

ปัญหาการออกโฉนดที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลัง
ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

นายธีระภาคย์ เลิศงามธนวัฒน์



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2556

**Issuance of Title Deeds in Case of Occupancy and Utilization of Land after the
Land Code Enforcement**

Mr. Theeraparke Lertngamthanawath


An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law
Sukhothai Thammathirat Open University

2013

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาการออกโฉนดที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ
ชื่อและนามสกุล	นายธีระภาคย์ เลิศงามธนวัฒน์
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์วีกรณ์ รักษ์ปวงชน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2556

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์วีกรณ์ รักษ์ปวงชน)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์วิมาน กฤตพลวิมาน)



(อาจารย์เชิรชัย ณ นคร)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการออกโฉนดที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลัง
ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ผู้ศึกษา นายธีระภาคย์ เลิศงามธนวัฒน์ รหัสนักศึกษา 2524005317

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต **อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน

ปีการศึกษา 2556

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องปัญหาการออกโฉนดที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ มีวัตถุประสงค์ของการศึกษา เพื่อศึกษากระบวนการออกโฉนดที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เพื่อปรับปรุงวิธีการออกโฉนดที่ดิน เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมาตรา 59 ทวิ เพิ่มเติมโดยข้อ 8 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 (พ.ศ. 2515)

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ใช้วิธีการค้นคว้าเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการรวบรวมข้อมูลแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก และใช้วิธีการ ศึกษาเชิงวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ (Legal Analysis) โดยการศึกษาจากเอกสาร ตำราทางวิชาการ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาของศาล ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ รวมทั้งระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิ์

ผลการศึกษาพบว่า กรณีการครอบครองและทำประโยชน์ภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ สามารถขอลอกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้เพียงวิธีเดียวคือ การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 โดยถือเป็นบุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) คือ ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพขัดต่อหลักความรวดเร็ว และการอำนวยความสะดวก ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมาย ไม่มีเสรีภาพ ในการยื่นขอออกโฉนดที่ดินแบบวิธีอื่นที่รัฐมีอยู่แล้ว บทสรุปเป็นการศึกษากระบวนการทั้งหมดและได้มีการเสนอแนวทางในการแก้ไข ปัญหาแก่หน่วยงานภาครัฐ 3 ข้อ คือได้เป็น (1) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดิน (2) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (3) กำหนดมาตรการในทางการดำเนินการ ในชั้นรับคำขอออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดิน

คำสำคัญ การออกโฉนดที่ดิน กรณีครอบครองหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

Independent Study title: Issuance of Title Deeds in Case of Occupancy and Utilization of Land after the Land Code Enforcement

Author: Mr. Theeraparke Lertngamthanawath ; **ID:** 2524005317;

Degree: Master of Law;

Independent Study advisor: Vikorn Rugpoungchon, Associate Professor;

Academic year: 2013

Abstract

The purposes of this independent study on issuance of title deeds in case of occupancy and utilization of land after the land code enforcement were to study the process of issuing title deeds after the land code came into force in order to improve methods of issuing title deeds and amend Section 59 bis by adding Article 8 of the Announcement of the Revolutionary Council, No. 96 (B.E. 2515).

This independent study is a qualitative and documentary research conducted based on legal analysis by researching documents, academic papers, articles, research papers, theses, court verdicts, code of laws, acts and regulations related to rights documents.

It was found that possession and use of land after land code came into force could be done in one way that is to explore the land title deeds pursuant to Section 58 assuming a person according to Section 58 Bis, Paragraph (3) who possesses and utilizes the land after the land code comes into effect without a pre-emption certificate, a squatter's certificate or documents showing his/her legal right is contrary to principles of fast services and facilitation in accordance with Administrative Procedures Act B.E. 2539 because it restricted people's rights and caused legal inequality. In addition, there is no freedom to submit title deeds in other ways offered by the government. In conclusion, all processes were studied and presented as three guidelines of solving problems to government organizations: 1) determining criteria of filing an application for a title deed at the Land Office; 2) amending the land code; and 3) determining measures of processes of receiving applications for title deeds issued exclusively at the Land Office.

Keywords: Issuance Of Title Deeds, Possession Of Land After Land Code Enforcement

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณา และความช่วยเหลืออย่างดียิ่ง จากรองศาสตราจารย์วิกรณ์ รัชฎ์ปวงชน อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ ซึ่งได้กรุณาให้ปรึกษา แนะนำและตรวจสอบแก้ไข ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงยิ่ง

ขอขอบพระคุณบิดา(ที่ล่วงลับ) และมารดา ที่ปลูกฝังให้ผู้ศึกษาอดทนต่อความยากลำบาก รักการอ่าน และเห็นความสำคัญของการศึกษาเล่าเรียน และขอขอบคุณอนุภาพแห่งความรักและความห่วงใยของคุณภาวิณี เลิศงามชนวัฒน์ ที่เป็นแรงสนับสนุนให้เกิดความพยายาม และเป็นกำลังใจตลอดการศึกษาจนประสบความสำเร็จตามที่มุ่งหวัง และขอขอบคุณ นายกีวีวรรณ วรรณทวี ที่เป็นเพื่อนร่วมทาง ตลอดทั้งเพื่อนร่วมรุ่น ทั้งคอยบอกกล่าวให้คำแนะนำในการศึกษาจนกระทั่งจบหลักสูตร

