดเจนต่อไป

สำหรับกรณีปัญหาดังกล่าวนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๘ เห็นชอบให้ดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน ๑:๔๐๐๐ (One Map) โดยได้มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานคณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ และมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นเลขานุการและศูนย์ประสานงานคณะกรรมการฯ เพื่อให้ประเทศไทยมีแนวเขตที่ดินของรัฐที่ถูกต้องทันสมัยอยู่บนมาตรฐานแผนที่มาตราส่วน ๑:๔๐๐๐

อันมีผลทำให้แนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐต่อสนิท ไม่ทับซ้อน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบหรือ บุกรุกที่ดินของรัฐได้ ทั้งนี้ในทางปฏิบัติอาจมีปัญหาคำหนดให้มีเขตที่ดินของรัฐเพียงเส้นเดียว เนื่องจากการสงวนหวงห้ามที่นั้นเกิดขึ้นได้หลายสาเหตุมีกฎหมายหลายฉบับเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งพื้นที่เดียวกันอาจใช้ประโยชน์ได้หลายประการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด จึงทำให้เกิดการทับซ้อนของพื้นที่

ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งดำเนินการให้มีการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น ให้มีมาตราส่วน ๑:๔๐๐๐ เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยอาจเริ่มดำเนินการในพื้นที่จังหวัดที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง หรือมีความเสี่ยงต่อการทุจริตก่อน และขยายให้มีการจัดทำให้ครอบคลุมทั่วประเทศต่อไป และหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันแนวเขตที่ดินของรัฐในความรับผิดชอบโดยต้องเข้าร่วมตรวจสอบและสนับสนุนเพื่อให้มีการออกเอกสารสิทธิที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมต่อประชาชน ผู้มีสิทธิในที่ดิน

ในระหว่างที่ดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน ๑:๔๐๐๐ (One Map) ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติ กรณีการออกเอกสารสิทธิที่มีเขตติดต่อกับเขตป่าไม้โดยให้ใช้ระวางแผนที่ มาตราส่วน ๑:๔๐๐๐ และระวางรูปถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน ๑:๕๐๐๐ ที่มีการถ่ายทอดและมีการรับรองเขตป่าไม้ไว้แล้วตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๓๑ บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๒๔ และบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔ ใช้ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ส่วนในพื้นที่ ๑ ตารางกิโลเมตร (ครอบคลุมพื้นที่ ๑ ตารางกิโลเมตร) ในแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร ซึ่งมีแนวเขตป่าไม้หลายเส้นซ้อนทับคาบเกี่ยวกัน ก่อนการออกเอกสารสิทธิให้นำแนวเขตป่าไม้ที่ผ่านการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ (One Map) จนแล้วเสร็จมาประกอบการพิจารณา

๓. แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑)

การได้มาซึ่งแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เป็นการได้มาตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕ โดยกำหนดให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ สำหรับผู้ที่มีได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดกฎหมายถือว่าผู้นั้นมีเจตนาสละสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นบทสันนิษฐานโดยเด็ดขาดและรัฐมีอำนาจนำที่ดินนั้นไปจัดตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการ

เฉพาะรายตามมาตรา ๕ วรรคสอง ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ (มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕) ยกเลิกความใน วรรคสองของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นการยกเลิก ในเรื่องการผ่อนผันการแจ้งการครอบครองที่ดินของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งถือเป็นจุดสิ้นสุดของการ แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) โดยผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่มีแบบแจ้งการ ครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวล กฎหมายที่ดินจึงมีอำนาจใช้สอยทรัพย์สินตลอดจนโอนทรัพย์สินให้กับผู้อื่นได้โดยอิสระ อีกทั้งยังมีสิทธิที่ จะนำที่ดินที่มีแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) นำไปขอกออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวล กฎหมายที่ดินต่อไปได้

ต่อมากรมที่ดินได้ดำเนินการขอยกเลิกแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการนำหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) มาขอกออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การยกเลิกแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป โดยคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ซึ่งเปลี่ยนเป็น “ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์”) ตามลำดับ และได้ประกาศใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้ภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ การออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรอง การทำประโยชน์จากหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) นั้น มาตรา ๘ แห่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้ผู้ซึ่งได้ ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยมีหลักฐานแบบ แจ้งการครอบครองที่ดิน และยังมีได้ยื่นคำขอกออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมายื่นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (โดยสิ้นสุดวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓) เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนด หากมีผู้นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มาขอกออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือ คำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ทั้งนี้ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ซึ่งเริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ จนถึง ปัจจุบัน ยังคงมีเหลืออยู่ ไม่สามารถนำหลักฐาน ส.ค. ๑ มาออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้หมดไปได้ ประกอบกับในปัจจุบันที่ดินมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงมีความต้องการมาก และบางพื้นที่มีลักษณะเฉพาะ ต้องห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ หากไม่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ จึงเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตใน การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการต่าง ๆ จะเห็น

ได้จากสถิติการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดิน ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือมิชอบด้วยกฎหมาย ตาม มาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พบว่ามีการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกโดยวิธีเดินสำรวจและวิธีเฉพาะราย เนื่องจากออกไม่ตรงตามตำแหน่งหลักฐานเดิม จำนวน ๑๑๗ แปลง นอกจากนี้ยังพบว่ามีกรณีการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยวิธีเดินสำรวจและวิธีเฉพาะรายเนื่องจากออกไม่ตรงตามตำแหน่งหลักฐานเดิม จำนวน ๑๗๓ แปลง ปัญหาดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) อีกทั้งยังมีข้อพิพาทสืบเนื่องมาจากการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง(ส.ค. ๑) ในศาลปกครองหรือจากผลการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จึงเป็นปัญหาที่ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหา แม้ว่าการยื่นขอออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ โดยอาศัยแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) กฎหมายจะกำหนดให้ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมเพื่อให้มีคำพิพากษาออกจึงจะสามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ได้ แต่เนื่องจากกระบวนการตามกฎหมายกำหนดให้กรมที่ดินเป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่จะดำเนินการตรวจสอบข้อมูลเพื่อนำเสนอต่อศาลประกอบการพิจารณา ซึ่งกรมที่ดินได้ออกระเบียบมาเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาร่วมตรวจสอบด้วย แต่เนื่องจากปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐยังไม่มีความชัดเจน และโดยสภาพของหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เป็นเพียงการแจ้งระยะและแนวเขตโดยประมาณ ทำให้เกิดปัญหากับหน่วยงานของรัฐหรือผู้มีส่วนได้เสียไม่สามารถเข้าร่วมให้ข้อมูลระหว่างพิจารณาหรือตรวจสอบของศาลโดยถูกต้องครบถ้วนได้

๔. เปรียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของกรมที่ดิน

หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ส่วนใหญ่จะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด ๔ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่ในบางกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องพิจารณากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้น แม้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินมีหลายฉบับแต่ฉบับมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันก็ตาม

แต่กรมที่ดินก็ได้มีมาตรการในการป้องกันปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายไว้หลายประการได้แก่

๑. มาตรการแก้ไขปัญหากับพื้นที่ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยกรมที่ดินกำหนดแนวทางพิจารณาและหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับปัญหาพื้นที่ในการออกเอกสารสิทธิเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแบบ

บูรณาการ มาตราส่วน ๑:๔๐๐๐ (One Map) ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับระวางแผนที่ มาตราส่วน ๑:๔๐๐๐ และระวางรูปถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน ๑:๕๐๐๐ ที่มีการถ่ายทอดและมีการรับรองเขตป่าไม้ไว้แล้วตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๓๑ บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๒๔ และบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔ ใช้ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำหรับในพื้นที่ ๑ ตารางกิโลเมตร (ครอบคลุมพื้นที่ ๑ ตารางกิโลเมตร) ในแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร ซึ่งมีแนวเขตป่าไม้หลายเส้นซ้อนทับคาบเกี่ยวกัน ก่อนการออกเอกสารสิทธิให้นำแนวเขตป่าไม้ที่ผ่านการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ (One Map) จนแล้วเสร็จมาประกอบการพิจารณาการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยกำหนดให้จังหวัดพิจารณาแต่งตั้งตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ด้วย

๒. มาตรการควบคุมและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการจัดทำทะเบียนสาธารณประโยชน์ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และให้สอบผู้ปกครองท้องที่ก่อนออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

๓. มาตรการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณี ได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานเดิมในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการตรวจสอบการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ประกอบด้วยเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าฝ่ายทะเบียน เป็นกรรมการ หัวหน้าฝ่ายรังวัด เป็นกรรมการ หัวหน้างานนิติกรรม ๒ เป็นกรรมการและเลขานุการ และช่างรังวัดผู้ทำการรังวัด เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ พิจารณา ส่วนกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาหรือส่วนแยก ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาหรือหัวหน้าส่วนแยก เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าฝ่ายทะเบียนหรือผู้ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายทะเบียนในสาขาหรือส่วนแยก เป็นกรรมการ หัวหน้าฝ่ายรังวัดหรือผู้ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายรังวัด ในสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาหรือส่วนแยก เป็นกรรมการ หัวหน้างานนิติกรรม ๒ หรือผู้ทำหน้าที่หัวหน้างานนิติกรรม ๒ ในสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาหรือส่วนแยก เป็นกรรมการและเลขานุการ และช่างผู้ทำการรังวัด เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ พิจารณา

สำหรับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินกรณีได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานเดิม ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการตรวจสอบการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน พิจารณากรณีได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานที่ดินเดิม ประกอบด้วยผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เป็นประธานกรรมการ

ผู้กำกับการเดินทางสำรวจทุกคนในศูนย์ เป็นกรรมการ ผู้กำกับการรังวัดทุกคนในศูนย์ เป็นกรรมการ และผู้กำกับการเดินทางสำรวจซึ่งผู้อำนวยการศูนย์ฯ มอบหมายเป็นเลขานุการ

๔. มาตรการป้องกันโดยการให้องค์ความรู้และติดตามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยการจัดโครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในแต่ละปีงบประมาณ โดยให้กำหนดหัวข้อวิชาเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นส่วนหนึ่งของวิชาในการฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับ และกรมที่ดินจะดำเนินการจัดฝึกอบรมให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในกลุ่มงานวิชาการที่ดิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วย อีกทั้งให้ผู้ตรวจราชการกรมที่ดินทำการตรวจติดตามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศูนย์อำนาจการเดินทางสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่มีการเดินทางสำรวจออกโฉนดที่ดินและตรวจสอบเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายของสำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา/ส่วนแยก

เมื่อพิจารณาถึงระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินรวมทั้งมาตรการของกรมที่ดินในการป้องกันปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า ระเบียบปฏิบัติดังกล่าวมีความรัดกุมเพียงพอแล้ว แต่กรณีที่ยังปรากฏว่ามีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย มีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ตั้งใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินอย่างเคร่งครัด ดังปรากฏจากการศึกษาผลการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้ทำการไต่สวนนาย บ. เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอกระทุ้ง จังหวัดภูเก็ต กรณีการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๗๒๓ และ ๑๗๒๔ อำเภอกระทุ้ง จังหวัดภูเก็ต จากหลักฐาน ส.ค. ๑ พบว่า เป็นการออก น.ส. ๓ ก. ไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีการพิสูจน์ให้ได้ความว่าที่ดินดังกล่าวตรงตามหลักฐานหรือไม่ ตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย พ.ศ. ๒๕๒๙ และไม่ปรากฏว่ามีผู้ปกครองท้องที่ร่วมเป็นพยานและตรวจสอบที่ดิน ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เรื่อง ให้สอบผู้ปกครองท้องที่ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และยังปรากฏว่า ที่ดินอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่นาย บ. ไม่ได้ปฏิบัติ ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และไม่ตั้งคณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๐ (๓) เพื่อทำการพิสูจน์ที่ดินว่าที่ดินแปลงดังกล่าวสามารถออกเอกสารสิทธิได้หรือไม่ การกระทำของนาย บ. เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

จากการศึกษาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการเพิกถอนหรือแก้ไขการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ข้อมูลการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องจากกรมที่ดินและสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่าสาเหตุของการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เกิดจากเจ้าหน้าที่เจตนาทุจริต การไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐ ตลอดจนความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐโดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เจ้าหน้าที่เจตนาทุจริต

เจ้าหน้าที่หมายถึง ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ได้แก่ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินที่อธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนี้ยังรวมถึงนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในการออกเอกสารสิทธิโดยวิธีเดินสำรวจ ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจฯ ผู้กำกับการเดินสำรวจฯ และเจ้าหน้าที่สายสำรวจ เป็นต้น ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในการออกเอกสารสิทธิโดยวิธีเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ในฝ่ายรังวัดและเจ้าหน้าที่ในฝ่ายทะเบียน เป็นต้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิให้ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาข้อมูลการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ปรากฏดังนี้

๑.๑ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ทำการไต่สวน นาย ช. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง นายช่างรังวัดชำนาญงาน ส่วนปฏิบัติการรังวัดและออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เดินสำรวจรังวัดทำแผนที่ ตามโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่อื่นเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจากหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) เนื้อที่ ๓๐ - ๐ - ๐๐ ไร่ ออกเป็นโฉนดที่ดินจำนวน ๙ แปลง ได้แก่ โฉนดที่ดินเลขที่ ๖๓๗๑๙, ๖๓๗๒๐, ๖๓๗๒๑, ๖๓๗๒๒,

๖๓๗๒๓, ๖๓๗๒๔, ๖๓๗๒๕, ๖๓๗๒๖ และ ๖๓๗๒๗ อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา คิดเป็นเนื้อที่รวมทั้งสิ้น ๑๕๕ - ๐ - ๖๕ ไร่ มากกว่าหลักฐานเดิม ๑๒๕ - ๐ - ๖๕ ไร่ โดยมีขอบด้วยระเบียบและกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ว่าด้วยการออกโฉนดที่ดิน ข้อ ๑๐ กำหนดว่าในกรณีที่ดินได้เกินกว่าระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครอง ให้ถือระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองเป็นหลักในการออกโฉนดที่ดิน ซึ่ง ส.ค. ๑ ดังกล่าวระบุที่ดินข้างเคียงด้านทิศใต้จดป่า จึงให้ถือระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) และปรากฏผลการวิเคราะห์ อ่าน แปลภาพถ่ายทางอากาศโฉนดที่ดินทั้ง ๙ แปลง รวมทั้งตรวจสอบภาคสนาม เชื่อได้ว่า ส.ค. ๑ ไม่ใช่ตำแหน่งที่ออกโฉนดที่ดินทั้ง ๙ แปลง และมีการเตรียมผู้สูงอายุเพื่อให้ถ้อยคำว่าการแจ้ง ส.ค. ๑ ผิดพลาดคลาดเคลื่อน เป็นการพยายามเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้ได้เนื้อที่มากกว่าที่แจ้งไว้ใน ส.ค. ๑ ประกอบกับที่ดินอยู่ในเขต ส.ป.ก. พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ไม่ได้ ถ้าไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต และไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล

๑.๒ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวน นาย บ. เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอกระทุ้ง จังหวัดภูเก็ต กรณีการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๗๒๓ และ ๑๗๒๔ อำเภอกระทุ้ง จังหวัดภูเก็ต จากหลักฐาน ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นการออก น.ส. ๓ ก. ไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีการพิสูจน์ให้ได้ว่าความที่ที่ดินดังกล่าวตรงตามหลักฐานหรือไม่ ตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย พ.ศ. ๒๕๒๙ และไม่ปรากฏว่ามีผู้ปกครองท้องที่ร่วมเป็นพยานและตรวจสอบที่ดิน ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เรื่อง ให้สอบผู้ปกครองท้องที่ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และยังปรากฏว่า ที่ดินอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่นาย บ. ไม่ได้ปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และไม่ตั้งคณะกรรมการตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๐ (๓) เพื่อทำการพิสูจน์ที่ดินว่าที่ดินแปลงดังกล่าวสามารถออกเอกสารสิทธิได้หรือไม่ การกระทำของนาย บ. เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการมติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

จากข้อมูลการดำเนินการทางวินัยของกรมที่ดินข้างต้นจะเห็นได้ว่า ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เกิดจากเจ้าหน้าที่จงใจไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่กำหนดไว้ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และปฏิบัติ

หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะการเดินทางสำรวจของกรมที่ดิน ซึ่งจากสถิติการเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะเกิดจากวิธีการเดินทางสำรวจมากกว่าขอออกแบบเฉพาะราย