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อนนักศึกษา และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการศึกษาค้นคว้าอิสระทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้กำลังใจเสมอมา

คุณค่าและประโยชน์ของการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ผู้ศึกษาค้นคว้าขอมอบเป็นเครื่องบูชาพระคุณบิดา มารดา (ผู้ล่วงลับ) บุคคลอันเป็นที่รัก ผู้มีพระคุณ ตลอดจนบูรพาจารย์ ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาทุกท่าน จนทำให้ผู้ศึกษาค้นคว้าสามารถประสบผลสำเร็จตามที่มุ่งหวังได้เป็นอย่างดี

ธีระภาคย์ เลิศงามชนวัฒน์

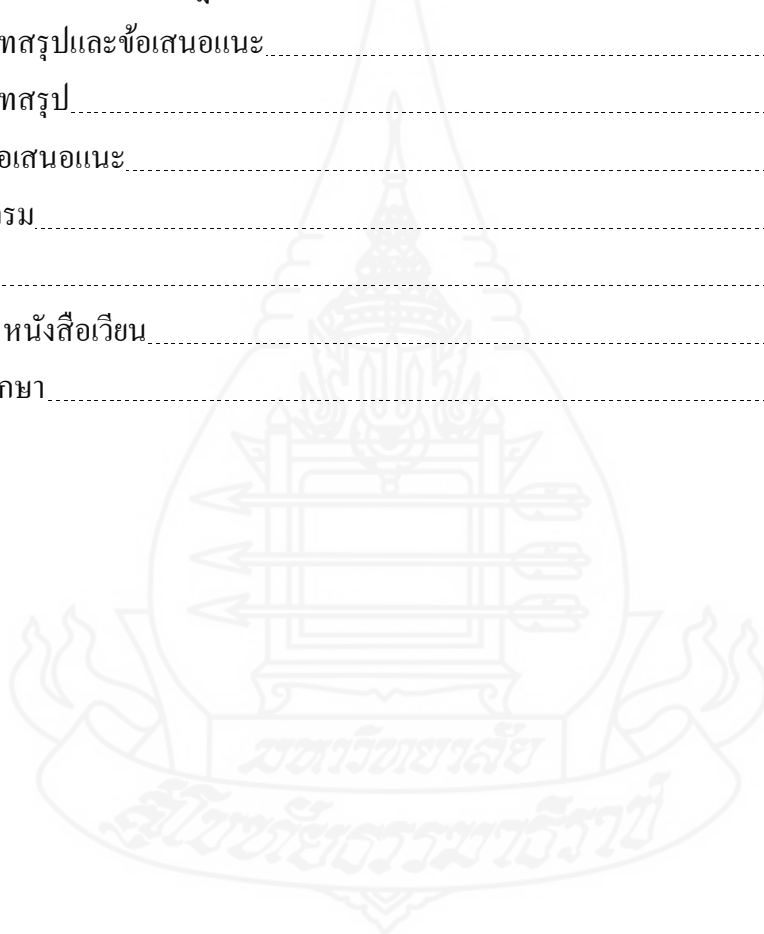
สิงหาคม 2556

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การศึกษา	3
ขอบเขตของการศึกษา	3
นิยามศัพท์เฉพาะ	4
วิธีการศึกษาวิจัย	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 หลักการทั่วไป แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน	6
รัฐ (State)	6
ที่ดิน	7
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน	8
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน	28
บทที่ 3 การออกโฉนดที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน	
หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแบบยื่นเฉพาะราย	
และแบบเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน	34
ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎระเบียบ	34
เหตุผลในการแก้ไขมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	59
แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตาม มาตรา 58 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไข	
เพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528	64
การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 ,มาตรา 58 ทวิ	
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีวิธีดำเนินการ	66

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์การขออนุญาตที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ.....	75
การออกโฉนดที่ดินกรณีส่งผลกระทบต่อราษฎร.....	76
การออกโฉนดที่ดินที่ครอบครองก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน และหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ.....	79
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	85
บทสรุป.....	85
ข้อเสนอแนะ.....	87
บรรณานุกรม.....	91
ภาคผนวก.....	93
ก หนังสือเวียน.....	94
ประวัติผู้ศึกษา.....	118



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 แสดงผลการปฏิบัติงานโครงการเร่งรัดเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ปีงบประมาณ 2555.....	62
ตารางที่ 4.1 แสดงตารางการเปรียบเทียบขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินที่ครอบครองก่อน และหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ.....	82



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดิน (Land) เป็นทรัพยากรธรรมชาติพื้นฐานที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตทั้งหลายในโลกนี้ เนื่องจากเป็นบ่อเกิดสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ นั่นก็คือปัจจัย 4 อันประกอบด้วย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และที่ดินยังเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและมีอยู่อย่างจำกัด จึงส่งผลให้เกิดความต้องการในที่ดินทุกวิถีทาง นอกจากนี้ที่ดินยังมีความสำคัญในเรื่องเป็นองค์ประกอบพื้นฐานในความเป็นรัฐ แสดงถึงอาณาเขตและดินแดนของรัฐที่แน่นอน และมีอำนาจเหนือดินแดนนั้น และมีความสำคัญในทางการปกครองต่อผู้มีอำนาจปกครองและผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง เช่น การแบ่งแยกที่ดิน เป็นเขตการปกครอง ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ย่อมสะดวกในการปกครองและที่ดินยังถือเป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์แล้วถือว่าที่ดินเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งในการผลิตและยังมีความสำคัญ ทางการเมือง การใช้นโยบายของรัฐ ในการจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนในรัฐนั้น ได้มีสิทธิในที่ดิน เพื่อใช้ในการประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ ย่อมส่งผลดีในทางการเมือง ซึ่งในแต่ละประเทศจะต้องเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินตามสภาพสังคม วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ประชากร และสิ่งแวดล้อม และความสำคัญในด้านอื่นๆ ที่ดินยังเป็นหลักทรัพย์ในการค้าประกันตัวผู้ต้องหา และเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันด้านสินเชื่อต่อสถาบันการเงิน และยังเป็นบ่อเกิดของค่าธรรมเนียม ค่าภาษีอากร

จากความสำคัญของที่ดินดังกล่าว ทำให้เกิดการกำหนดรูปแบบและวิธีการในการออกโฉนดที่ดินเพื่อใช้พิสูจน์สิทธิในที่ดินต่อรัฐ หรือระหว่างเอกชนด้วยกัน จากอดีตจนถึงปัจจุบันการออกโฉนดที่ดินมีด้วยกัน 2 วิธี โดยการเดินสำรวจตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ และอีกวิธีหนึ่งคือโดยการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายทำได้ 2 กรณี คือ ตามมาตรา 59 (มีหลักฐานสิทธิครอบครอง) และตามมาตรา 59 ทวิ (ไม่มีหลักฐาน) การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 และ มาตรา 59 ทวิ นั้น ผู้ขอต้องยื่นคำขอที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินตั้งอยู่และเสียค่าใช้จ่ายในการรังวัด การพิจารณาออกโฉนดที่ดินเป็นรายแปลง โดยเฉพาะเป็นกรณีไป เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงในแต่ละแปลงแตกต่างกันไป แต่ละขั้นตอนจะต้องใช้ความรอบคอบ

ในการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากปรากฏตามสื่อต่างๆ หลายครั้ง และมีหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ คอยตรวจสอบ การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายแต่ละขั้นตอนนี้จะยากขึ้นเรื่อยๆ ส่วนอีกกรณี คือ การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 และ มาตรา 58 ทวิ นั้น ราษฎรไม่ต้องยื่นคำขอไม่เสียค่าใช้จ่ายในการรังวัดรัฐเป็นผู้เสียแต่การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินนั้นเป็นการเดินสำรวจทั้งตำบล มีปริมาณของงานคุ่มค่าจึงจะส่งสายเดินสำรวจเข้าไปทำการรังวัดสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดินกรณีไม่คุ่มค่าก็จะไม่เข้าทำการรังวัด การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินบางหมู่บ้านออกโฉนดที่ดินไม่หมดเนื่องจากไม่มีงบประมาณ หรือไม่มีการเดินสำรวจเข้าดำเนินการ ทำให้มีที่ดินที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนั้น มีหลงเหลืออยู่ทั่วประเทศเป็นจำนวนมาก ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากต้องการได้โฉนดที่ดินในการเป็นหลักทรัพย์ในการประกอบอาชีพ เกิดความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐ เพราะมีที่ดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้และไม่ดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้ จะไปยื่นออกโฉนดที่ดินที่สำนักงานที่ดินเป็นการเฉพาะรายก็ไม่สามารถทำได้เนื่องจากไม่มีหลักฐานประกอบการยื่นออกโฉนดที่ดิน มีเพียงกรณีเดียวคือรอการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเข้าพื้นที่ ความเป็นไปได้้น้อยมากเนื่องจากเงื่อนไขของการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินต้องมีปริมาณงานที่คุ่มค่าจึงจะมีการจัดสายเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเข้าไปดำเนินการ

การออกโฉนดที่ดินกรณีที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับมีกรณีเดียว คือ เดินสำรวจตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ออกโฉนดที่ดินได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และ ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนด ห้ามโอนให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ผู้ศึกษาเล็งเห็นถึงความสำคัญของการออกโฉนดที่ดินกรณีที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งปัจจุบันมีเพียงกรณีเดียวคือแบบบุคคลนำเดินสำรวจตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) ปัจจุบันประชาชนได้รับความเดือดร้อนมาก เกิดความรู้สึกเปรียบเทียบกรณีที่ดินแปลงข้างๆ หมู่บ้านข้างๆ หรือตำบลอื่นๆ ที่อยู่โดยรอบมีการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจไปแล้ว แต่ของตนนั้นไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้สอบถามหน่วยงานที่ทำหน้าที่ออกโฉนดที่ดิน คือศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินประจำจังหวัดแล้วได้รับ