๒. การไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐ

ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินจะมีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ในการร่วมรับผิดชอบต่อการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๕๕) เป็นต้น เมื่อมีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีข้างเคียงจดเขตที่ดินของรัฐ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลตามกฎหมายดังกล่าว มีหน้าที่ในการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินของรัฐตามที่ตนได้รับมอบหมายด้วย แต่ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชี้แนวเขตที่ดินของรัฐที่ตนมีหน้าที่ดูแลได้จึงไม่ได้มาระวางชี้และรับรองแนวเขตทำให้เกิดมีปัญหาคุปรกในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ได้รับรองแนวเขตไปโดยมิชอบ ดังปรากฏข้อเท็จจริงในการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๘๔๑๔, ๙๘๔๑๕ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นการออกโฉนดที่ดินด้วยวิธีเฉพาะรายโดยไม่มีการแจ้งการครอบครอง ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินสรุปความได้ว่า ขณะพิจารณาออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้แจ้งว่า ได้ให้ผู้เชี่ยวชาญของศาลวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศทำการตรวจพิสูจน์แล้วพบว่า ที่ดินบริเวณนี้มีการทำประโยชน์มาก่อนพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗ ผู้ครอบครองย่อมมีสิทธิในที่ดินเท่ากับการแจ้งการครอบครองที่ดิน และที่ดินไม่เป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อีกทั้งที่ดินทั้งสองแปลงได้กันออกจากป่าสงวนแห่งชาติแล้ว เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานที่ดินได้ลงนามออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลง ต่อมาภายหลังปรากฏว่าที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติจึงเป็นการออกโฉนดที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีกรมที่ดิน จึงได้มีคำสั่ง ที่ ๑๒๘๐/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เพิกถอนโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าว

นอกจากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชี้แนวเขตที่ดินของรัฐที่ตนมีหน้าที่ดูแลได้จึงไม่ได้มาระวางชี้และรับรองแนวเขตทำให้เกิดมีปัญหาคุปรกในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินและบางกรณีเจ้าหน้าที่ได้รับรองแนวเขตที่ดินไปโดยมิชอบดังกล่าวแล้ว ยังพบว่าเจ้าหน้าที่ปล่อยปละละเลยในการดูแลที่ดินของรัฐทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างต่อเนื่อง

๓. ความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ

บทบัญญัติตามกฎหมายที่กำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภทซึ่งมีอยู่จำนวนมาก มีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานและการกำหนดแนวเขตที่ดินใช้มาตราส่วนที่แตกต่างกันทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ การทับซ้อนของแนวเขตที่ดินระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนหรือภาครัฐด้วยกันเอง ซึ่งยากต่อการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินว่าเป็นที่ดินของรัฐหรือเอกชน อันมีผลต่อเนื่องทำให้เกิดปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามมา ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในหัวข้อปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย จึงเป็นช่องทางที่เจ้าหน้าที่อาศัยเหตุดังกล่าวแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องมาจากประชาชน

ประชาชนในที่นี้ หมายถึง บุคคลซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน และได้มาออกเอกสารสิทธิในที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งวิธีการเดินสำรวจและวิธีเฉพาะราย ตลอดจนผู้ได้รับมอบหมายให้ทำการแทนเจ้าของที่ดิน จากการศึกษากระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ข้อมูลการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องจากกรมที่ดินและสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่าสาเหตุของการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายเนื่องมาจากประชาชน เกิดจากการให้ถือครองที่ดินโดยเสรีทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและการถือครองที่ดินเป็นแบบการกระจุกตัว นำไปสู่การบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยการร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่ประสงค์จะได้เอกสารสิทธิในที่ดิน โดยได้เสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือถูกผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีอำนาจบีบบังคับให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินทำให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ดังปรากฏข้อเท็จจริงจากการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ พบว่า นาย ส. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินอำเภอป่าสัก จังหวัดอุดรธานี ได้ร่วมกับราษฎร โดยใช้ให้ นาย อ. ไปแจ้งความเท็จต่อพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี ว่าหลักฐาน ส.ค. ๑ เนื้อที่ ๙ ไร่ ๑ บัญผู้ถือ มีชื่อ นาย พ. เป็นผู้แจ้งการครอบครอง และใบมรณบัตรของ นาย พ. สูญหาย เพื่อที่จะขอคัดสำเนา ส.ค. ๑ มาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออก น.ส. ๓ ก. จากนั้นได้ให้ นาง ก. ไปยื่นคำขอออก น.ส. ๓ ก. ต่อเจ้าพนักงานที่ดินสำนักงานที่ดินอำเภอป่าสัก จังหวัดอุดรธานี โดยมี นาย ส. เป็นผู้ส่งรับคำขอและเสนอนายอำเภอป่าสัก เพื่อมอบให้ นาย ส. ไปทำการรังวัด และได้จัดทำข้อความอันเป็นเท็จในเอกสารว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ ที่นาง ก. ผู้ขอออก น.ส. ๓ ก. รับให้มาจากบิดา เป็นเหตุให้มีการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๔๒๔ อำเภอป่าสัก จังหวัดอุดรธานี เนื้อที่ ๑๐ - ๑ - ๑๘ ไร่ ให้แก่นาง ก. เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๒ มิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากได้นำหลักฐาน ส.ค. ๑ ซึ่งเป็น

หลักฐานสำหรับที่ดินแปลงอื่นมาสรวมสิทธิออก น.ส. ๓ ก. ในที่ดินของนาง ก. ซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่มีการออกหลักฐานเป็น ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ไว้แล้ว ทำให้นาง ก. ได้รับประโยชน์จากการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบ และนาย ส. ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงิน ๓๗,๐๐๐ บาท

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สาเหตุที่มีการออก น.ส. ๓ ก. ไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เกิดจากการร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่ประสงค์จะได้เอกสารสิทธิในที่ดิน โดยได้เสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในเรื่องนี้นายธรรมนุญ เรื่องดิษฐ์ รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. นายธีรณัฏฐ์ เศรษฐ ศึกษายุทธ ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดนครปฐม และนายพลศรีโท ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี เห็นสอดคล้องว่าปัญหาผู้มีอิทธิพลมีอำนาจในตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง หรือนักการเมือง ช่มชืดใจหรือจงใจให้เจ้าหน้าที่ตกอยู่ในสภาวะจำยอม ต้องกระทำผิดออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ ดังนั้น จึงควรต้องมีมาตรการปกป้องเจ้าหน้าที่มิให้อยู่ได้ค้ำบั้ดังกล่าว

สรุป

จากการศึกษาเรื่องกระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินและปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

๑. ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย เกิดจากเหตุปัจจัยสำคัญ คือ

๑.๑ การให้ถือครองที่ดินโดยเสรี ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและการถือครองที่ดินเป็นแบบการกระจุกตัว นำไปสู่การบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

๑.๒ หน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภท มีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานและการกำหนดแนวเขตที่ดินใช้มาตราส่วนที่แตกต่างกันทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ การทับซ้อนของแนวเขตที่ดินระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนหรือภาครัฐด้วยกันเอง ซึ่งยากต่อการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินว่าเป็นที่ดินของรัฐหรือราษฎร อันมีผลต่อเนื่องทำให้เกิดปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามมา

๑.๓ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ที่มีการแจ้งการครอบครองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ และมีการถือครองมาเป็นระยะเวลานาน ปัจจุบันยังคงมี ส.ค. ๑ มาออกเอกสารสิทธิในที่ดินอยู่ ประกอบกับในปัจจุบันที่ดินมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง จึงเป็นที่ต้องการของประชาชนได้อาศัยช่องทางในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยทุจริต

๑.๔ ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของกรมที่ดิน มีความรัดกุมเพียงพอแล้ว แต่กรณีที่ยังปรากฏว่ามีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่จงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย

๒. ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เกิดจากเหตุปัจจัยสำคัญคือ เจ้าหน้าที่มีเจตนาทุจริต การไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐ และความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ จึงเป็นช่องทางที่เจ้าหน้าที่อาศัยเหตุดังกล่าวแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

๓. ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากประชาชน เกิดจากการให้ถือครองที่ดินโดยเสรี ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและการถือครองที่ดินเป็นแบบการกระจุกตัวนำไปสู่การบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยการร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่ประสงค์จะได้เอกสารสิทธิในที่ดิน โดยได้เสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือใช้อิทธิพลบีบบังคับให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ทำให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

บทที่ ๔

แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

ในการศึกษาแนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีขอบด้วยกฎหมาย เป็นการศึกษาโดยอาศัยแหล่งข้อมูลจากยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องจากกรมที่ดินและสำนักงาน ป.ป.ช. แล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

ผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องจากกรมที่ดินและสำนักงาน ป.ป.ช.

ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องจากกรมที่ดิน จำนวน ๑๔ คน ประกอบด้วย

๑. นายณรงค์ สืบตระกูล รองอธิบดีกรมที่ดิน
๒. นายสุรพล ศรีวิโรจน์ ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ
๓. นายชัยยศ เหลืองภัทรเชวง ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ (อดีตเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุทัยธานี)
๔. นายโศภณมิตร บุณนาค ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน (อดีตเจ้าพนักงานที่ดินที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา)
๕. นายธัญญวัฒน์ ชาญพินิจ ผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน (อดีตเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมหาสารคาม)
๖. นายอมรศักดิ์ นัยวิจารณ์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์
๗. นายบุญยศศักดิ์ ปงกาวงศ์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย
๘. นายวิกรม ศรีวิฑูรย์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรดิษฐ์
๙. นายสุวิชัย สิบงเกิด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน
๑๐. นายสุนทร ชาญณรงค์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิจิตร
๑๑. นายประพล ชมเงิน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
๑๒. นายสำเริง ม่วงสังข์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกาฬสินธุ์
๑๓. นางสาวสุภาวดี ชูโชติ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชุมพร
๑๔. นายบัณฑิต สกิลชวล เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสตูล

และสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน ๖ คน ประกอบด้วย

๑. นายธรรมบุญ เรืองดิษฐ์ รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.
๒. นายชัยยา ยอดสง่า ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดกาฬสินธุ์
๓. นายสุชาติ กรวยกิตานนท์ ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดขอนแก่น
๔. นายสุวิทย์ เรวก ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดปราจีนบุรี
๕. นายหิรัณย์เศรษฐ์ เขี้ยวยวประยูร ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดนครปฐม
๖. นายพล ศรัทโธ ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี

ต่างให้ความเห็นสอดคล้องกันสรุปได้ว่า

๑. แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย ควรใช้กระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และด้านการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มาเป็นแนวทางการป้องกันการทุจริต

๒. แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ มีแนวทางป้องกันโดยการส่งเสริมบุคลากรให้ได้รับการพัฒนาและยกระดับจิตใจเป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้งการปลูกจิตสำนึกในการต่อต้านการทุจริตและรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม การอบรมบุคลากรให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน การสอบสวนและการพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ ผู้เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ

๓. แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากประชาชน มีแนวทางป้องกันโดยใช้กระบวนการกล่อมเกลางานสังคม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาปรับใช้ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน การดำเนินคดีกับผู้ขออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ และออกกฎหมายกำหนดสิทธิในที่ดิน รวมทั้งสนับสนุนให้ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. มีผลใช้บังคับโดยเร็ว

จากเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่ ๔ “พัฒนาระบบป้องกันเชิงรุก” ที่มุ่งเน้นการพัฒนาโลกและกระบวนการงานด้านการป้องกันการทุจริตของประเทศไทยให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อลดโอกาสการทุจริตหรือทำให้การทุจริตเกิดยากขึ้นหรือไม่เกิดขึ้น โดยอาศัยทั้งการกำหนดกลไกด้านกฎหมาย กลไกทางการบริหาร และกลไกอื่น ๆ ตลอดจนเสริมสร้างการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งภาครัฐ และเอกชนให้มีธรรมาภิบาล สามารถนำมาปรับใช้กับการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนี้

แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย

จากการศึกษาปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย พบว่า เกิดจากเหตุปัจจัยสำคัญ คือ

๑. การให้ถือครองที่ดินโดยเสรี ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและการถือครองที่ดินเป็นแบบการกระจุกตัว นำไปสู่การบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

๒. หน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภทมีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานและการกำหนดแนวเขตที่ดินใช้มาตราส่วนที่แตกต่างกันทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ การทับซ้อนของแนวเขตที่ดินระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนหรือภาครัฐด้วยกันเอง ซึ่งยากต่อการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินว่าเป็นที่ดินของรัฐหรือเอกชน อันมีผลต่อเนื่องทำให้เกิดปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามมา

๓. แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ที่มีการแจ้งการครอบครองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ และมีการถือครองมาเป็นระยะเวลาานาน ปัจจุบันยังคงมี ส.ค. ๑ มาออกเอกสารสิทธิในที่ดินอยู่ ประกอบกับในปัจจุบันที่ดินมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง จึงเป็นที่ต้องการของประชาชน ได้อาศัยช่องทางในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยทุจริต

๔. ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของกรมที่ดิน มีความรัดกุมเพียงพอแล้ว แต่กรณีที่ยังปรากฏว่ามีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ตั้งใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายซึ่งมีทั้งกรณีเต็มใจและกรณีเกรงกลัวอิทธิพลควรมีแนวทางในการป้องกัน ดังนี้

๑. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

๑.๑ ให้ดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลสารบบการบริหารงานที่ดินบนฐานข้อมูลเดียว และเผยแพร่บนระบบอิเล็กทรอนิกส์สารสนเทศ (Web Site) ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ ได้แก่ กระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ข้อมูลเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบัน ผลการตรวจสอบการเพิกถอนแก้ไขเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในแต่ละพื้นที่ ข้อมูลที่ดินของรัฐทุกประเภท แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ เป็นต้น

๑.๒ ให้เพิ่มผู้แทนจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และผู้แทนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรับผิดชอบแนวเขตที่ดินของรัฐ เข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และให้กำหนดกรอบระยะเวลาแล้วเสร็จในการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินที่ชัดเจน

๒. ด้านกฎหมาย

๒.๑ ออกกฎหมายกำหนดสิทธิในที่ดิน โดยแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินให้มีการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยเช่นเดียวกันกับที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ ถึงมาตรา ๔๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งถูกยกเลิกไป โดยกำหนดจำนวนการถือครองที่ดินแต่ละประเภทตามการใช้ประโยชน์ใหม่ให้เหมาะสมกับปัจจุบัน

ในขณะเดียวกันต้องเร่งรัดให้ออกพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ให้มีผลใช้บังคับโดยเร็วเพื่อเก็บภาษีผู้ครอบครองที่ดินทั้งที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินและทิ้งร้างหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ เพื่อให้เกิดการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่หรือหากไม่สามารถทำประโยชน์ได้ก็ให้ขายที่ดินดังกล่าวไปเพื่อให้ผู้อื่นได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ต่อไป

๒.๒ ให้แก้ไข มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยกำหนดให้ผู้ที่มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ที่อยู่ในการครอบครอง และที่ดินที่ยังมิได้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน มายื่นคำขอออโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อสำนักงานที่ดินในพื้นที่รับผิดชอบภายในระยะเวลา ๑๘๐ วัน เพื่อดำเนินการตรวจสอบและพิสูจน์สิทธิการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ดังกล่าว ทั้งนี้ หากไม่นำหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ที่อยู่ในการครอบครองมายื่นคำขอภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าไม่ประสงค์นำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) มาขออออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และให้ถือว่าเป็นการยกเลิกแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ดังกล่าว เนื่องจาก ส.ค.๑ ส่วนใหญ่ที่เหลืออยู่มักพิสูจน์ได้ยากว่ามีการทำประโยชน์ในขณะแจ้ง ส.ค.๑ หรือไม่ ขออออกตรงตามตำแหน่งหรือไม่ ส.ค.๑ ส่วนใหญ่ออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปหมดแล้วจึงควรยกเลิก และการคงอยู่ของ ส.ค.๑ ควรเป็นภาระของเจ้าของที่ดินที่จะต้องพิสูจน์ให้สิ้นข้อสงสัยมากกว่าเป็นภาระของเจ้าหน้าที่

สำหรับการยกเลิก ส.ค.๑ นายณรงค์ สืบตระกูล รองอธิบดีกรมที่ดิน มีความเห็นว่าไม่เห็นด้วย เนื่องจาก การยกเลิก ส.ค.๑ ไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด เนื่องจากเป็นเพียงเอกสารรับแจ้งจากประชาชนว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สอบสวนการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากผู้แจ้งการครอบครองประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน เมื่อรัฐบาลสามารถวางระบบแผนที่ให้เป็นมาตรฐานสากลแล้ว แนวเขตที่ดินของรัฐและเอกชนจะปรากฏในหลักฐานแผนที่อย่างถูกต้องเป็นปัจจุบัน สุจริตชนซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยมีหลักฐาน ส.ค.๑ สามารถดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้โดยสะดวก ในทางกลับกันผู้อ้าง ส.ค.๑ เป็นหลักฐานในการทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ถูกต้องหรือ ส.ค.๑ ที่ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ก็จะทราบเหตุผลอย่างชัดเจน