คำตอบว่าให้รองรับประมาณปีต่อไปอย่างไร้ความหวัง ซึ่งไม่แน่ว่าจะมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อทำการเดินสำรวจหรือไม่ สอบถามสำนักงานที่ดินที่ที่ดินตั้งอยู่ก็ได้รับคำตอบว่าที่ดินไม่มีหลักฐานและครอบครองหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนั้นไม่สามารถยื่นออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายได้ ราษฎรกลุ่มนี้ ที่มีกระจัดกระจายเป็นกลุ่มๆอยู่ทั่วประเทศ ได้พยายามทุกวิถีทางที่จะหาช่องทางออกโฉนดที่ดินไม่ว่าจะร้องเรียนตามหน่วยงานต่างๆ หรือพากันร้องเรียนต่อสมาชิกสภาผู้แทนและพากันมาที่สำนักงานที่ดิน ซึ่งเป็นการเพิ่มงานให้เจ้าหน้าที่ ต้องทำการชี้แจงต่อบุคคลหรือเป็นหนังสือซึ่งใช้เวลามาก เป็นการสูญเสียเวลาทำงานในหน้าที่ที่มีปริมาณมากอยู่แล้ว ในเมื่อรัฐประสงค์จะช่วยเหลือราษฎรโดยออกโฉนดที่ดินให้กับราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยวิธีการเดินสำรวจ รัฐควรจะทำออกกฎหมายเพื่อให้ราษฎรสามารถนำที่ดินที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนั้นมายื่นออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายได้ จึงจำเป็นต้องทำการศึกษา เรื่อง ปัญหาการออกโฉนดที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษากระบวนการออกโฉนดในปัจจุบัน ทั้งกรณีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อนและภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ
- 2.2 เพื่อปรับปรุงวิธีการออกโฉนดที่ดิน กรณีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ
- 2.3 เพื่อเสนอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ
- 2.4 เพื่อผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมาย กรณีที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้สามารถยื่นออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินตั้งอยู่ได้

3. ขอบเขตของการศึกษา

สำหรับขอบเขตของการศึกษานี้ ผู้ศึกษาต้องการศึกษากระบวนการ และขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

4. นิยามศัพท์เฉพาะ

4.1 การออกโฉนดที่ดิน หมายถึง โฉนดที่ดินที่ออกมาจากการครอบครองและทำประโยชน์หลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครอง ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

4.2 หน่วยงานของรัฐ หมายถึง สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา ในเขตพื้นที่ ที่ที่ดินตั้งอยู่

4.3 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หมายถึง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดิน และพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และประมวลกฎหมายที่ดิน

4.4 เจ้าหน้าที่ หมายถึง พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาดำเนินการเรื่องการออกโฉนดที่ดิน

4.5 ผู้ว่าราชการจังหวัด หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ ที่ที่ดินตั้งอยู่

4.6 ศาล หมายถึง ศาลยุติธรรมในเขตพื้นที่ ที่ที่ดินตั้งอยู่

5. วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ใช้วิธีการค้นคว้าเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการรวบรวมข้อมูลแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก และใช้วิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ (Legal Analysis) โดยการศึกษาจากเอกสาร ตำราทางวิชาการ บทความงานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาของศาล ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ รวมทั้งระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิ์ ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อมุ่งหาคำตอบ และเพื่อกำหนดแนวทางหรือเสนอแนะวิธีการปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมาย ต่อไป

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ราษฎรที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับสามารถยื่นออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินตั้งอยู่ได้

6.2 ราษฎรที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ไม่ต้องรอศูนย์เดินสำรวจมาทำการสำรวจจริงวัดออกโฉนดที่ดิน สามารถไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ได้

6.3 เสนอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้สามารถยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินที่สำนักงานที่ดินได้

6.4 ผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้สามารถยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ได้ เป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่ต้องการโฉนดที่ดินเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพที่กระจายอยู่ทั่วประเทศเป็นจำนวนมาก



บทที่ 2

หลักการทั่วไป แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน

แนวคิดทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้าอิสระ ในเรื่องปัญหาการออกโฉนดที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ผู้ศึกษาได้ศึกษาจากพื้นฐานของสภาพปัญหา และผลกระทบที่หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ และราษฎรผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน ได้รับ จึงได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องตามลำดับ ดังนี้

1. รัฐ
2. ที่ดิน
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน
4. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน

1. รัฐ (State)

รัฐ (State) หมายถึง “ระบอบการปกครองหรือระบบแห่งการใช้อำนาจ หรือหน่วยงานทางการเมืองที่มีลักษณะถาวรของมนุษย์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง (พลเมืองของรัฐ) บนพื้นที่ที่มีอาณาเขตบริเวณแน่นอนแห่งใดแห่งหนึ่ง (อาณาเขตของรัฐ) ภายใต้อำนาจสูงสุดอำนาจหนึ่ง (อำนาจรัฐ) ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงซึ่งภารกิจร่วมกันของประชาคมมนุษย์นั้นๆ”¹

องค์ประกอบของรัฐ คือ ดินแดน ประชากร และอำนาจอธิปไตย มีการกำหนดขอบเขตดินแดนเพราะถือว่าขอบเขตมีความสำคัญยิ่ง และดินแดนที่จะเป็นรัฐได้ต้องมีประชากรกรณีมีเพียงดินแดนแต่ไม่มีประชากรถือว่าเป็นรัฐไม่ได้ และอำนาจอธิปไตย โดยรัฐมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาสั่งการเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ ดินแดนช่วยกำหนดประชากรเกิดความผูกพันของราษฎรที่มีต่อดินแดน และขอบเขตของการใช้อำนาจของรัฐในดินแดนของตน เกี่ยวกับความเป็นรัฐอันมีองค์ประกอบของดินแดนอยู่ด้วยนี้ จึงเป็นที่มาของการยึดถือครอบครองทำ

¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพฯ โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน

ประโยชน์ในที่ดิน² ในประเทศไทยมีระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยในรัชสมัยพ่อขุนรามคำแหง (ระหว่าง พ.ศ. 1840-1860) พระองค์ทรงปกครองบ้านเมืองในรูปบิดาปกครองบุตร ทรงดำเนินรัฐประศาสนโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดินโดยให้พลเมืองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้ได้พืชผลมาเป็นปัจจัยในการบริโภคและอุปโภคพอควรแก่ระดับการครองชีพในสมัยนั้น เมื่อราษฎรเข้าบุกเบิกหักร้างถางพงในที่ดินจนเพาะปลูกได้ผลประโยชน์แล้ว ก็โปรดให้ที่ดินนั้น ๆ เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ออกแรงออกทุนไป ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง หลักที่ 1 ว่า

“ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวทั้งหลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน ”

ในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นได้ว่า “รัฐ” หมายถึง ดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอนอนที่มีรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจโดยไม่ขึ้นอยู่กับรัฐใดๆ ปกครองต่อประชาชนที่อยู่อาศัยในดินแดนนั้น

2. ที่ดิน

“ที่ดิน” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 ได้กำหนดว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้ (2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีอื่น” และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ได้ให้คำนิยามว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

รองศาสตราจารย์ภาสกร ชุณหอุไร อธิบายว่า “ที่ดินหมายถึงพื้นดินทั่วไปบนผิวโลก และไม่ว่าดินนั้นจะเป็นดินชนิดใด จะอยู่บนบกหรือใต้น้ำก็ถือว่าเป็นที่ดินทั้งสิ้น กฎหมายได้ยกตัวอย่างไว้หลายอย่าง แต่ก็อาจมีอย่างอื่นอีก เช่น เหว เป็นต้น³

ศาสตราจารย์ หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช อธิบายความหมายของที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินปราศจากสิ่งปลูกสร้าง ปัญหาอยู่ที่ว่าที่ดินนั้นหมายความว่าเฉพาะพื้นดินบนผิวโลก หรือ

² กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, วิชาการออกโฉนดที่ดินและงานทะเบียนที่ดิน กุมภาพันธ์ 2544 หน้า 1

³ ศิริ เกวลินสฤกษ์ อังอิงมาจากภาสกร ชุณหอุไร กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน้าที่ 10 กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หน้า 66

จะรวมไปถึงปฐวีธาตุใต้พื้นดินผิวโลกนั้นลงไป รวมทั้งช่องว่างในอากาศเหนือพื้นนั้นด้วย พิเคราะห์ตามประมวลกฎหมายแพ่งฯ มาตรา 1335 ปฐวีธาตุใต้ดินและช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดิน เป็นแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ใช่ที่ดิน⁴ แต่ในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่า “ที่ดิน” หมายถึง พื้นที่ดินทั่วไป จะเป็นที่ยกร้างว่างเปล่า พื้นที่ป่า ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่จะสามารถออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ต้องพิจารณาเป็นแปลงๆ ไปด้วย

3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน

พิจารณาจากองค์ประกอบในทางทฤษฎีของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกโฉนดที่ดินตั้งแต่ยื่นคำขอจนจบกระบวนการคือได้รับโฉนดที่ดิน ล้วนแต่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐหรือส่วนรวม และยังเป็นกฎเกณฑ์ที่ถูกระบุให้มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน อีกทั้งการออกโฉนดที่ดิน องค์กรที่ออกคำสั่งก็คือสำนักงานที่ดิน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกรมที่ดิน อันเป็นหน่วยงานทางปกครองคือเป็นองค์กรของรัฐ ดังนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, ประกาศคณะปฏิวัติที่บัญญัติเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 96) พ.ศ. 2515 มาตรา 59 ทวิ หรือ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 มาตรา 58 ทวิ เป็นต้น ซึ่งในเรื่องนี้รองศาสตราจารย์กมลชัย รัตนสกาวงศ์ ได้อธิบายว่า “หากพิจารณาจากหลัก 3 ประการ คือ 1.พิจารณาจากผลประโยชน์ที่ได้รับ 2.องค์กรที่ออกคำสั่ง และ 3. การใช้อำนาจของผู้ใช้ที่อยู่เหนือผู้ที่อยู่ใต้อำนาจปกครองเป็นกฎหมายมหาชน”⁵ ดังนั้นจึงเห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินเป็นกฎหมายมหาชน