๒.๓ ปัญหาเรื่องการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐซึ่งมีมาตราส่วนที่แตกต่างกัน และมีปัญหาแนวเขตที่ไม่ชัดเจน ต้องจัดทำแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน ๑:๔๐๐๐ (ONE MAP) ให้แล้วเสร็จแล้วนำมาใช้บังคับโดยเร็วที่สุด และจะต้องนำมาถ่ายทอดลงในระวางแผนที่

สำหรับการออกโฉนดที่ดินเพื่อป้องกันการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทับซ้อนกับที่ดินของรัฐ ทำให้มีแนวเขตชัดเจน โดยแนวเขตที่ดินของรัฐเองเมื่อกำหนดแล้วจำเป็นต้องมีแนวเขตที่มั่นคงยากต่อการเคลื่อนย้าย เช่น ใช้หลักหินขนาดใหญ่ปักแนวเขตทุกระยะ ๒๐๐ - ๓๐๐ เมตร หรือจัดสร้างแนวเขตที่ถาวร เช่น ทำถนน หรือขุดคลองเป็นแนวเขตธรรมชาติ รวมทั้งใช้ระบบดาวเทียมในการกำหนดพิกัดแปลงที่ดิน เมื่อมีการบุกรุกต้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมายโดยเด็ดขาดและรวดเร็ว

๓. ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

๓.๑ กำหนดให้มีการเปิดเผยและเผยแพร่ภาพถ่ายทางอากาศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไปยังสาธารณะ ยกเว้นพื้นที่ที่เกี่ยวข้องในด้านความมั่นคง เป็นข้อมูลประกอบในการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งยังเป็นการลดภาระหน้าที่ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินลง

๓.๒ กำหนดให้มีการเสริมสร้างทัศนคติและปลูกจิตสำนึกให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน เพื่อให้ตระหนักถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมจากการทุจริต ทั้งนี้ ควรมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องสร้างระบบและกระบวนการกล่อมเกลாத่างสังคมเพื่อดำเนินการทุจริต โดยปรับฐานความคิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับชั้นและประชาชนให้สามารถแยกระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยเฉพาะข้าราชการใหม่ ควรปลูกฝังการกระทำที่สุจริตและเน้นย้ำการลงโทษในกรณีที่กระทำผิด ส่วนประชาชนควรปลูกฝังตั้งแต่ในชั้นเรียนให้รู้สึกต่อต้านการทุจริตตั้งแต่ปฐมวัย

๓.๓ กำหนดให้มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ โดยให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานเกี่ยวข้อง จัดให้มีศูนย์ข้อมูลการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก

๔. ด้านการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๔.๑ ให้หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมายเร่งจัดทำแนวเขตที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานให้มีความชัดเจนโดยเร็ว เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินที่ไม่ชัดเจน ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเป็นปัจจุบัน โดยให้กำหนดเป็นแผนปฏิบัติการของแต่ละหน่วยงาน พร้อมทั้งกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการแล้วเสร็จที่แน่นอน

๔.๒ จัดสรรงบประมาณให้กรมที่ดินใช้สำหรับการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) กรณีที่ดินที่สาธารณประโยชน์ทั่วประเทศ และดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

๔.๓ จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐทุกประเภท จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อให้มีแนวเขตที่ดินของรัฐที่ชัดเจน พร้อมทั้งดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ให้หมดภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยให้กรมที่ดินประสานงาน

ดูแลเร่งรัด ควบคุมและติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ ทั้งนี้ต้องเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานไปยังสาธารณะเป็นประจำทุกปี

๔.๔ ให้ปรับปรุงบทบาท และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด ให้สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้อย่างแท้จริง

๔.๕ ให้กรมที่ดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐต้องรายงานผลการปฏิบัติงาน และประเมินผลการปฏิบัติงานต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นประจำทุกปี ประกอบด้วยความคิดเห็นในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) และหากที่ดินของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลของหน่วยงานลดลง ต้องดำเนินการชี้แจง พร้อมทั้งวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางป้องกันเสนอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณาโดยทันที พร้อมทั้งต้องรายงานผลการปฏิบัติงานดังกล่าวไปยังสาธารณะเป็นประจำทุกปี

๕. ให้กรมที่ดินยกเลิกการเดินสำรวจ เนื่องจากรัฐต้องแบกรับภาระที่จะต้องหางบประมาณมาดำเนินการให้ เพราะเจ้าของที่ดินพอที่จะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการขอเฉพาะรายได้ ส่วนที่ไม่มีหลักฐานควรแก่กฎหมายให้ประชาชนสามารถยื่นคำขอเฉพาะรายได้ตามกฎหมาย ซึ่งเรื่องนี้จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย และต้องมีบทบัญญัติให้สามารถขอลอกเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ ในกรณีครอบครองที่ดินหลังวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่ยังคงกำหนดห้ามโอน ๑๐ ปี เช่นเดียวกับการเดินสำรวจ

แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

จากการศึกษาปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เกิดจากเหตุปัจจัยสำคัญคือ เจ้าหน้าที่มีเจตนาทุจริต การไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐ และความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ จึงเป็นช่องทางที่เจ้าหน้าที่อาศัยเหตุดังกล่าวแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ควรมีแนวทางป้องกัน ดังนี้

๑. การสอบสวนและการพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ

ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากเจ้าหน้าที่ตั้งใจไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่กำหนดไว้ และปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต ซึ่งจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย คือ ความรับผิดทางอาญา ความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดทางวินัย

ดังนั้น เมื่อมีกรณีปรากฏว่าได้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไข ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อกรมที่ดินได้มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนและมีการพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องและรับผิดชอบในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วควบคู่ไปกับการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมาย เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า สาเหตุในความผิดพลาดเกิดขึ้นเพราะเหตุใด เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเป็นผู้ใด แต่ละคนมีพฤติการณ์อย่างไร ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยชอบด้วยระเบียบหรือกฎหมายหรือไม่ประการใด หากมีพฤติการณ์และพยานหลักฐานเข้าข่ายเป็นความผิดทางอาญา ความรับผิดทางละเมิด หรือความผิดทางวินัยให้ดำเนินการในทันที

ในขณะที่เดียวกันรัฐจำเป็นต้องมีกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตร่วมด้วย จึงจะสามารถป้องกันอิทธิพลจากผู้มีอิทธิพลที่จะมาบีบบังคับเจ้าหน้าที่ผู้สุจริต ซึ่งเรื่องนี้ทั้งเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. และเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินมีความเห็นสอดคล้องกันว่ารัฐต้องมีมาตรการป้องกันเจ้าหน้าที่ที่สุจริต

๒. ส่งเสริมบุคลากรให้ได้รับการพัฒนาและยกระดับจิตใจเป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้งการปลูกจิตสำนึกในการต่อต้านทุจริตและการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม

จากการศึกษางานวิจัยของ ดร. กวีลวดี บุรีกุล และคณะ ที่ได้ศึกษาเรื่องการปฏิรูปประเทศไทยด้านการต่อต้านการทุจริตและส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของเยาวชน พบว่าปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการทุจริตในภาครัฐ คือ การยึดโยงกับค่านิยมอุปถัมภ์พึ่งพาการตอบแทนบุญคุณ การให้ความสำคัญกับคนที่มีเงินมีอำนาจมากกว่าความดี ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจกับผู้ไม่มีอำนาจ ซึ่งมีทั้งการจงใจใช้อำนาจในทางที่ผิด เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ต่อและพวกพ้อง การไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎระเบียบ และบทบาทหน้าที่ของตน แนวทางการต่อต้านทุจริตที่เหมาะสมประการหนึ่ง คือ การสร้างสังคมคุณธรรม ประกอบกับจากการศึกษางานวิจัยของมานนท์ ศรีคำดี และคณะ ที่ได้ศึกษาเรื่องความตั้งใจของข้าราชการกรมที่ดินในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบของกรมที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๘ – ๒๕๕๑ พบว่าข้าราชการกรมที่ดินมีความตั้งใจการปฏิบัติตาม

ยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของกรมที่ดินในระดับมาก ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบุคลากรกรมที่ดินมีความมุ่งมั่นตั้งใจในการต่อต้านทุจริต การนำยุทธศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนา ระบบป้องกันการทุจริตเชิงรุกมาปรับใช้ในการป้องกันการทุจริตการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วย กฎหมายกับบุคลากรกรมที่ดิน จึงเป็นแนวทางที่ได้ผล

การให้บุคลากรได้รับการพัฒนาและยกระดับจิตใจให้เป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม สามารถกระทำได้โดยการสนับสนุนให้บุคลากรทุกระดับได้มีโอกาสแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และตระหนักถึง ความเป็นข้าราชการที่ดี มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี ซื่อสัตย์ สุจริต มีความกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง เพื่อแสดง ให้เห็นถึงการมีคุณธรรม จริยธรรม ส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งประกาศยกย่องเกียรติคุณบุคลากรผู้มีคุณธรรม จริยธรรม ดีเด่น ให้เป็นต้นแบบ เพื่อเสริมสร้าง แรงจูงใจให้กับบุคลากรในหน่วยงาน

นอกจากนี้ให้มีการปรับฐานความคิดของบุคลากรให้กล้าที่จะประพฤติปฏิบัติชอบ มีจิตบริการ โดยให้เห็นประโยชน์ประชาชนมากกว่าประโยชน์ส่วนตน และให้นำหลักธรรมตาม หลักศาสนา และค่านิยมที่ดีเป็นเครื่องมือในการปลูกจิตสำนึก เพื่อให้มีความรับผิดชอบและต่อต้าน การทุจริต

๓. การอบรมบุคลากรให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการออกเอกสารสิทธิ ในที่ดิน

เนื่องจากกรมที่ดินเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในภารกิจด้านที่ดินโดยเฉพาะการออก เอกสารสิทธิในที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงแห่งสิทธิในการถือครองที่ดิน จึงมีความจำเป็น ที่จะต้องมีบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน จากการศึกษา ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) ในยุทธศาสตร์ที่ ๔ “พัฒนาระบบป้องกันการทุจริตเชิงรุก” ได้กำหนดให้การพัฒนาสมรรถนะและ องค์กรความรู้เชิงสร้างสรรค์ของบุคลากร เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ ประกอบกับจากสถิติการเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พบว่าสาเหตุแห่งการเพิกถอนดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และขั้นตอน อีกทั้งจากการศึกษางานวิจัยของวัลลภ นาคบัว ที่ได้ศึกษาเรื่องปัญหา บางประการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พบว่าบทบัญญัติ โดยทั่วไปของประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง รวมทั้งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้อง มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ ค่อนข้างเหมาะสมกับสถานการณ์แล้ว แต่เจ้าหน้าที่จะต้องศึกษาความเป็นมาและเจตนารมณ์ในการ บัญญัติกฎหมาย รวมทั้งหลักการในการตีความกฎหมาย จึงจะสามารถจัดข้อขัดข้องหรือปัญหา ที่เกิดขึ้นในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างดี และธงชัย เนตรวิชรกุล ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดินในการออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีศึกษา สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา พบว่าพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีสถานะเป็นกฎหมายกลางที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดวิธีการ ขั้นตอน และแนวทางการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะเป็นหลักประกันในการให้ความมั่นใจแก่ประชาชนว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ จะใช้อำนาจที่มีอยู่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งขั้นตอนการออกโฉนดที่ดิน จะมีระเบียบคำสั่ง กฎหมายรองรับอยู่แล้ว แต่การตีความ กฎ ระเบียบ คำสั่งของเจ้าหน้าที่ ยังมีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงาน กรมที่ดินควรที่จะต้องพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในองค์กร ให้มีความรู้ความสามารถในการปรับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องแม่นยำ

จากข้อมูลสถิติการเพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิในที่ดิน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าบุคลากรบางส่วนยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ดังนั้น การจัดการอบรมให้บุคลากรให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญ ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทุกระดับสม่ำเสมอและต่อเนื่อง จะเป็นแนวทางที่จะลดปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้

แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายเนื่องมาจากประชาชน

จากการศึกษาปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากประชาชน เกิดจากการให้ถือครองที่ดินโดยเสรี ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและการถือครองที่ดินเป็นแบบการกระจุกตัวนำไปสู่การบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยการร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่ประสงค์จะได้เอกสารสิทธิในที่ดิน โดยได้เสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายควรมีแนวทางป้องกัน ดังนี้

๑. ออกกฎหมายการกำหนดสิทธิในที่ดิน

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินในปัจจุบัน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หมวด ๒ การจัดที่ดินเพื่อประชาชน หมวด ๗ การกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อการศึกษา และหมวด ๘ การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว เป็นกฎหมายที่มุ่งจำกัดสิทธิของบุคคลบางประเภทและกระจายการถือครองที่ดิน พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้มีประสิทธิภาพ แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนที่ดินทำกินของราษฎรหรือปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้ เนื่องจากไม่ได้จำกัดขนาดการถือครองที่ดินที่เป็นรูปธรรมตามที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ ถึง มาตรา ๔๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๙ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๐๒ ในขณะเดียวกันในการจัดเก็บภาษีเกี่ยวกับที่ดิน เช่น การจัดเก็บภาษีจากการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลรัษฎากรและการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการโอน เป็นการจัดเก็บเพื่อมุ่งเน้นให้เป็นรายได้แผ่นดิน ไม่ได้ช่วยจำกัดการถือครอง

ที่ดินแต่อย่างใด นอกจากนี้การจดทะเบียนภาษีบำรุงท้องที่หรือภาษีโรงเรือนและที่ดินที่มีวัตถุประสงค์ในการจดทะเบียนเพื่อเป็นรายได้มากกว่าที่จะมุ่งเน้นในการควบคุมขนาดการถือครองที่ดิน

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรที่กำหนดมาตรการโดยตรงด้วยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ในการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยที่มีหลักการเช่นเดียวกันกับที่บัญญัติในมาตรา ๓๔ ถึง มาตรา ๔๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๙ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๐๒ ส่วนขนาดการถือครองที่ดินให้พิจารณาตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน นอกจากนี้ควรมีมาตรการทางอ้อมด้วยวิธีการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามหลักการที่กำหนดไว้ใน ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ... และควรสนับสนุนให้กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับโดยเร็ว

นายสุนทร ชาญณรงค์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิจิตร เห็นว่า การรังวัดออกเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นไปตามที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์มาชี้แนวเขต หากเกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบในทางแพ่งร่วมกับหน่วยงานของรัฐด้วย และกรณีการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินกรณีไม่มีเอกสารสิทธิมาก่อน ต้องร้องศาลขอให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินก่อน ซึ่งเรื่องนี้ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีให้ประชาชนร่วมรับผิดชอบด้วยนั้น ต้องเป็นกรณีที่ประชาชนผู้นั้นมีเจตนาในการให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอให้ดำเนินการคดีทั้งแพ่งและอาญา ส่วนมาตรการให้ประชาชนพิสูจน์สิทธิในที่ดินโดยการร้องศาลก่อนนั้นเป็นเรื่องที่ดี แต่อาจทำให้ประชาชนเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น และต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อบังคับให้ประชาชนกระทำตามเช่นนั้น

๒. การดำเนินคดีกับผู้ขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ

บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินไม่ว่าจะมีหลักฐานในที่ดินหรือไม่ และไม่ว่าจะมาขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยวิธีใดก็ตาม บุคคลดังกล่าวนี้เป็นต้นเหตุทำให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ ด้วยวิธีการร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ขอออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยเสนอผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบหลายประการ เช่น นำรังวัดรุกล้ำหรือทับที่ดินของรัฐ หรือนำรังวัดไม่ตรงตามหลักฐานในที่ดินเดิม มีผลทำให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดอาญา มาตรา ๑๔๔ ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงาน...เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องลงโทษจำคุก...” นอกจากนี้อาจเข้าข่ายเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานในการกระทำความผิดอาญาในฐานความผิดต่าง ๆ ในหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอีกด้วย ดังนั้น เมื่อพบการกระทำดังกล่าวควรที่จะต้องดำเนินคดีโดยทันที

นายสุรพล ศรีวิโรจน์ ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ ได้มีความเห็นเพิ่มเติมว่า รัฐควรกำหนดนโยบาย Zoning ในบางพื้นที่ที่มีความล่อแหลม และกำหนดเป็นนโยบายให้ชัดเจนว่าพื้นที่ใดควรอนุรักษ์ไว้อย่างเด็ดขาด เช่นที่จังหวัดภูเก็ต หากมีการกำหนดชัดเจนว่าเป็นพื้นที่อนุรักษ์ต้องกำหนดเป็นกฎหมายว่าห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินในพื้นที่นั้นโดย