นอกจากนี้กฎหมายมหาชน ยังได้แบ่งออกเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายปกครอง เนื้อหาสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ จะว่าด้วยเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และสถาบันต่างๆ ในการปกครอง ตลอดจนความสัมพันธ์ของสถาบันต่างๆ เหล่านั้น ส่วนกฎหมายปกครอง เป็นการศึกษานโยบายต่างๆ ดังนี้ องค์กรของฝ่ายปกครอง กฎหมายปกครอง กฎหมายวิธีพิจารณา และกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่อง สำหรับการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

⁴ ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์ เนติบัณฑิตยสภา 2551 หน้า 44

⁵ กมลชัย รัตนสกาวงศ์ กฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร วิญญูชน จำกัด 2551 หน้า 26

ประกอบพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเมื่อพิจารณาแล้ว มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง เพราะ “การกระทำทางปกครอง คือ การกระทำที่มีไว้ การกระทำทางนิติบัญญัติ ตุลาการ หรือการเมือง และมีลักษณะในการกำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชน เปลี่ยนแปลง หรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ของประชาชน เปลี่ยนแปลง หรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ของประชาชน”⁶ กล่าวคือ การออกโฉนดที่ดินมีลักษณะเป็นการให้สิทธิแก่ราษฎร อันเป็นการกระทำที่ให้คุณประโยชน์แก่ราษฎร เพราะราษฎรได้ประโยชน์จากโฉนดที่ดินสามารถแสดงให้ประจักษ์แก่บุคคลภายนอกได้ว่า ตนเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้น สามารถนำโฉนดที่ดินไปเป็นหลักทรัพย์ในการค้ำประกัน จำนอง หรือซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ หรือเพื่อประโยชน์ประการอื่น เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ เป็นต้น

กรณีดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องพิจารณาถึงที่มาของการใช้อำนาจทางปกครอง ในการออกโฉนดที่ดินของเจ้าหน้าที่ว่า ได้ใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ทำหรือไม่ การออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ราษฎรครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เจ้าหน้าที่มีการปฏิบัติต่อราษฎรตามขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินไว้อย่างไร และราษฎรที่ขอออกโฉนดที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งต้องปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามมาตรา 58 ทวิ แห่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 กฎหมายฉบับดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือตัดโอกาสให้แก่ราษฎร และเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินสมควร หรือไม่ อย่างไร

จากขั้นตอนการดำเนินการดังกล่าว ตามแนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามมาตรา 58 ทวิ แห่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 การที่ให้ราษฎรผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่มีใบจองใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพสามารถออกโฉนดที่ดินได้วิธีเดียวเท่านั้นคือการนำดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินแต่ละครั้งนั้นจะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน โดยใช้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง ออกเดินสำรวจเป็นตำบล อำเภอ จังหวัด โดยทำงานเป็นโครงการเป็นปีๆ ไปเท่าที่งบประมาณมี งบประมาณหมดแล้วไหนหยุดดำเนินการแค่นั้น ทำให้ราษฎรรายอื่นๆ ที่มีเป็นจำนวนมากไม่ได้รังวัดออกโฉนด

⁶ ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน เนติบัณฑิตยสภา 2551 หน้า 44

ที่ดินด้วย เนื่องจากที่ดินที่มีอยู่เป็นกลุ่มและกระจัดกระจายทั่วไป รัฐมองเห็นว่าไม่คุ้มค่าจึงไม่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้ ถือว่าเป็นการให้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด รองศาสตราจารย์ กมลชัย รัตนสกาวงศ์ ได้อธิบายว่า “การกระทำของฝ่ายปกครองที่ให้คุณประโยชน์แก่ประชาชนโดยมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน ก็ต้องปฏิบัติตามนั้น แต่ ถ้าเป็นเรื่องคุณประโยชน์แล้ว การที่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ นั่นไม่ใช่เรื่องสำคัญซึ่งมีลักษณะยืดหยุ่นพอสมควร”⁷ กรณีดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่มีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ ที่จะดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ราษฎรจะต้องนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เป็นการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเท่าที่งบประมาณมีเท่านั้น เมื่อครบตามจำนวนแปลงที่ตั้งไว้ก็หยุดไม่ดำเนินการต่อ แปลงที่เหลือรอปีต่อไป ถ้าไม่มีงบประมาณปีต่อไปก็ออกโฉนดที่ดินไม่ได้

กรณีดังกล่าวจึงต้องพิจารณาถึงรูปแบบ ขั้นตอน และกระบวนการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งมีข้อควรพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนี้

3.1 หน่วยงานทางปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

กฤตยชญ์ ศิริเขต ได้อธิบายว่า “หน่วยงานทางปกครอง” คือ การมีฐานะเป็นส่วนราชการมีความหมายได้ว่าเป็นองค์การภาครัฐซึ่งต้องระบุว่าเป็นส่วนราชการในระดับใด เช่น ระดับกรม เมื่อจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาและมีความประสงค์ที่จะให้เอกชนฟ้องหน่วยงานทางปกครองได้อย่างกว้างขวาง⁸