เด็ดขาด แม้ว่าจะมีหลักฐาน ส.ค.๑ แต่พื้นที่ใดที่เห็นว่าควรเป็นที่พัฒนาทางเศรษฐกิจ และไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ก็ควรกำหนดให้ออกเอกสารสิทธิได้ ตามมาตรา ๕๙ ทวิ หากกำหนดไว้ก็จะป้องกันการทุจริตได้อย่างเด็ดขาด แต่รัฐก็ต้องยอมเสียค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากสิทธิที่เขาเคยมีด้วย ซึ่งเรื่องนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการกระทบสิทธิประชาชนมาก และที่เกาะตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ห้ามออกเอกสารสิทธิในที่ดินอยู่แล้ว ยกเว้นมีหลักฐานเดิม เช่น ส.ค.๑ แต่หากจะไม่ออกให้ทั้งที่มี ส.ค.๑ รัฐจะต้องออกกฎหมายยกเลิก ส.ค.๑ ก่อน หากผู้ใดได้รับผลกระทบสิทธิที่เคยมีอยู่ รัฐจำเป็นต้องเยียวยาชดเชยให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบนั้น

ในเรื่องนี้ผู้วิจัยเห็นว่าการดำเนินการใดต้องรวดเร็วขณะเดียวกันต้องคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับที่นายสุวิทย์ เจริญ ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดปราจีนบุรี เห็นว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติให้การเพิกถอนไม่ยุ่งยากซับซ้อน และคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินนั้นๆ

๓. ใช้กระบวนการกล่อมเกลากทางสังคม

โดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาจิตใจของมนุษย์ให้สามารถควบคุมความต้องการของตนเองให้อยู่ในระดับพอเพียง และอยู่ในขอบเขตของศีลธรรมและกฎหมาย เริ่มต้นจากสถาบันครอบครัวเป็นอันดับแรก พ่อแม่ต้องอบรมสั่งสอนเด็กให้เป็นคนดี มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสาธารณะ มีระเบียบวินัย และเป็นแบบอย่างที่ดี โดยรัฐต้องกำหนดเอาเรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญระดับชาติ และกำหนดยุทธศาสตร์ส่งเสริมให้ครอบครัวเป็นสถาบันพื้นฐานของสังคม อาศัยชุมชนเป็นกลไกร่วมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้วยการมีส่วนร่วมของครอบครัวในชุมชนนั้น นอกจากนี้โรงเรียนต้องให้ความสำคัญกับการอบรมกล่อมเกลากเด็กตั้งแต่แรกเข้าโรงเรียน ให้เป็นคนมีวินัย เคารพกฎกติกา มีความซื่อสัตย์ต่อตนเองและผู้อื่น ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญพื้นฐานของความเป็นคนดี สถาบัน การศึกษาในแต่ละระดับจึงต้องมีเป้าหมายเดียวกันในการพัฒนาให้เป็นคนดีก่อนแล้วจึงพัฒนาให้เป็นคนเก่งตามศักยภาพ (ประธาน สุวรรณมงคล, ๒๕๕๙ : ๑๔๙ - ๑๕๑) กระบวนการกล่อมเกลากทางสังคมดังกล่าวจะสามารถใช้ได้ผลในระยะยาว อันเป็นแนวทางป้องกันการทุจริตทุกประเภท รวมทั้ง การป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายเนื่องมาจากประชาชน

๔. นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาปรับใช้ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

เพื่อให้การออกเอกสารสิทธิในที่ดินมีความโปร่งใส ในกรณีที่มีการขอลอกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับหรือคาบเกี่ยวหรือในที่ดินของรัฐ ควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นการป้องกันการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทับที่ดินของรัฐ ซึ่งจะเป็นการสร้างพลังอำนาจทางสังคมที่จะช่วยป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากประชาชนได้อีกทางหนึ่ง

สรุป

จากเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยกฎหมาย สามารถนำ ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) ในส่วนที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่ ๔ “พัฒนาระบบป้องกันเชิงรุก” มาปรับใช้กับการป้องกันการทุจริต ด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

๑. แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย ควรใช้กระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และด้านการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มาเป็นแนวทางการป้องกันการทุจริต

๒. แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ มีแนวทางป้องกันโดยการส่งเสริมบุคลากรให้ได้รับการพัฒนาและยกระดับจิตใจเป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้งการปลูกจิตสำนึกในการต่อต้านการทุจริต และรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม การอบรมบุคลากรให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน การสอบสวนและการพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ ผู้เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ

๓. แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องมาจากประชาชน มีแนวทางป้องกันโดยการดำเนินคดีกับผู้ขออนุญาตออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบโดยเด็ดขาดและรวดเร็ว และออกกฎหมายกำหนดสิทธิในที่ดิน รวมทั้งสนับสนุนให้ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. มีผลใช้บังคับโดยเร็ว และใช้กระบวนการกล่อมเกลாதองศาสูง หลีกเลี่ยงการมีส่วนร่วมของประชาชนมาปรับใช้ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นการสร้างรากฐานระบบทะเบียนที่ดินของประเทศ เป็นภารกิจอันสำคัญของกรมที่ดินในการดำเนินการให้ถูกต้อง โปร่งใส รวดเร็ว มีมาตรฐาน ไม่ผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อน การออกเอกสารสิทธิมี ๒ วิธี คือ การออกโดยวิธีเดินสำรวจทั้งตำบล ตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๘ ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กับ การออกโดยวิธี เฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อาศัยอำนาจตามประมวล กฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในบางกรณี พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาโดยอาศัยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น พระราชบัญญัติให้ใช้ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้น

ประเทศไทยมีพื้นที่ ๕๑๓,๑๑๕ ตารางกิโลเมตร หรือ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ ในสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ กรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทโฉนดที่ดินไปแล้วจำนวน ๓๒,๗๖๖,๔๑๑ แปลง เนื้อที่ ๑๐๓,๐๗๓,๒๕๒ ไร่ - งาน ๘๘.๙๔ ตารางวา เอกสารสิทธิในที่ดินประเภทหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จำนวน ๔,๐๔๑,๓๑๑ แปลง เนื้อที่ ๒๔,๑๐๕,๐๕๒ ไร่ - งาน ๗๔.๘๓ ตารางวา เนื่องจากประเทศไทยมีเนื้อที่จำกัดไม่มีการเพิ่มเติมเนื้อที่ มากไปกว่าที่เป็นอยู่ แต่การขยายตัวด้านเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้ความต้องการที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างมากมา เป็นเหตุให้เกิดปัญหาการแย่งการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ส่งผลให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยได้บุกรุกทำลายป่า ยึดถือครอบครองที่ดินที่เป็นป่าไม้ และที่ดินที่เป็นของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ และรัฐต้องชดใช้ความเสียหายดังกล่าว ฉะนั้นการพัฒนาระบบ โดยการป้องกันตั้งแต่ต้นเหตุย่อมเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง ประกอบกับในขณะนี้ประเทศไทยได้บังคับใช้ ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) โดยในยุทธศาสตร์ที่ ๔ การพัฒนาระบบการป้องกันการทุจริตเชิงรุกที่มุ่งเน้นการพัฒนากลไกและ กระบวนการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ จึงจำเป็นต้องทราบถึงปัจจัย

ที่เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และหาแนวทางป้องกันปัจจัยที่เป็นต้นเหตุของการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อลดการทุจริตหรือปิดกั้นการทุจริตในกรณีเหล่านั้นทั้งในเชิงนโยบายของรัฐและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ผลจากการศึกษาพบว่า

๑. กระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของกรมที่ดิน

การออกโฉนดที่ดินเป็นกรณีที่รัฐให้กรรมสิทธิ์แก่ราษฎร เมื่อบุคคลได้โฉนดที่ดินไปแล้วด้วยอำนาจแห่งกรรมสิทธิ์บุคคลอื่นจะมาได้แย้งคัดค้านหรือรอนสิทธิย่อมกระทำมิได้ ส่วนการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นการรับรองสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นหนังสือแสดงสิทธิครอบครอง ซึ่งสิทธิครอบครองดังกล่าวเกิดจากข้อเท็จจริงที่ราษฎรได้ครอบครองจนก่อให้เกิดสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยประมวลกฎหมายที่ดินรองรับสิทธิในที่ดินดังกล่าว ซึ่งกระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของกรมที่ดินมี ๒ วิธี คือ การออกโดยวิธีเดินสำรวจทั้งตำบลตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๘ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และการออกโดยวิธีเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

ทั้งนี้กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) เป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ โดยผู้มีสิทธิในที่ดินจะต้องครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอันเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งในการพิจารณาออกเอกสารสิทธิในที่ดินซึ่งจะต้องพิจารณาตามสภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ทำประโยชน์อันเป็นข้อเท็จจริงที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบและใช้ดุลพินิจตามสภาพของแต่ละพื้นที่ โดยสามารถนำหลักการครอบครองตามหลักกฎหมายลักษณะทรัพย์มาปรับใช้ประกอบกับหลักกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวงฉบับนี้ยังได้กำหนดลักษณะที่ดินที่ต้องห้ามไม่ให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ได้แก่ ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันและที่สงวนหวงห้ามต่าง ๆ เพื่อหวงกันที่ดินไว้เป็นประโยชน์สาธารณะ ควบคุมการนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์โดยไม่คุ้มค่า ตลอดจนไม่ให้มีการบุกรุกทำลายสภาพที่ดินอันเป็นไปตามหลักกฎหมายลักษณะทรัพย์ ว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากนี้กฎกระทรวงฉบับนี้ ก็ไม่ได้ตัดสิทธิในที่ดินของเอกชนเสียทีเดียว กลับยังรับรองสิทธิในที่ดินให้กับเอกชนที่มีสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ที่ดินจะอยู่ในเขตที่ดินของรัฐก็สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ได้ เช่น กรณีที่เขา ที่ภูเขา ที่เกาะ หรือที่ดินในเขตป่าไม้ เป็นต้น โดยให้มีสิทธิเสมอเหมือนกันทุกที่ อันเป็นไปตามหลักความเสมอภาค ด้วยเหตุที่ระบบทะเบียนที่ดินของประเทศไทยถือว่าผู้มีชื่อในทะเบียนที่ดินเป็นเพียงได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามมาตรา ๑๓๗๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งได้รับการสันนิษฐานว่าถูกต้อง

หากปรากฏว่าเป็นการออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถเพิกถอนหรือแก้ไข ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้

๒. สาเหตุการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของกรมที่ดิน

จากการศึกษาพบว่า การทุจริตในการออกเอกสารสิทธิที่ดินเกิดจากปัญหา ๓ ประการ ดังนี้

๒.๑ ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย เกิดจากเหตุปัจจัยสำคัญ คือ

(๑) การให้ถือครองที่ดินโดยเสรี ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและการถือครองที่ดินเป็นแบบการกระจุกตัว นำไปสู่การบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(๒) หน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภท มีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานและการกำหนดแนวเขตที่ดินใช้มาตราส่วนที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ การทับซ้อนของแนวเขตที่ดินระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนหรือภาครัฐด้วยกันเอง ซึ่งยากต่อการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินว่าเป็นที่ดินของรัฐหรือราษฎร อันมีผลต่อเนื่องทำให้เกิดปัญหาการออกเอกสารสิทธิที่ดินตามมา

(๓) แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ที่มีการแจ้งการครอบครองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ และมีการถือครองมาเป็นระยะเวลาาน ปัจจุบันยังคงมี ส.ค. ๑ มาออกเอกสารสิทธิในที่ดินอยู่ ประกอบกับในปัจจุบันที่ดินมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง จึงเป็นที่ต้องการของประชาชน ได้อาศัยช่องทางในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยทุจริต

(๔) ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินมีความรัดกุมเพียงพอแล้ว แต่กรณีที่ยังปรากฏว่ามีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่จงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย

๒.๒ ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เกิดจากเหตุปัจจัยสำคัญคือ

(๑) เจ้าหน้าที่มีเจตนาทุจริต

(๒) การไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐ

(๓) ความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ จึงเป็นช่องทางที่เจ้าหน้าที่อาศัยเหตุดังกล่าวแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

๒.๓ ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากประชาชน

เกิดจากการให้ถือครองที่ดินโดยเสรี ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและการถือครองที่ดินเป็นแบบการกระจุกตัวนำไปสู่การบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยการร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่ประสงค์จะได้เอกสารสิทธิในที่ดิน โดยได้เสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้อเสนอแนะ

จากเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยกฎหมาย สามารถนำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) ในส่วนที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่ ๔ “พัฒนาระบบป้องกันเชิงรุก” มาปรับใช้กับการป้องกันการทุจริต ด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมีขอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

๑. แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมีขอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย มีแนวทางในการป้องกัน ดังนี้

๑.๑ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

(๑) ให้ดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลสารบบการบริหารงานที่ดินบนฐานข้อมูลเดียว และเผยแพร่บนระบบอิเล็กทรอนิกส์สารสนเทศ (Web Site) ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ ได้แก่ กระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ข้อมูลเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบัน ผลการตรวจสอบการเพิกถอนแก้ไขเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมีขอบด้วยกฎหมายในแต่ละพื้นที่ ข้อมูลที่ดินของรัฐทุกประเภท แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ เป็นต้น

(๒) ให้เพิ่มผู้แทนจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และผู้แทนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรับผิดชอบแนวเขตที่ดินของรัฐ เข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และให้กำหนดกรอบระยะเวลาแล้วเสร็จในการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินที่ชัดเจน

๑.๒ ด้านกฎหมาย

(๑) ออกกฎหมายจำกัดสิทธิ โดยแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินให้มีการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทย โดยกำหนดจำนวนการถือครองที่ดินแต่ละประเภทตามการใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

(๒) ให้แก้ไข มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยกำหนดให้ผู้ที่มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ที่อยู่ในการครอบครอง และที่กรมที่ดินยังมิได้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน มายื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อสำนักงานที่ดินในพื้นที่รับผิดชอบภายในระยะเวลา ๑๘๐ วัน เพื่อดำเนินการตรวจสอบและพิสูจน์สิทธิการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ดังกล่าว ทั้งนี้ หากไม่นำหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน

(ส.ค. ๑) ที่อยู่ในการครอบครองมาเกินคำขอกายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าไม่ประสงค์นำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) มาขอออกเอกสารสิทธิที่ดิน และให้ถือว่าเป็นการยกเลิกแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ดังกล่าว

(๓) เร่งรัดให้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. เพื่อเป็นการบังคับให้ผู้ครอบครองที่ดินจนเกินความจำเป็นหรือทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพให้ปล่อยที่ดิน เพื่อให้บุคคลที่มีความสามารถในการใช้ประโยชน์ได้มีโอกาสทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

๑.๓ ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

(๑) กำหนดให้มีการเปิดเผยและเผยแพร่ภาพถ่ายทางอากาศทุกภาพถ่ายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไปยังสาธารณะ ยกเว้นพื้นที่ที่เกี่ยวข้องในด้านความมั่นคง เพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ต่าง ๆ และเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งยังเป็นการลดภาระหน้าที่ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินลง

(๒) กำหนดให้มีการเสริมสร้างทัศนคติและปลูกจิตสำนึกให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน เพื่อให้ตระหนักถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมจากการทุจริต ทั้งนี้ ควรมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องสร้างระบบและกระบวนการกล่อมเกลாதงสังคมเพื่อต้านการทุจริต โดยปรับฐานความคิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนให้สามารถแยกแยะหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม

(๓) กำหนดให้มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ โดยให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดให้มีศูนย์ข้อมูลการออกเอกสารสิทธิที่ดิน โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก

๑.๔ ด้านการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๑) ให้หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมายเร่งจัดทำแนวเขตที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานให้มีความชัดเจนโดยเร็ว เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินที่ไม่ชัดเจน ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเป็นปัจจุบัน โดยให้กำหนดเป็นแผนปฏิบัติการของแต่ละหน่วยงาน พร้อมทั้งกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการแล้วเสร็จที่แน่นอน

(๒) จัดสรรงบประมาณให้กรมที่ดินใช้สำหรับการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) กรณีที่ดินที่สาธารณประโยชน์ทั่วประเทศ โดยกรมที่ดินต้องจัดทำแผนปฏิบัติการให้ชัดเจน และดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

(๓) จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐทุกประเภท จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อให้มีแนวเขตที่ดินของรัฐที่ชัดเจน พร้อมทั้งดำเนินการออก

หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ให้หมดภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยให้กรมที่ดินประสานงานดูแลเร่งรัด ควบคุมและติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ ทั้งนี้ต้องเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานไปยังสาธารณะเป็นประจำทุกปี

(๔) ให้ปรับปรุงบทบาท และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด ให้สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้อย่างแท้จริง

(๕) ให้กรมที่ดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ต้องรายงานผลการปฏิบัติงาน และประเมินผลการปฏิบัติงานต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นประจำทุกปี ประกอบด้วยความคืบหน้าในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) และหากที่ดินของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานลดลง ต้องดำเนินการชี้แจง พร้อมทั้งวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางป้องกันเสนอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณาโดยทันที พร้อมทั้งต้องรายงานผลการปฏิบัติงานดังกล่าวไปยังสาธารณะเป็นประจำทุกปี

๒. แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ มีแนวทางป้องกัน ดังนี้

๒.๑ การสอบสวนและการพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ เมื่อมีการนิรโทษกรรมได้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไข ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวน และมีการพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องและรับผิดชอบในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วควบคู่ไปกับการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า สาเหตุในความผิดพลาดเกิดขึ้นเพราะเหตุใด เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเป็นผู้ใด แต่ละคนมีพฤติการณ์อย่างไร ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยชอบด้วยระเบียบหรือกฎหมายหรือไม่ ประการใด หากมีพฤติการณ์และพยานหลักฐานเข้าข่ายเป็นความผิดทางอาญา ความรับผิดทางละเมิด หรือความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการในทันที

๒.๒ ส่งเสริมบุคลากรให้ได้รับการพัฒนาและยกระดับจิตใจเป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้งการปลูกจิตสำนึกในการต่อต้านทุจริตและการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมสามารถกระทำได้โดยการสนับสนุนให้บุคลากรทุกระดับได้มีโอกาสแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และตระหนักถึงความซื่อสัตย์สุจริต มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี ซื่อสัตย์ สุจริต มีความกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง ปฏิบัติตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งประกาศยกย่องเกียรติคุณบุคลากรผู้มีคุณธรรม จริยธรรมดีเด่น ให้เป็นต้นแบบ เพื่อเสริมสร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากรในหน่วยงาน

๒.๓ การอบรมบุคลากรให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยการจัดการอบรมให้บุคลากรให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญ ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทุกระดับสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

๓. แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากประชาชน มีแนวทางป้องกันดังนี้

๓.๑ ออกกฎหมายการกำหนดสิทธิในที่ดิน กำหนดมาตรการโดยตรงด้วยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ในการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยที่มีหลักการเช่นเดียวกันกับที่บัญญัติในมาตรา ๓๔ ถึง มาตรา ๔๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๙ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๐๒ ส่วนขนาดการถือครองที่ดินให้พิจารณาตามความเหมาะสมกับสภาพการณปัจจุบัน นอกจากนี้ควรมีมาตรการทางอ้อมด้วยวิธีการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามหลักการที่กำหนดไว้ใน ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ... ซึ่งร่างดังกล่าวกำหนดหลักการเก็บภาษี สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ ๑) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ได้แก่ บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือเป็นผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดิน หรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของรัฐ ๒) ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี ได้แก่ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และห้องชุด ๓) ฐานภาษี ได้แก่ มูลค่าทั้งหมดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยคิดคำนวณจากราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และห้องชุด ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ๔) การจัดเก็บภาษีแบ่งแยกเป็น ๓ กลุ่ม ตามลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังนี้ กรณีใช้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ให้จัดเก็บภาษีได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๐.๒ กรณีใช้เป็นที่พักอาศัย ให้จัดเก็บภาษีได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๐.๕ กรณีใช้ประโยชน์ที่ดินในด้านอื่น ๆ เช่น พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เป็นต้น ให้จัดเก็บภาษีได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๒ และกรณีที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดิน ให้จัดเก็บภาษีได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๕

จึงเห็นได้ว่าหลักการที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ... เป็นการปรับปรุงการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้องค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพการณที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งมีรายได้เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการในเขตพื้นที่ของตน ก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้เสียภาษี ช่วยกระตุ้นให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ผลักดันให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน และช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินได้อีกทางหนึ่ง เห็นควรสนับสนุนให้กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับโดยเร็ว

๓.๒ การดำเนินคดีกับผู้ขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ ด้วยวิธีการร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ขอออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยเสนอผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการกระทำที่เข้าข่ายผิดอาญา กรณีขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานเพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ นอกจากนี้อาจเข้าข่ายเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานในการกระทำความผิดอาญาในฐานความผิดต่าง ๆ ในหมวด

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอีกด้วย ดังนั้น เมื่อพบการกระทำดังกล่าวควรที่จะต้องดำเนินคดีโดยทันที

๓.๓ ใช้กระบวนการกล่อมเกลாதงทางสังคม โดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาจิตใจของมนุษย์ให้สามารถควบคุมความต้องการของตนเองให้อยู่ในระดับพอเพียง และอยู่ในขอบเขตของศีลธรรมและกฎหมาย

๓.๔ นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาปรับใช้ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน เพื่อให้การออกเอกสารสิทธิในที่ดินมีความโปร่งใส ในกรณีที่มีการขออออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับหรือคาบเกี่ยวหรือในที่ดินของรัฐ ควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

จากการวิจัยครั้งนี้เห็นว่า ยังมีข้อจำกัดด้านระยะเวลา จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตการวิจัยแต่เพียงแนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หากจะมีการวิจัยต่อไปควรศึกษาเรื่องต่อไปนี้

๑. แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด จึงควรทำการวิจัยให้ไปถึงเรื่องดังกล่าว เพื่อจะได้นำไปสู่การหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

๒. การวิจัยเรื่องการออกกฎหมายกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทย ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ กระทบสิทธิของประชาชนจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาและพิจารณาถึงผลกระทบและจำนวนเนื้อที่ที่เหมาะสมที่จะให้ประชาชนถือครอง ควรมีการยกเว้นอย่างไรและมีเงื่อนไขอย่างไรในการอนุญาตยกเว้น

๓. การวิจัยเรื่องมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยสุจริต ไม่ให้ถูกอิทธิพลจากผู้มีอำนาจบีบบังคับให้กระทำผิด หรือถูกกระทำโดยไม่เป็นธรรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

ชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม. แผนภูมิกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพฯ : บริษัท จตุโชคการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๖.

ปธาน สุวรรณมงคล. คอร์รัปชั่นปัญหาของสังคมไทยและแนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ : บริษัท ธรรมดาเพลส จำกัด, ๒๕๕๙.

วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๔ ว่าด้วยทรัพย์สืง. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๗.

ศิริ เกวลินสฤชดี. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎกระทรวงและระเบียบของคณะจัดที่ดินแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : บริษัทการพิมพ์, ๒๕๓๒.

วารสาร

ถวัลย์ ทิมสาร. “กว่าจะมาเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน”, วารสารที่ดิน ฉบับที่ ๑ ปีที่ ๔๘, ๒๕๔๕ หน้า ๘-๑๓.

วสันต์ กิจบำรุง. “ระบบทะเบียนที่ดิน”, วารสารที่ดิน ฉบับที่ ๒ ปีที่ ๓๑ มีนาคม-เมษายน ๒๕๒๘ หน้า ๒๒-๒๘.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

กวิลาดี บุรีกุล และคณะ. “การปฏิรูปประเทศไทยด้านการต่อต้านการทุจริตและการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของเยาวชน”. เอกสารวิจัยสถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๙.

คณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ. “ร่างมาตรการป้องกันการทุจริตเพื่อแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ”. เอกสารวิจัยสำนักมาตรฐานป้องกันการทุจริต, ๒๕๖๐.

ธงชัย เนตรวรชุกรกุล. “ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดินในการออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙”. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ๒๕๕๓.

นิติรัฐ ไชยศรี และคณะ. “ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในบริเวณพื้นที่คาบเกี่ยวกับเขตป่าชายเลน”. เอกสารวิจัยมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๕.

- ปิยะณัฐ สุตนาวา. “การคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้จากการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแบบเฉพาะราย ตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑)”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕.
- มานนท์ ศรีคำดี และคณะ. “ความตั้งใจของข้าราชการกรมที่ดินในการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์การ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพจน์มิชอบของกรมที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑ : ศึกษาเฉพาะสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร และสาขา”. เอกสารวิจัยโรงเรียน นักบริหารระดับสูง, ๒๕๔๘.
- วัลลภ นาคบัว. “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐.

สัมภาษณ์

- ชัยยศ เหลืองภัทรเชวง, ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ (อดีตเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุทัยธานี). สัมภาษณ์. ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑.
- ชัยยา ยอดสง่า, ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดกาฬสินธุ์. สัมภาษณ์. ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๑.
- ณรงค์ สืบตระกูล, รองอธิบดีกรมที่ดิน. สัมภาษณ์. ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑.
- ธรรมนุญ เรืองดิษฐ์, รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.. สัมภาษณ์. ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๑.
- ธัญญวัฒน์ ชาญพินิจ, ผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน (อดีตเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมหาสารคาม). สัมภาษณ์. ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑.
- บันดาล สิริชวาล, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสตูล. สัมภาษณ์. ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑.
- บุญยศศักดิ์ ปงกาวงค์, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย. สัมภาษณ์. ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑.
- ประพล ชมเงิน, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. สัมภาษณ์. ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑.
- พล ศรัทธ, ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี. สัมภาษณ์. ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๑.
- วิกรม ศรีวิฑูรย์, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรดิตถ์. สัมภาษณ์. ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๑.
- โศภณมิตร บุณนาค, ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน (อดีตเจ้าพนักงานที่ดินที่ดินจังหวัด พระนครศรีอยุธยา). สัมภาษณ์. ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑.
- สำเร็จ ม่วงสังข์, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกาฬสินธุ์. สัมภาษณ์. ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑.
- สุชาติ กรวยกิตานนท์, ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดขอนแก่น. สัมภาษณ์. ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๑.
- สุนทร ชาญณรงค์, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิจิตร. สัมภาษณ์. ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑.
- สุภาวดี ชูโชติ, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชุมพร. สัมภาษณ์. ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑.

สุรพล ศรีวิโรจน์, ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ. สัมภาษณ์. ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑.

สุวิชัย สีนบงเกิด, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน. สัมภาษณ์. ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑.

สุวิทย์ เรวีก, ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดปราจีนบุรี. สัมภาษณ์. ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๑.

หิรัณย์เศรษฐ์ เขี้ยวประยูร, ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดนครปฐม. สัมภาษณ์. ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๑.

อมรศักดิ์ นัยวิจารณ์, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์. สัมภาษณ์. ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑.

ภาคผนวก

ผนวก ก แบบสัมภาษณ์โครงการวิจัย

แบบสัมภาษณ์โครงการวิจัย

เรื่อง แนวทางการป้องกันการทุจริต ด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

ของ นายชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม รองอธิบดีกรมที่ดิน

หลักสูตร วปอ. รุ่น 60 ลักษณะวิชาการเมือง

ผู้ให้สัมภาษณ์ ชื่อ.....

ตำแหน่ง.....

หน่วยงาน.....

เมื่อวันที่.....เดือน..... พ.ศ. 2561

1. ท่านเห็นว่านโยบายของรัฐในปัจจุบันเป็นปัญหาทำให้เกิดการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยมีขอบด้วยกฎหมายในเรื่องใด และเห็นว่าจะมีแนวทางแก้ไขอย่างไรจึงจะป้องกันการทุจริตในเรื่องนี้

.....
.....
.....
.....
.....

2. ท่านเห็นว่าในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เป็นปัญหาทำให้เกิดการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยมีขอบด้วยกฎหมายในเรื่องใด และเห็นว่าจะมีแนวทางป้องกันปัญหาการทุจริตในเรื่องนี้อย่างไร

.....
.....
.....
.....
.....

3. ท่านเห็นว่าประชาชนมีส่วนทำให้เกิดการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ
ด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และเห็นว่าควรป้องกันการทุจริตที่ประชาชนมีส่วนทำให้เกิดการ
ทุจริตอย่างไร

.....
.....
.....
.....
.....

4. อื่น ๆ

.....
.....
.....
.....
.....

ผนวก ข กฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดิน

หมวด ๑
บทเบ็ดเสร็จทั่วไป

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้
“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย
“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย
“ใบจอง” หมายความว่า หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว
“หนังสือรับรองการทำประโยชน์” หมายความว่า หนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว
“ใบไต่สวน” หมายความว่า หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน และให้หมายความรวมถึงใบนำด้วย
“โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”
“การรังวัด” หมายความว่า การรังวัดปักเขต และทำเขต จด หรือคำนวณการรังวัด เพื่อให้ทราบที่ตั้งแนวเขตที่ดิน หรือทราบที่ตั้งและเนื้อที่ของที่ดิน
“การค้าที่ดิน” (ยกเลิก)
“ทบวงการเมือง” หมายความว่า
(๑) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น
(๒) หน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ
“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้ และพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้
“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมที่ดิน
“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และตามประมวลกฎหมายนี้

รัฐ

มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

มาตรา ๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๖ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

มาตรา ๔ ทวิ นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา ๕ ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑

มาตรา ๖ นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

(๒) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป

มาตรา ๗ (ยกเลิก)

มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่ง

มีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

มาตรา ๘ ทวิ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ประกาศการจัดขึ้นทะเบียนให้ราษฎรทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินนั้น

การจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย

มาตรา ๘ ตริ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินตามวรรคหนึ่งแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

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

ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดแบ่งค่าตอบแทนที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าตอบแทนที่ได้รับภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับ เพื่อเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ค่าตอบแทนส่วนที่เหลือตกเป็นรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตตั้งอยู่ ในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ค่าตอบแทนที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง ตกเป็นรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทั้งหมด

มาตรา ๑๐ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซ้ำซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้อนุชนรุ่นหลังด้วย

มาตรา ๑๑ การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวมาในมาตรา ก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๒ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้

มาตรา ๑๓ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งสำนักงานที่ดินจังหวัดขึ้น

จังหวัดใดมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งที่ทำการที่ดินมากกว่าหนึ่งแห่งให้รัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งสำนักงานที่ดินสาขาขึ้นโดยให้สังกัดอยู่ในสำนักงานที่ดินจังหวัด

การจัดตั้งสำนักงานที่ดินจังหวัดและสำนักงานที่ดินสาขาให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ประมวลกฎหมายที่ดิน

หมวด ๔

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๕๖/๑ แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวนหรือโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนของหนังสือดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๕๖/๑ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

มาตรา ๕๗ โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้มีข้อความสำคัญดังต่อไปนี้ ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้มีสิทธิในที่ดิน ตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่ รูปแผนที่ของที่ดินแปลงนั้นซึ่งแสดงเขตข้างเคียงทั้งสี่ทิศ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อ และประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ กับให้มีสารบัญสำหรับจดทะเบียนไว้ด้วย

โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทำเป็นคู่ฉบับรวมสองฉบับมอบให้ผู้มีสิทธิในที่ดินฉบับหนึ่ง อีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน สำหรับฉบับที่เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินนั้น จะจำลองเป็นรูปถ่ายหรือจัดเก็บโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือเสมือนเป็นต้นฉบับ

มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

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

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์ เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี มาตรา ๕๘ ตรี เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่นั้นและวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

การทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้นำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศโดยไม่ต้องทำการสำรวจจริงวัด เว้นแต่กรณีจำเป็นให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสำรวจจริงวัด

เมื่อถึงกำหนดวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ ที่ต้องมีการรังวัดสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ตั้งกล่าว เว้นแต่ในกรณีจำเป็น เจ้าพนักงานที่ดินจะอนุญาตเฉพาะรายก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา นี้ ให้ออกแก่ผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในหนังสือรับรองการทำประโยชน์

เมื่อได้จัดทำโฉนดที่ดินแปลงใดพร้อมที่จะแจกแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้มีสิทธิ และให้ถือว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้ยกเลิกตั้งแต่วันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศดังกล่าว และให้ส่งหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

มาตรา ๕๙ ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

มาตรา ๕๙ ตรี ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๕๙ จัตวา การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ทวิ มาตรา ๕๘ ตรี และมาตรา ๕๙ ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมมีรายการภาระผูกพัน หรือมีรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ให้ยกการดังกล่าวมาจัดแจ้งไว้ในโฉนดที่ดินด้วย

มาตรา ๕๙ เบญจ การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ให้ถือว่า หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิก และให้ส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่ เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย

มาตรา ๖๐ ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้ง สิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวน เปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนด หกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุด ประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงาน ที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่ง แล้วแต่กรณี

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการ จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่ง อธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอน หรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือ เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่ คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทน คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่ง อธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดี มอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ตามวรรคหนึ่งสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดี มอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย และให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจน และผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๖๒ บรรดาคดีที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้ออกโฉนดที่ดินแล้ว เมื่อศาลพิพากษาพิพากษาคดีถึงที่สุดแล้ว ให้ศาลแจ้งผลของคำพิพากษาอันถึงที่สุดหรือคำสั่งนั้นต่อเจ้าพนักงานที่ดินแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ด้วย

มาตรา ๖๓ โฉนดที่ดินของผู้ใดเป็นอันตราย ชำรุด สูญหายด้วยประการใด ให้เจ้าของมาขอรับใบแทนโฉนดที่ดินนั้นได้

เมื่อได้ออกใบแทนไปแล้ว โฉนดที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิก เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น สำหรับการขอใบแทนใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือใบไต่สวน ให้นำความดังกล่าวข้างต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๖๔ ถ้าโฉนดที่ดิน ใบไต่สวน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือใบจองฉบับสำนักงานที่ดินเป็นอันตราย ชำรุด สูญหาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ มีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวจากผู้มีสิทธิในที่ดินมาพิจารณาแล้วจัดทำขึ้นใหม่ โดยอาศัยหลักฐานเดิมได้

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

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ และมาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิก

(๑) กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

(๒) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

(๓) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

(๔) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

(๕) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

(๖) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

(๗) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

(๘) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๘ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

(๙) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๐ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

(๑๐) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๔ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

(๑๑) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๙ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

หมวด ๑

ใบจอง

ข้อ ๒ แบบใบจองมี ๒ แบบ คือ แบบ น.ส.๒ และ น.ส.๒ ก. ท้ายกฎกระทรวงนี้

การออกใบจองในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรียังไม่ได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้ใช้แบบ น.ส.๒ ส่วนในท้องที่อื่นให้ใช้แบบ น.ส.๒ ก.