รองศาสตราจารย์วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อธิบายว่า “หน่วยงานทางปกครอง” คือ องค์การของรัฐหรือของผู้ทรงอำนาจปกครองอื่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์การนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากกฎหมาย สามารถใช้อำนาจต่อราษฎรผู้อยู่ใต้

⁷ กมลชัย รัตนสกาวงศ์ เรื่องเดียวกัน

⁸ กฤตยชญ์ ศิริเขต คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บริษัททุนพิบลิซซิ่ง จำกัด 2544 หน้า 27-29

อำนาจปกครอง⁹ การพิจารณาถึงอำนาจของหน่วยงานทางปกครอง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังนี้¹⁰

3.1.1 อำนาจในแง่ของเรื่อง การพิจารณาภารกิจทางปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นภารกิจของหน่วยในการปกครองหน่วยงานใดที่สามารถดำเนินการเรื่องที่เป็นปัญหาได้

3.1.2 อำนาจในแง่ลำดับชั้น ในส่วนนี้จะกำหนดว่าหน่วยงานต่างๆ ซึ่งสัมพันธ์กัน อย่างเป็นลำดับชั้นตามสายการบังคับบัญชา หน่วยงานใดมีอำนาจที่จะปฏิบัติภารกิจในเรื่องนั้น

3.1.3 อำนาจในแง่ของพื้นที่ เขตการปกครองใดมีหน่วยงานที่อยู่ในลำดับชั้นเดียวกันหลายหน่วยงาน กฎเกณฑ์นี้จะกำหนดว่าหน่วยงานใดมีอำนาจในเขตพื้นที่ใด

3.1.4 อำนาจในแง่ภารกิจ ในระบบกฎหมายเยอรมันจะกำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงาน ส่วนหน่วยงานจะแบ่งแยกอำนาจภายในอย่างไร เป็นเรื่องของแต่ละหน่วยงานจะต้องกำหนดระเบียบภายในเอง หากมีการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์นี้จะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด จะกลายเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับประเทศไทยได้มีหลักการสำคัญในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อยู่ 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ จะขอกกล่าวถึงแต่เฉพาะหลักการรวมอำนาจปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับเนื้อหาที่ทำการศึกษาค้นคว้า เพื่อประกอบการพิจารณาความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” อันมีส่วนเกี่ยวข้องกับกรมที่ดิน ว่าเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายว่า “หลักการรวมอำนาจปกครอง(Centralisation) เป็นการจัดระเบียบการปกครองประเทศที่มีการรวมอำนาจในการปกครองภายในประเทศทั้งหมดไว้ที่ “ ส่วนกลาง ” คือ กระทรวง ทบวง กรมของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการทางปกครองตลอดอาณาเขตของประเทศ ”¹¹

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้อธิบายว่า “หลักการรวมอำนาจทางปกครอง คือ การจัดระเบียบการปกครองในรัฐ โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชน โดยรวมอำนาจในการตัดสินใจ การวินิจฉัย การสั่งการอยู่ที่ผู้ปกครองรัฐหรือรัฐบาล และกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ในฐานะเป็นศูนย์กลางการปกครอง โดยซึ่งตาม

⁹ วรเจตน์ ภาคิรัตน์ เรื่องเดียวกัน หน้า 57

¹⁰ วรเจตน์ ภาคิรัตน์ เรื่องเดียวกัน หน้า 61-63

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์ การปกครองส่วนท้องถิ่น บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด 2552 หน้า 22

กฎหมายปกครองเรียกว่า ราชการบริหารส่วนกลาง โดยเจ้าหน้าที่ หรือข้าราชการส่วนกลางซึ่งอยู่ในการบังคับบัญชาของหัวหน้าในส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการปกครองทุกท้องถิ่นในอาณาเขตของรัฐ”¹²

ลักษณะของการแบ่งอำนาจปกครอง ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้อธิบายว่ามีข้อสังเกต ดังนี้¹³

1) ต้องมีราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง เป็นผู้จัดแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค

2) ต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง โดยราชการบริหารส่วนกลางจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ตามเขตการปกครองต่างๆ เช่น จังหวัด อำเภอ โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง

3) ส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค ไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่อง หรือบางขั้นตอน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบต่างๆเหล่านี้จะเห็นว่า ในส่วนของกรมที่ดิน ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง แต่ได้มีการจัดตั้งสำนักงานที่ดินจังหวัดประจำจังหวัดต่างๆ อยู่ทั่วประเทศ กรณีจึงเป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) ที่ราชการบริหารส่วนกลางได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดต่างๆทั่วประเทศ จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง ที่ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ให้ไปประจำอยู่ตามจังหวัดต่างๆ โดยกรมที่ดินได้มอบอำนาจให้สำนักงานที่ดินจังหวัด ดำเนินการเฉพาะบางเรื่อง บางขั้นตอนเท่านั้น ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน และบังคับบัญชา ยังเป็นอำนาจทางส่วนกลาง ดังนี้ สำนักงานที่ดินจังหวัดจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองในสังกัดของกรมที่ดิน ซึ่งถือว่าองค์กรของรัฐ ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย คือตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 13 วรรคแรก บัญญัติว่า “เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งสำนักงานที่ดินจังหวัดขึ้น” ดังนี้ ในด้านการออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์ กฎหมายการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 2548 หน้า 11-12