ข้อ ๓ ใบแทนใบจองให้ใช้แบบ น.ส.๒ หรือ น.ส.๒ ก. แล้วแต่กรณี

การออกแบบใบแทนใบจอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามวิธีการออกใบแทนโฉนดที่ดินโดยอนุโลม

หมวด ๒

หนังสือรับรองการทำประโยชน์

ข้อ ๔ แบบหนังสือรับรองการทำประโยชน์มี ๓ แบบ คือ แบบ น.ส.๓ น.ส.๓ ก. และ น.ส.๓ ข. ท้ายกฎกระทรวงนี้

การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศให้ใช้แบบ น.ส.๓ ก. ในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ แล้วให้ใช้แบบ น.ส.๓ ข. ส่วนในท้องที่อื่นให้ใช้แบบ น.ส.๓

ข้อ ๕ ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔

ข้อ ๖ ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนปักหลักตามมุมเขตที่ดินของตนและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส.๑ ก. ท้ายกฎกระทรวงนี้

ก่อนออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ

ข้อ ๗ การขออนุญาตหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ผู้ขอยื่นคำขอตามแบบ น.ส.๑ ข. ท้ายกฎกระทรวงนี้ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(๒) ในการยื่นคำขอตาม (๑) ถ้าผู้ขอมิใบจอง ใบเหยียบย่ำตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือ พยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้แนบหลักฐานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

ข้อ ๘ เมื่อได้รับคำขอแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ยังที่ดินตามแบบ น.ส.๑ ก. ท้ายกฎกระทรวงนี้ ในการนี้ จะมอบให้เจ้าหน้าที่ไปทำการแทนก็ได้

ข้อ ๙ ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนปักหลักตามมุมเขตที่ดินของตนและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส.๑ ค. ท้ายกฎกระทรวงนี้

ในการคำนวณจำนวนเนื้อที่เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบน.ส.๓ ก. ให้คำนวณโดยวิธีคณิตศาสตร์หรือโดยมาตราส่วน ทั้งนี้ ให้ถือว่าจำนวนเนื้อที่ที่คำนวณได้เป็นจำนวนเนื้อที่โดยประมาณ

ข้อ ๑๐ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

(๑) ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวันประกาศนั้น ให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาล ให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ

(๒) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ ๕ และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

(๓) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ได้ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขออนุญาตออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อ

คณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตคาบเกี่ยวกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

ข้อ ๑๑ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตามข้อ ๑๐ (๓) แล้ว ปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีแต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีและไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตามข้อ ๑๐ (๑) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการตามข้อ ๑๐ (๒)

ข้อ ๑๒ ใบแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ใช้แบบ น.ส.๓ น.ส.๓ ก. หรือ น.ส.๓ ข. แล้วแต่กรณี

การออกใบแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามวิธีการออกใบแทนโฉนดที่ดินโดยอนุโลม

หมวด ๓

โฉนดที่ดิน

ข้อ ๑๓ โฉนดที่ดินให้ใช้แบบ น.ส. ๔ จ. ท้ายกฎกระทรวงนี้

ในกรณีโฉนดที่ดินที่ออกเป็นโฉนดตรวจจองหรือตรวจจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ให้มีคำว่า "โฉนดตรวจจอง" หรือ "ตรวจจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" แล้วแต่กรณี ไว้ใต้ตราครุฑ

ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบที่ชายตลิ่ง

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

(๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดินมีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตรวจจอง ตรวจจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

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

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ
อย่างอื่น

ข้อ ๑๕ การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้มีการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยให้เจ้าของที่ดินปกหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน

(๒) ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้แทนให้ถ้อยคำตามแบบ น.ส.๕ ท้ายกฎกระทรวงนี้

(๓) ก่อนแจกโฉนดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศการแจกโฉนดที่ดินให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ

ข้อ ๑๖ ในกรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินยื่นคำขอตามแบบ น.ส.๑ ข. ท้ายกฎกระทรวงนี้ และให้นำข้อ ๗ (๒) ข้อ ๑๐ (๒) และ (๓) ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๑๗ ในการออกใบแทนโฉนดที่ดินให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ในกรณีโฉนดที่ดินเป็นอันตรายหรือสูญหาย ให้เจ้าของที่ดินยื่นคำขอและปฏิญาณตนต่อเจ้าพนักงานที่ดินโดยให้นำพยานหลักฐานมาให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนจนเป็นที่เชื่อถือได้ และให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ ถ้ามีผู้คัดค้านภายในเวลาที่กำหนดและนำพยานหลักฐานมาแสดง ให้เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนแล้วสั่งการไปตามควรแก่กรณีถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด ให้ออกใบแทนให้ไปตามคำขอ

(๒) ในกรณีโฉนดที่ดินชำรุด ถ้าเจ้าของที่ดินนำโฉนดที่ดินที่ชำรุดนั้นมามอบและโฉนดที่ดินที่ชำรุดนั้นยังมีตำแหน่งที่ดิน เลขที่โฉนดที่ดิน ชื่อและตราประจำตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และหรือชื่อและตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินตามแบบโฉนดที่ดินปรากฏอยู่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ให้ออกใบแทนให้ไปได้ ถ้าขาดข้อความสำคัญดังกล่าวให้นำความใน (๑) มาใช้บังคับ

(๓) ในกรณีศาลมีคำสั่งหรือมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดเกี่ยวกับโฉนดที่ดินหรือผู้ใดมีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตรายชำรุดหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ผู้มีสิทธิจดทะเบียนยื่นคำขอใบแทนแล้วให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี

(๔) ในกรณีเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการยึดและขายทอดตลาดที่ดินของผู้ที่ค้างชำระภาษีอากรหรือเงินค้างจ่ายใด ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ขอให้ออกใบแทนโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังกล่าว

ซึ่งเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจได้ยึดมาขายทอดตลาดแล้ว แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุดหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ถือหนังสือของเจ้าพนักงานดังกล่าวเป็นคำขอและดำเนินการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (๓) แต่ไม่ต้องสอบสวน

(๕) ในกรณีอธิบดีจะใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหายด้วยประการใด ให้ดำเนินการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (๔) แต่ไม่ต้องสอบสวน

(๖) ในกรณีอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินเพิกถอนหรือแก้ไขรายการจดทะเบียนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเป็นอันตราย ชำรุดหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ดำเนินการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (๔) แต่ไม่ต้องสอบสวน

ในกรณีที่ไม่ได้โฉนดที่ดินตามมาตรา (๓) (๔) (๕) และ (๖) ให้ถือว่าโฉนดที่ดินสูญหาย

ข้อ ๑๘ ใบแทนโฉนดที่ดินให้ใช้แบบ น.ส. ๔ จ.

การออกใบแทนโฉนดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาคนปัจจุบันหรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมายลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ ให้มีคำว่า "ใบแทน" ด้วยหมึกสีแดงไว้ด้านหน้าของโฉนดที่ดิน ในสารบัญจจดทะเบียนให้ระบุนับ เดือน ปี ที่ออกโฉนดที่ดินฉบับเดิมด้วยหมึกสีแดง ถ้ามีรายการจดทะเบียนให้คัดรายการด้วยหมึกสีแดงและให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อและประทับตราใต้รายการสุดท้าย ถ้าไม่มีรายการจดทะเบียน ให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อและประทับตราไว้วัน เดือน ปี ที่ออกโฉนดที่ดินฉบับเดิม

ส่วนโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดิน ในสารบัญจดทะเบียนให้มีความว่า "ได้ออกใบแทนโฉนดที่ดินแล้ว" และวัน เดือน ปี ที่ออกด้วยหมึกสีแดงกับให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อกำกับไว้

ข้อ ๑๙ ในกรณีออกโฉนดที่ดินให้กับบุคคลตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ไว้แล้ว ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎกระทรวงนี้กำหนดไว้โดยอนุโลม

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๗

เด่น โต๊ะมีนา

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



(น.ส. ๑ ก.)

แบบบันทึกการสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์
เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

- (๑) ที่ดินตั้งอยู่ ทะเบียนที่ดิน
- ตำบล น.ส. ๑ ก. เลขที่
- อำเภอ เล่ม หน้า
- จังหวัด
- ระวางรูปถ่ายทางอากาศชื่อ หมายเลข
- แผ่นที่ เลขที่ดิน
- (๒) ตามที่ ๑. อายุ ปี สัญชาติ
- บิดาชื่อ มารดาชื่อ
- อยู่ที่บ้าน เลขที่ หมู่ที่
- ตำบล/แขวง อำเภอ/เขต จังหวัด
๒. อายุ ปี สัญชาติ
- บิดาชื่อ มารดาชื่อ
- อยู่ที่บ้าน เลขที่ หมู่ที่
- ตำบล/แขวง อำเภอ/เขต จังหวัด
- ได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการพิสูจน์สอบสวนสิทธิและการทำประโยชน์ในที่ดิน ปรากฏดังต่อไปนี้
(ให้ใส่เครื่องหมาย ใน หน้าข้อความที่ต้องการ)
- (๓) หลักฐานสำหรับที่ดิน
- ส.ค. ๑ ใบจอง ใบเหยียบย่ำ ตราจอง หลักฐานอื่น
- ไม่มีหลักฐาน
- หลักฐานเลขที่ หมู่ที่ ตำบล
- จำนวนที่ดิน ไร่ งาน ตารางวา
- มีชื่อ เป็นเจ้าของ
- (๔) ผู้นำทำการสำรวจได้ที่ดินมาอย่างไร
-
- ตั้งแต่เมื่อใด
- (๕) ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามบัญชีแจ้งความประสงค์-
จะได้สิทธิในที่ดิน เลขที่ ลงวันที่
- อำเภอ
- (๖) การพิสูจน์การทำประโยชน์
- (๖.๑) ทำประโยชน์ในที่ดินเพียงใด ยังไม่ได้ทำประโยชน์
- ทำประโยชน์ทั้งแปลง ทำประโยชน์บางส่วนร้อยละ

- (๖.๒) ประเภทการทำประโยชน์ ที่อยู่อาศัย นา
 ไร่ สวน อื่น ๆ
- (๖.๓) กิจกรรมที่ทำประโยชน์เหมาะสมกับสภาพในท้องถิ่นนั้นหรือไม่
 เหมาะสม ไม่เหมาะสม
- (๖.๔) เจ้าของที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือให้ผู้อื่นเช่า
 ทำเองทั้งหมด ให้ผู้อื่นเช่าประมาณ ไร่
- (๓) มีหรือเคยมีใบเสร็จชำระภาษีบำรุงท้องที่หรือไม่ มี เคยมี ไม่เคยมี
- (๔) เป็นที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่เขา ที่ภูเขา ที่เกาะ พื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๘ (๒) ที่สงวนหวงห้าม หรือที่ที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นหรือไม่
 ไม่เป็น เป็น ทั้งแปลง เป็น บางส่วน
- (๕) มีผู้คัดค้านหรือไม่ ไม่มี มีคัดค้านแนวเขต มีคัดค้านทั้งแปลง
- (๑๐) **เขตติดต่อปัจจุบัน**
 ทิศเหนือจด
 ทิศใต้จด
 ทิศตะวันออกจด
 ทิศตะวันตกจด
- (๑๑) ที่ดินแปลงนี้ผู้นำทำการสำรวจ ผู้ปกครองท้องที่ และพนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวน ได้ร่วมกันพิสูจน์สอบสวนตรงตามรายการพิสูจน์สอบสวน และทำการรังวัดปักหลักเขตแล้ว ผู้นำทำการสำรวจกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงต่างรับรองว่า ตามที่ผู้นำทำการสำรวจได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการปักหลักเขตที่ดินไว้ในวันนั้นเป็นการถูกต้อง ไม่มีการรื้อถอนที่ดินข้างเคียง ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้หมายเขตที่ดินไว้ในระวางรูปถ่ายหรือระวางขยายแล้ว ตั้งแต่วันที่ เดือน พ.ศ. จึงลงลายมือชื่อรับรองไว้เป็นหลักฐาน
- (ลายมือชื่อ) ผู้นำทำการสำรวจ
 (ลายมือชื่อ) ผู้นำทำการสำรวจ
 (ลายมือชื่อ) เจ้าของที่ดินข้างเคียงเลขที่
 (ลายมือชื่อ) เจ้าของที่ดินข้างเคียงเลขที่
 (ลายมือชื่อ) เจ้าของที่ดินข้างเคียงเลขที่
 (ลายมือชื่อ) เจ้าของที่ดินข้างเคียงเลขที่
 (ลายมือชื่อ) เจ้าของที่ดินข้างเคียงเลขที่
 (ลายมือชื่อ) เจ้าของที่ดินข้างเคียงเลขที่
 (ลายมือชื่อ)
 (ลายมือชื่อ)
 (ลายมือชื่อ) ผู้ปกครองท้องที่
 (ลายมือชื่อ) พนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวน
- ได้ตรวจสอบแล้วเป็นการถูกต้อง
 (ลายมือชื่อ) พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบ
 วันที่ เดือน พ.ศ.

(๑๒) ความเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่

เสนอ นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด
หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา

ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ไปทำการพิสูจน์สอบสวนสิทธิและการทำประโยชน์ในที่ดิน
แปลงนี้แล้ว นั้น ได้ประกาศครบกำหนดแล้วไม่มีผู้คัดค้าน และได้ตรวจสอบถูกต้องตามระเบียบแล้ว
เห็นว่า

(ลายมือชื่อ) พนักงานเจ้าหน้าที่
(.....)

วันที่ เดือน พ.ศ.

(๑๓) คำสั่ง

(ลายมือชื่อ)
(.....)

นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา
วันที่ เดือน พ.ศ.

(๑๔) ได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่
เนื้อที่ประมาณ ไร่ งาน ตารางวา
ไปแล้วแต่วันที่ เดือน พ.ศ.

(ลายมือชื่อ) ผู้รับหนังสือรับรอง
(.....) การทำประโยชน์

(ลายมือชื่อ) เจ้าหน้าที่ผู้แจก
(.....)

หมายเหตุ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตาม (๒) หลายคน ให้กรอกรายชื่อ
ที่เหลือลงในใบแนบบันทึกการสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์ และลงลายมือชื่อ
ไว้ในใบแนบดังกล่าวโดยไม่ต้องลงลายมือชื่อในบันทึก

คำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน

เขียนที่
 วันที่ เดือน พ.ศ.
 ข้าพเจ้า อายุ ปี สัญชาติ
 บิดาชื่อ มารดาชื่อ อยู่ที่บ้าน
 เลขที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย
 ถนน ตำบล/แขวง
 อำเภอ/เขต จังหวัด
 รหัสไปรษณีย์ หมายเลขโทรศัพท์
 ขอยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ข้าพเจ้ามีความประสงค์จะขอออก หนังสือรับรองการทำประโยชน์
 โฉนดที่ดินในที่ดินซึ่งตั้งอยู่หมู่ที่ ตำบล/แขวง
 อำเภอ/เขต จังหวัด มีอาณาเขตดังนี้

| | | | |
|-------------|-----------------|------|----------|
| ทิศเหนือ | ยาวประมาณ | เส้น | จด |
| ทิศใต้ | ยาวประมาณ | เส้น | จด |
| ทิศตะวันออก | ยาวประมาณ | เส้น | จด |
| ทิศตะวันตก | ยาวประมาณ | เส้น | จด |

(๒) ที่ดินแปลงนี้ข้าพเจ้าได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ตั้งแต่

 ได้ที่ดินมาโดย

 มีหลักฐาน
 ซึ่งได้แนบหลักฐานดังกล่าวมาด้วยแล้ว
 ได้ทำประโยชน์โดย

ขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้ต่อไปด้วย และข้าพเจ้ายอมเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายให้
 ตามระเบียบ

(ลายมือชื่อ) ผู้ขอ
 (.....)

หมายเหตุ ให้ใส่เครื่องหมาย ✓ ในช่อง หน้าข้อความที่ต้องการ



แบบบันทึกการสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์
เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย

- (๑) ที่ดินตั้งอยู่ ทะเบียนที่ดิน
 หมู่ที่ ตำบล
 อำเภอ
 จังหวัด
 น.ส. ๑ / น.ส. ๑ ก. / น.ส. ๑ ข. เลขที่
 เล่ม หน้า เลขที่ดิน
- ระวางรูปถ่ายทางอากาศชื่อ หมายเลข แผ่นที่
- (๒) ตามที่ ๑. อายุ ปี สัญชาติ
 บิดาชื่อ มารดาชื่อ
 อยู่ที่บ้าน เลขที่ หมู่ที่
 ตำบล/แขวง อำเภอ/เขต จังหวัด
๒. อายุ ปี สัญชาติ
 บิดาชื่อ มารดาชื่อ
 อยู่ที่บ้าน เลขที่ หมู่ที่
 ตำบล/แขวง อำเภอ/เขต จังหวัด
- ได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการพิสูจน์สอบสวนสิทธิและการทำประโยชน์ในที่ดิน ปรากฏดังต่อไปนี้
- (๓) ผู้ขอได้ที่ดินมาอย่างไร
- ตั้งแต่เมื่อใด
- มีหลักฐานสำหรับที่ดินหรือไม่ (ถ้ามี) มีหลักฐาน
 เลขที่ หมู่ที่ ตำบล อำเภอ
 จำนวนที่ดิน ไร่ งาน ตารางวา มีชื่อ เป็นเจ้าของ
- (๔) ผู้ขอได้ทำประโยชน์ในที่ดินอย่างไร
- เพียงใด
- กิจการที่ทำประโยชน์เหมาะสมกับสภาพในท้องถิ่นนั้นหรือไม่

ปัจจุบันมีเขตติดต่อดังต่อไปนี้

ทิศเหนือ ขาวประมาณ เส้น จด

ทิศใต้ ขาวประมาณ เส้น จด

ทิศตะวันออก ขาวประมาณ เส้น จด

ทิศตะวันตก ขาวประมาณ เส้น จด

- (๕) ที่ดินแปลงนี้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาคารตามมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่
(ถ้าอยู่) อยู่ในเขต
- (๖) ที่ดินแปลงนี้เป็นที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่เขา ที่ภูเขา ที่เกาะ พื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้าม ตามมาตรา ๕ (๒) ที่สงวนหวงห้าม หรือที่ที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือ เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นหรือไม่ (ถ้าเป็น) เป็นที่
- (๗) มีผู้คัดค้านหรือไม่ ถ้ามีคัดค้านอย่างไร
- (๘) ที่ดินแปลงนี้ผู้นำทำการพิสูจน์สอบสวน ผู้ปกครองท้องที่ และพนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนได้ ร่วมกันพิสูจน์สอบสวนตรงตามรายการพิสูจน์สอบสวน และทำการรังวัดปักหลักเขตแล้ว ผู้นำทำการ- พิสูจน์สอบสวนกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงต่างรับรองว่า ตามที่ผู้นำทำการสำรวจได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำการปักหลักเขตที่ดินไว้ในวันเป็นารถูกต้อง ไม่มีการรุกร้าที่ดินข้างเคียง ที่สงวนหวงห้าม หรือที่- สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด จึงลงลายมือชื่อรับรองไว้เป็นหลักฐาน

(ลายมือชื่อ) ผู้นำทำการพิสูจน์สอบสวน

(ลายมือชื่อ) ผู้นำทำการพิสูจน์สอบสวน

(ลายมือชื่อ) เจ้าของที่ดินข้างเคียงเลขที่

(ลายมือชื่อ) เจ้าของที่ดินข้างเคียงเลขที่

(ลายมือชื่อ) เจ้าของที่ดินข้างเคียงเลขที่

(ลายมือชื่อ) เจ้าของที่ดินข้างเคียงเลขที่

(ลายมือชื่อ) เจ้าของที่ดินข้างเคียงเลขที่

(ลายมือชื่อ) เจ้าของที่ดินข้างเคียงเลขที่

(ลายมือชื่อ)

(ลายมือชื่อ)

(ลายมือชื่อ) ผู้ปกครองท้องที่

(ลายมือชื่อ) พนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวน

วันที่ เดือน พ.ศ.

(๘) **ความเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่**

เสนอ นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ
 เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา
 ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ไปทำการพิสูจน์สอบสวนสิทธิและการทำประโยชน์ในที่ดิน
 แปลงนี้แล้ว นั้น ได้ประกาศครบกำหนดแล้วไม่มีผู้คัดค้าน และได้ตรวจสอบถูกต้องตามระเบียบแล้ว
 เห็นว่า

(ลายมือชื่อ) พนักงานเจ้าหน้าที่
 (.....)
 วันที่ เดือน พ.ศ.

(๙) **คำสั่ง**

(ลายมือชื่อ)
 (.....)
 นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ
 เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา
 วันที่ เดือน พ.ศ.

(๑๐) ได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เลขที่ เนื้อที่ประมาณ ไร่ งาน
 ตารางวา ไปแล้วตั้งแต่วันที่ เดือน พ.ศ.

(ลายมือชื่อ) ผู้รับหนังสือรับรอง
 (.....) การทำประโยชน์
 (ลายมือชื่อ) เจ้าหน้าที่ผู้แจก
 (.....)

หมายเหตุ ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตาม (๒) หลายคน ให้กรอกรายชื่อ
 ที่เหลือลงในใบแนบบันทึกการสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์ และลงลายมือชื่อ
 ไว้ในใบแนบดังกล่าวโดยไม่ต้องลงลายมือชื่อในบันทึก



(น.ส. ๒)

ใบจอง

ผู้จอง
ที่ดินตั้งอยู่

ทะเบียน

ตำบล.....
อำเภอ.....
จังหวัด.....

เลข.....
หน้า.....
สารบบเล่ม..... หน้า.....

ใบจองฉบับนี้ให้ไว้เพื่อแสดงว่ารัฐได้ยอมให้

ชื่อชาติ..... สัญชาติ..... เป็นบุตร.....

อายุ..... ปี คั้งบ้านเรือนอยู่..... ตำบล.....

อำเภอ..... จังหวัด.....

เข้าครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวข้างต้นชั่วคราว ตามหลักฐานดังต่อไปนี้

ทิศเหนือ ประมาณ..... เส้น..... จก.....

ทิศใต้ ประมาณ..... เส้น..... จก.....

ทิศตะวันออก ประมาณ..... เส้น..... จก.....

ทิศตะวันตก ประมาณ..... เส้น..... จก.....

รวมเนื้อที่ประมาณ..... ไร่..... งาน..... วา.....

วันที่..... เดือน..... พ.ศ.....

(ลงชื่อ).....

นายอำเภอ



ใบจอง

ที่ดินตั้งอยู่

หมู่ที่ ตำบล เล่ม
อำเภอ หน้า
จังหวัด เลขที่

ทะเบียน

ใบจองฉบับนี้ให้ไว้เพื่อแสดงว่ารัฐได้ยอมให้

อายุ ปี สัญชาติ เป็นบุตรนาย
นาง อยู่ที่บ้าน เลขที่ หมู่ที่
ตำบล/แขวง อำเภอ/เขต
จังหวัด

เข้าครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวข้างต้นชั่วคราว ตามหลักฐานดังต่อไปนี้

| | | | | | |
|-------------------|--------|-------|-------|-------|-----------|
| ทิศเหนือ | ประมาณ | ..... | เส้น | จด | ..... |
| ทิศใต้ | ประมาณ | ..... | เส้น | จด | ..... |
| ทิศตะวันออก | ประมาณ | ..... | เส้น | จด | ..... |
| ทิศตะวันตก | ประมาณ | ..... | เส้น | จด | ..... |
| รวมเนื้อที่ประมาณ | ไร่ | ..... | งาน | ..... | ตารางวา |
| | วันที่ | ..... | เดือน | ..... | พ.ศ. |

(ลงชื่อ)

พนักงานเจ้าหน้าที่



หนังสือรับรองการทำประโยชน์

ที่ดินตั้งอยู่

ทะเบียน

| | | |
|--------------|--------------|--------------------------|
| ตำบล..... | หมู่ที่..... | เล่ม..... |
| อำเภอ..... | | หน้า..... |
| จังหวัด..... | | สารบบเล่ม..... หน้า..... |

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ฉบับนี้ออกให้เพื่อแสดงว่า

นาม.....
 บตร.....
 หมู่ที่..... ตำบล..... อำเภอ..... จังหวัด.....
 ๗ ใ้ นานี้ที่ดินแปลงดังกล่าวข้างต้นว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ตามหลักฐานดังต่อไปนี้

| | | | |
|-------------------|-------------|-----------|---------|
| ที่ดินเนื้อ..... | ประมาณ..... | เส้น..... | จด..... |
| ที่ดิน..... | ประมาณ..... | เส้น..... | จด..... |
| ที่ดินสวนซอก..... | ประมาณ..... | เส้น..... | จด..... |
| ที่ดินสวนตก..... | ประมาณ..... | เส้น..... | จด..... |

จำนวนเนื้อที่ประมาณ.....ไร่.....งาน.....วา
 วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ลงนาม..... นายอำเภอ

ประทับตราตำแหน่งเป็นสำคัญ

รูปที่ดินโดยประมาณ



หนังสือรับรองการทำประโยชน์

ออกโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตำแหน่งที่ดิน

ทะเบียน

ตำบล..... เลขที่.....
 อำเภอ..... เล่ม..... หน้า.....
 จังหวัด..... เลขที่ดิน.....
 ราชรูปถ่ายทางอากาศคือ..... หมายเลข..... หน้าที่.....

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ฉบับนี้ออกให้เพื่อแสดงว่า

ผู้..... สัญชาติ..... บ้านเลขที่.....
 หมู่ที่..... ตำบล..... อำเภอ..... จังหวัด.....

ได้ครอบครองและได้ทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวข้างต้นแล้ว
 จำนวนเนื้อที่.....ไร่.....งาน.....ตารางวา

รูปที่ดินและเขตติดต่อ

มาตราส่วนราชรูปถ่าย ๑:

มาตราส่วน ๑:

ออก ณ วันที่.....เดือน.....พุทธศักราช.....

(ประทับตราตำแหน่งเป็นสำคัญ)

พนักงานที่ดินอำเภอ

(น.ส.๕๖)



กระทรวงพาณิชย์ กรมทรัพย์สินทางปัญญา กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ

ตัวหนังสือที่ต้น

ระวาง _____
เลขที่ต้น _____
หน้าตัวจริง _____
ตำบล _____

โฉนดที่ดิน

เลขที่ _____
เล่ม _____ หน้า _____
อำเภอ _____
จังหวัด _____

โฉนดที่ดิน
เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์
อสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ให้แก่ _____ สัญชาติ _____ อยู่บ้านเลขที่ _____ หมู่ที่ _____
ถนน _____ ตำบล _____ อำเภอ _____ จังหวัด _____
ชื่อ _____

ที่ดินแปลงเนื้อที่ประมาณ _____ ไร่ งาน _____ ตารางวา

มาตราส่วนในระวาง ๑: _____ รูปแผนที่ _____ มาตราส่วน ๑: _____

ออก ณ วันที่ _____ เดือน _____ พุทธศักราช _____

เจ้าพนักงานที่ดิน

ผู้เขียน _____ ผู้ทวน _____ ผู้ตรวจ _____
ผู้เขียนแผนที่ _____ ผู้ตรวจแผนที่ _____ หัวหน้าการ _____



ใบไต่สวน

ใบไต่สวนเล่ม..... หน้า..... ตำบล.....
 ระบุว่า..... เลขที่ดิน..... อำเภอ.....
 โฉนดที่..... เล่ม..... หน้า..... จังหวัด.....

ประมาณที่ดิน

จำนวน.....ไร่.....งาน.....วา หรือ.....ตารางวา
 เจ้าพนักงานได้ทำการสำรวจปักหลักหมายเขต และสอบสวนกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ของ { ๑..... } { ๒..... } { ๓..... } { ๔..... } { ๕..... }
 { } { } { } { } { }
 { } { } { } { } { }
 { } { } { } { } { }
 { } { } { } { } { }
 อยู่ที่บ้าน..... บ้านหมายเลขที่..... หมู่ที่.....
 ตำบล..... อำเภอ..... จังหวัด.....

ตามที่..... ได้นำเจ้าพนักงานทำการสำรวจพินิจจำนวน
 ที่ดิน และหลักเขตที่ปักไว้ในดินทุกด้าน ถูกต้องตรงกับที่ดินและรูปแบบที่แล้วปรากฏหลักฐาน
 ดังต่อไปนี้

ที่ดินแปลงนี้ข้างเคียงติดต่อกันดังนี้

ทิศ { ตะวันออก จดที่ดินเลขที่..... }
 { ตะวันตก จดที่ดินเลขที่..... }
 { เหนือ จดที่ดินเลขที่..... }
 { ใต้ จดที่ดินเลขที่..... }

หลักฐานสำหรับที่ดินมีดังนี้ คือ :-

- (๑) หนังสือสำคัญเดิม.....มีชื่อ.....
จำนวนที่ดิน.....ไร่.....งาน.....วา.....เทียบกับจำนวนที่ดิน
ที่สำรวจใหม่นี้แล้ว
มากกว่าเดิม.....ไร่.....งาน.....วา
น้อยกว่าเดิม.....ไร่.....งาน.....วา
- (๒) เจ้าของหนังสือสำคัญเดิวยังครอบครองอยู่หรือไม่.....
- (๓) ได้มาโดยอาการอย่างไร เมื่อใด.....
- (๔) มีหลักฐานอย่างไร.....
- (๕) รูปที่ดินตามแผนที่คงตามเดิมหรือแก้ไข.....
- (๖) การที่ผู้นำสำรวจนี้มีผู้คัดค้านหรือไม่.....
(ถ้ามีพิพาท ๗ ทั้งแปลง หรือส่วนหนึ่งส่วนใดก็ดี คอบด้วยหมึกแดง แล้วให้จำลองแผนที่กตมา
ข้างท้ายใบไตสวนนี้ด้วย และแสดงเขตพิพาทให้ชัดเจน)
- (๗) เจ้าของที่ดินแปลงนี้ ยอมเสียค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ทุกอย่างตามกฎหมายข้อบังคับ.....
- (๘) ใบไตสวนในการเดินสำรวจหมายเขตที่ดินแปลงนี้ ได้ทำเป็น ๒ ฉบับมีข้อความถูกต้องตรงกัน
เพื่อสำหรับแจกแก่เจ้าของที่ดิน ๑ ฉบับ และเป็นฉบับหลวง ๑ ฉบับ
(ฉบับนี้สำหรับ.....)
- (๙) ที่ดินแปลงนี้ ข้าพเจ้าขอรับรองว่ายังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของข้าพเจ้าโดยเด็ดขาด ข้าพเจ้า
มิได้ทำนิติกรรมหรือมีภาระติดพันอันใดเกี่ยวกับที่ดินแปลงนี้เลย เวลานั้นข้าพเจ้าได้ครอบครองอยู่เอง
มิได้ให้ผู้ใดเช่าหรืออาศัย.....
- ที่ดินแปลงนี้ ผู้นำ พยาน เจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ เจ้าพนักงานผู้ทำการสำรวจและพนักงานผู้
สอบสวนตรวจแล้ว เห็นว่าเป็นที่.....
- (๑๐) เจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ คือ.....
- คำแปล.....ขอชี้แจงรับรองว่า.....ตามที่ผู้นำสำรวจให้ถ้อยคำไว้ทั้งนี้
เป็นความจริงถูกต้องแล้ว

(หมายเหตุข้อ ๙ ผู้ที่ดินมีนิติกรรมหรือภาระติดพันอยู่กับที่ดินมาก่อนแล้วเขียนข้อความที่ลอบสวนไว้ตรงไปแทน)

ที่ดินตามใบไต่สวนฉบับนี้ ได้แจก ไปแล้ว แต่วันที่ เดือน พ.ศ. _____

เจ้าพนักงานผู้แจก

เขียนที่ _____

วันที่ _____ เดือน _____ พ.ศ. _____

- (ลงลายมือชื่อ) _____ ผู้นำทำการสำรวจ
- (ลงลายมือชื่อ) _____ ผู้ให้ถ้อยคำแห่งข้อ ๘
- (ลงลายมือชื่อ) _____ เจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่
- (ลงลายมือชื่อ) _____ เจ้าพนักงานผู้ทำการสำรวจ
- (ลงลายมือชื่อ) _____ เจ้าพนักงานผู้สอบสวน

ข้าพเจ้าผู้เป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงขอรับรองว่าตามที่ผู้นำ นำสำรวจที่ดินแปลงนี้ถูกต้องแล้ว มิได้เหลื่อมล้ำแนวเขตที่ดินของข้าพเจ้าอย่างไร จึงได้ลงลายมือชื่อไว้ต่อหน้าพยาน

- (ลงลายมือชื่อ) ที่ดินเลขที่ _____
- (ลงลายมือชื่อ) ที่ดินเลขที่ _____
- (ลงลายมือชื่อ) ที่ดินเลขที่ _____
- (ลงลายมือชื่อ) ที่ดินเลขที่ _____
- (ลงลายมือชื่อ) ที่ดินเลขที่ _____
- (ลงลายมือชื่อ) ที่ดินเลขที่ _____
- (ลงลายมือชื่อ) _____
- (ลงลายมือชื่อ) _____

_____ พยาน
 _____ ผู้ตรวจ
 _____ ผู้กำกับการเดินสำรวจ
 ข้าพเจ้า _____ ได้รับใบไต่สวนสำหรับที่ดินแปลงนี้ _____ ไปจาก

เจ้าพนักงานแล้ว แต่วันที่ _____ เดือน _____ พ.ศ. _____
 (ลงลายมือชื่อ) _____ ผู้รับใบไต่สวน

_____ เจ้าพนักงานผู้แจกใบไต่สวน
 ได้รับใบเสร็จไปแล้ว แต่วันที่ _____ / _____ / _____

_____ ผู้รับ
 _____ ผู้แจก

+-----+
หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินในบางท้องที่ แล้ว สมควรปรับปรุงแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ รวมทั้งใบแทน ของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว เพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถปฏิบัติการตามประมวล กฎหมายที่ดินได้ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินที่ใช้ บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว สมควรปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันโดยเฉพาะการขอ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ยังไม่มีมาตรการที่ รัดกุมเหมาะสม จึงสมควรกำหนดให้มีการตรวจสอบรับรองจากกรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดินก่อน ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วยและพร้อมกันนี้ สมควรกำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่เกาะ เพื่อป้องกันการบุกรุกของราษฎรกับเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จึงจำเป็นต้อง ออกกฎกระทรวงนี้

ประวัติย่อผู้วิจัย

| | |
|------------------|---|
| ชื่อ | นายชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม |
| วัน เดือน ปีเกิด | ๑ ตุลาคม ๒๕๐๕ |
| การศึกษา | นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง เนติบัณฑิตไทย ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |

ประวัติการทำงานโดยย่อ

| | |
|-----------|---|
| พ.ศ. ๒๕๒๗ | ทนายความ |
| พ.ศ. ๒๕๓๐ | นักวิชาการที่ดิน ๓, ๔ |
| พ.ศ. ๒๕๓๓ | นิติกร ๔ กองนิติการ |
| พ.ศ. ๒๕๓๕ | เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ๕ สำนักงานคณะกรรมการชั่งรังวัดเอกชน |
| พ.ศ. ๒๕๓๘ | - เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ๖ สำนักงานที่ดินจังหวัดพิจิตร - นักวิชาการที่ดิน ๖ กองควบคุมธุรกิจที่ดิน - นิติกร ๖ กองนิติการ |
| พ.ศ. ๒๕๔๑ | - เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ๗ - นิติกร ๗ กองนิติการ (หัวหน้ากลุ่มงานคดีและ หัวหน้ากลุ่มงานความรับผิดชอบแพ่ง) |
| พ.ศ. ๒๕๔๓ | นิติกร ๘ ว. กองนิติการ (หัวหน้ากลุ่มงานร่างกฎหมายและให้คำปรึกษา) |
| พ.ศ. ๒๕๔๕ | - เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ๘ - นักวิชาการที่ดิน ๘ สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน (ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐานการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม) |
| พ.ศ. ๒๕๕๑ | นักวิชาการที่ดิน ๙ ชช. สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน (ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการทะเบียนที่ดิน) |
| พ.ศ. ๒๕๕๔ | เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี (ผู้อำนวยการระดับสูง) |
| พ.ศ. ๒๕๕๕ | ผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน เขต ๖ (ผู้อำนวยการระดับสูง) |
| พ.ศ. ๒๕๕๕ | ผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน เขต ๑ (ผู้อำนวยการระดับสูง) |

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ผู้วิจัย นายชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม หลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) รุ่นที่ 60

ตำแหน่ง รองอธิบดีกรมที่ดิน

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีเนื้อที่ 513,115 ตารางกิโลเมตร หรือ 320.7 ล้านไร่ โดยกฎหมายกำหนดให้กรมที่ดินเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทโฉนดที่ดินให้ราษฎรไปแล้วจำนวน 32,766,411 แปลง เนื้อที่ 103,073,252 ไร่ - งาน 88.94 ตารางวา ประเภทหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จำนวน 4,041,311 แปลง เนื้อที่ 24,105,052 ไร่ - งาน 74.83 ตารางวา แต่เนื่องจากประเทศไทยมีเนื้อที่จำกัด มีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุก ยึดถือ ครอบครองที่ดินของรัฐ แล้วนำมาออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยการร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต เป็นสาเหตุของปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หากเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวถูกเพิกถอนจะมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในหลักทรัพย์ของประชาชน เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ และรัฐต้องชดใช้ความเสียหาย ฉะนั้น การพัฒนาระบบการป้องกันตั้งแต่ต้นเหตุย่อมเป็นเรื่องที่สำคัญ ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุทำให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายและหาแนวทางป้องกันเพื่อลดปัญหาการทุจริตหรือปิดกั้นการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน เป็นการป้องกันความเสียหายและผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- เพื่อวิเคราะห์สาเหตุของการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของกรมที่ดิน
- เพื่อเสนอแนะแนวทางการป้องกันการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการวิจัยเฉพาะการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยการรวบรวมความเห็นของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งวิจัยยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564) ศึกษาเฉพาะการป้องกันการทุจริตเชิงรุกในส่วนที่นำมาปรับใช้กับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารด้านกฎหมาย กระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564) และสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในส่วนของกรมที่ดินและสำนักงาน ป.ป.ช. แล้วนำมาวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และเสนอแนะแนวทางป้องกันปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การปฏิบัติจริงต่อไป

ผลการวิจัย

ผลจากการวิจัยพบว่า กระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทโฉนดที่ดินซึ่งเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ซึ่งเป็นหนังสือแสดงสิทธิครอบครอง มีกระบวนการออก 2 วิธี คือ โดยวิธีเดินสำรวจทั้งตำบลตามมาตรา 58 มาตรา 58 ทวิ และมาตรา 58 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และโดยวิธีเฉพาะรายตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) เป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ตลอดจนกำหนดลักษณะที่ดินที่ต้องห้ามไม่ให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่สงวนหวงห้ามต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงฉบับนี้ไม่ได้ตัดสิทธิในที่ดินของเอกชนเสียทีเดียว กลับยังรับรองสิทธิในที่ดินให้กับเอกชนที่มีสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ที่ดินจะอยู่ในเขตที่ดินของรัฐก็สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ได้ แต่ในกระบวนการการออกเอกสารสิทธิในที่ดินยังพบว่าการทุจริตหรือความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นเหตุให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีปัจจัยที่เป็นสาเหตุทำให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

1. ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย มีสาเหตุ ดังนี้

1.1 การให้ถือครองที่ดินโดยเสรี เดิมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดสิทธิการถือครองที่ดินของคนไทยโดยให้มีสิทธิถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เกิน 50 ไร่

เพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ เพื่อพาณิชย์กรรมไม่เกิน 5 ไร่ และเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่ หากผู้ใดต้องการถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดต้องขออนุญาตต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ แต่ถ้าผู้ใดมีที่ดินเกินกว่ากฎหมายกำหนดจะต้องจำหน่ายส่วนที่เกินนั้นเสีย ต่อมาสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ยกเลิกการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยดังกล่าวและเปิดโอกาสให้คนไทยถือครองที่ดินได้โดยเสรี มีผลทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและการถือครองที่ดินเป็นแบบการกระจุกตัว โดยที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศตกอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลเพียงบางกลุ่ม ซึ่งปัจจุบันจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น แต่จำนวนที่ดินมีจำนวนเท่าเดิมส่งผลให้ประชาชนขาดแคลนที่ดินทำกินมีการบุกรุกป่าไม้หรือพื้นที่อื่นของรัฐ ก่อให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐแล้วนำมาออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

1.2 หน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก โดยแนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภทใช้มาตราส่วนที่แตกต่างกันทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ การทับซ้อนของแนวเขตที่ดินของรัฐกับเอกชนหรือที่ดินของรัฐด้วยตัวเอง ยากต่อการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินว่าเป็นที่ดินของรัฐหรือเอกชน ทำให้เกิดปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

1.3 แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) เป็นการได้มาตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5 ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ และมีสิทธิที่จะนำที่ดินตามหลักฐานดังกล่าวไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) มายื่นคำขออนุญาตออกเอกสารสิทธิในที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (สิ้นสุดวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553) เมื่อพ้นเวลาที่กำหนดจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่า เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากที่ดินมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงและบางพื้นที่มีลักษณะเฉพาะต้องห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน เว้นแต่มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) จึงเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตในการสร้างหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ที่มีชอบ หรือนำ ส.ค.1 จากอีกที่หนึ่งมาสวมลงบนที่ดินอีกที่หนึ่งแล้วมาดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการต่าง ๆ

1.4 ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของกรมที่ดิน ได้วางระเบียบปฏิบัติและมีมาตรการในการป้องกันการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายไว้หลายมาตรการ ซึ่งมีความรัดกุมเพียงพอแล้ว แต่กรณีที่ยังปรากฏว่ามีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายเกิดจากเจ้าหน้าที่จงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินอย่างเคร่งครัด

2. ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่มีสาเหตุ ดังนี้

2.1 เจ้าหน้าที่จ้งใจไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่กำหนดไว้ใน การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต เป็นสาเหตุ สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

2.2 การไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดของ เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐ ในกรณีมีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีข้างเคียงจดแนวเขต ที่ดินของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐดังกล่าว มีหน้าที่ในการระวังชี้และรับรองแนวเขต ที่ดินของรัฐ แต่ไม่สามารถนำชี้แนวเขตที่ดินของรัฐที่ตนมีหน้าที่ดูแลได้ และในบางกรณีเจ้าหน้าที่ได้ รับรองแนวเขตไปโดยมิชอบ นอกจากนี้ ยังพบว่าเจ้าหน้าที่ปล่อยปละละเลยในการดูแลที่ดินของรัฐ ทำให้เกิดมีการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างต่อเนื่อง

2.3 ความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมาย ที่กำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภทซึ่งมีอยู่จำนวนมาก มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหลาย หน่วยงานและการกำหนดแนวเขตที่ดินใช้มาตราส่วนที่แตกต่างกันทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของ แนวเขตที่ดินของรัฐ เป็นช่องทางอาศัยเหตุดังกล่าวออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

3. ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากประชาชน

สาเหตุเกิดจากการให้ถือครองที่ดินโดยเสรี ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและ การถือครองที่ดินเป็นแบบการกระจุกตัวนำไปสู่การบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และ ร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนที่ประสงค์จะได้เอกสารสิทธิในที่ดิน โดยได้เสนอ ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วย กฎหมาย

แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

จากเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย สามารถนำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่ 4 “พัฒนาระบบป้องกันเชิงรุก” มาปรับใช้กับแนวทาง การป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

1. แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วย กฎหมายในเชิงนโยบาย

1.1 ออกกฎหมายกำหนดสิทธิในที่ดิน โดยแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินให้มีการ กำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยเช่นเดียวกันกับที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา 34 ถึงมาตรา 49 แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งถูกยกเลิกไปกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง โดยปรับปรุงจำนวนในการถือครองที่ดิน เพื่อการใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันและอนาคตต่อไป

1.2 แก้ไข มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้ผู้ที่มิหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ที่ยังมีได้ออก เอกสารสิทธิในที่ดิน มายื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงาน

เจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลา 180 วัน เพื่อพิสูจน์สิทธิการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ หากไม่ยื่นคำขอภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าไม่ประสงค์จะนำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) มาขออนุญาตออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และเป็นการยกเลิกแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ดังกล่าว

1.3 ให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมาย เร่งรัดจัดทำปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4,000 (One Map) ให้มีความชัดเจนโดยกำหนดกรอบระยะเวลาแล้วเสร็จที่แน่นอน

1.4 ให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐทุกประเภท จัดทำ แผนปฏิบัติการยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ต่ออธิบดีกรมที่ดิน โดยให้กรมที่ดิน ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

2. แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วย กฎหมายในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

2.1 การดำเนินทางวินัยและอาญากับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิ ในที่ดินโดยมิชอบอย่างรวดเร็ว

2.2 การส่งเสริมบุคลากรให้ได้รับการพัฒนาและยกระดับจิตใจให้เป็นผู้มีคุณธรรม และจริยธรรมรวมทั้งการปลูกจิตสำนึกในการต่อต้านการทุจริต และรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม

2.3 การอบรมบุคลากรให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการออกเอกสารสิทธิใน ที่ดิน

3. แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วย กฎหมาย เนื่องมาจากประชาชน

3.1 ออกกฎหมายกำหนดสิทธิในที่ดิน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ให้มีการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยที่มีหลักการเช่นเดียวกันกับที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา 34 ถึง มาตรา 49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ส่วนขนาดการถือครองที่ดินให้พิจารณาตามความเหมาะสมกับ สภาพการณ์ปัจจุบัน นอกจากนี้จะต้องกำหนดมาตรการทางอ้อมด้วยวิธีการเก็บภาษีที่ดินและ สิ่งปลูกสร้าง ตามหลักการที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ควรสนับสนุนให้กฎหมายดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับโดยเร็ว

3.2 ดำเนินคดีกับผู้ขออนุญาตออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบที่ได้ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ ของรัฐและเสนอผลประโยชน์ตอบแทน ซึ่งเป็นการกระทำที่เข้าข่ายความผิดทางอาญาทุกกรณีอย่าง เด็ดขาดและรวดเร็ว

3.3 ใช้กระบวนการกล่อมเกลางานทางสังคม โดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาจิตใจให้สามารถ ควบคุมความต้องการของตนเองอยู่ในระดับพอเพียง และอยู่ในขอบเขตของศีลธรรมและกฎหมาย

3.4 นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาปรับใช้ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน กรณีการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ที่มีอาณาเขตติดต่อกับหรือคาบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐโดยจัดให้มีการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ข้อเสนอแนะ

1. ด้านนโยบาย การป้องกันการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน รัฐจำเป็นต้องกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของเอกชนให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการบุกรุกและครอบครองที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การออกกฎหมายจำกัดจำนวนถือครองที่ดินเป็นเรื่องที่อาจขัดแย้งต่อการถือครองที่ดินอย่างเสรีในปัจจุบัน แต่เป็นเรื่องจำเป็นที่รัฐจะต้องกระทำและต้องมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนและผู้ร่วมในการถือครองที่ดินแทนในทุกกรณี

การจัดทำเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1: 4000 (ONE MAP) ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อความชัดเจนในเรื่องขอบเขตที่ดินของรัฐกับเอกชน ซึ่งเป็นการป้องกันการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นอย่างดี

2. ด้านปฏิบัติ การดำเนินการทางวินัยและคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ต้องดำเนินการอย่างเด็ดขาดและรวดเร็ว เพื่อเป็นการปรามเจ้าหน้าที่อื่นที่คิดจะทุจริตกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายมิให้กระทำผิด

นอกจากการลงโทษเจ้าหน้าที่แล้ว รัฐจำเป็นต้องลงโทษประชาชนที่มีส่วนร่วมในการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบด้วยกฎหมายด้วย เนื่องจากการทุจริตจะต้องมีบุคคลที่เสนอและเจ้าหน้าที่ผู้สนอง ดังนั้นการลงโทษประชาชนผู้ไม่สุจริตด้วยจึงเป็นเรื่องจำเป็น

3. ด้านวิชาการ การออกกฎหมายกำหนดสิทธิในที่ดินของประชาชนเป็นเรื่องที่ต้องศึกษาและพิจารณาถึงจำนวนเนื้อที่ที่จะให้ประชาชนถือครองว่าจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในแต่ละประเภท และควรมีข้อยกเว้นอย่างไร