¹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ กฎหมายการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 2548 หน้า 11-12

3.2 เจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า “บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ หรือไม่ก็ตาม “ กรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่จึงสามารถใช้อำนาจที่มีอยู่เหนือกว่าสั่งการต่อราษฎร ในฐานะที่ราษฎรเป็นผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครองได้

สำหรับการออกโฉนดที่ดิน การกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะพิจารณาเรื่องทางปกครอง โดยมีข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับ เจ้าหน้าที่ ดังนี้

3.2.1 เจ้าหน้าที่จะต้องมีอำนาจตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 12 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” ซึ่งการพิจารณาว่า มีอำนาจในการพิจารณาในเรื่องนั้น หรือไม่ จะพิจารณาใน 3 มิติ คือ¹⁴

- 1) ในด้านเนื้อหา หมายความว่า เจ้าหน้าที่จะต้องมีอำนาจพิจารณาในเรื่องนั้น
- 2) ในด้านพื้นที่ หมายความว่า เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย จะต้อง มีอำนาจพิจารณาในเขตพื้นที่ที่ตนเองมีอำนาจด้วย
- 3) ในด้านเวลา หมายความว่า เจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาจะต้องพิจารณาในขณะเวลาที่ตนเองมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

สำหรับเจ้าหน้าที่ในประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องการออกโฉนดที่ดินมีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า “เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้ และพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้” ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นที่ไม่ได้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นที่รัฐมนตรีไม่ได้แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่อำนาจพิจารณาออกโฉนดที่ดิน เช่น เจ้าหน้าที่การเงิน พนักงานการเงิน เป็นต้น

¹⁴ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง แนวทางสำหรับวิทยากร พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2547 หน้า 72 - 73

3.2.2 หลักคำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นกลาง

“หลักความเป็นกลาง” มีกำหนดอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยกำหนดลักษณะของเจ้าหน้าที่จะไม่อาจพิจารณาทางปกครอง หรือกำหนดเงื่อนไขแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง เนื่องจากถ้าไม่มีความเป็นกลางอาจจะทำให้การพิจารณาของเจ้าหน้าที่บิดเบือนไป

1) ลักษณะของความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 กำหนดลักษณะของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นกลาง และไม่อาจพิจารณาทางปกครองได้ ดังนี้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้อง นับได้เพียงภายใน 3 ชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียง 2 ชั้น

(4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

- (5) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การพิจารณาออกใบอนุญาตที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาต้องมีความเป็นกลาง ไม่ให้ผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้พิจารณาเพื่อหลักประกันความเป็นธรรม เพราะถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาเรื่องทางปกครองอย่างมีอคติแล้วก็จะส่งผลต่อการวินิจฉัยสั่งการของตนอย่างแน่นอน¹⁵

หลักการที่กำหนดบังคับให้เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองต้องมีความเป็นกลาง มีประโยชน์อย่างน้อย 3 ประการ คือ¹⁶

- 2) ประโยชน์ต่อคู่กรณี ได้รับการประกันว่าได้รับความยุติธรรมเสมอภาคกัน
- 3) ประโยชน์ต่อหน่วยงาน ได้รับการประกันว่าเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาที่มีความสัมพันธ์กับคู่กรณีจะไม่สามารถดำเนินการพิจารณาเอื้อประโยชน์แก่คู่กรณีที่มีความสัมพันธ์ได้

¹⁵ ชาญชัย แสงวงศ์ คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรุงเทพมหานคร เดือนตุลาคม 2552 หน้า 99

¹⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ เรื่องเดียวกัน หน้า 69

4) ประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่เอง ได้รับการประกันว่าเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการพิจารณาคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ถูกสงสัยในความเป็นกลาง

ในด้านการพิจารณาออกใบอนุญาตที่ดินหากเจ้าหน้าที่พิจารณาด้วยความไม่เป็นกลาง หรือเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัว กรณีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) ซึ่งเป็นการออกโฉนดที่ดินแบบเดินสำรวจทั้งตำบล โดยผู้นำเดินสำรวจครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับสามารถมานำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ ไม่ใช่เลือกแต่แปลงไหนที่เป็นกรณีหรือแปลงไหนที่มีผลประโยชน์จึงทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้กลุ่มมีส่วนได้เสียก่อน

5) ข้อยกเว้นหลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลางสามารถยกเว้นได้ใน 2 กรณี¹⁷ คือ

(1) กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ (มาตรา 18)

(2) กรณีไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน กรณีไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้ (มาตรา 18)

3.3 คู่กรณี

3.3.1 คู่กรณี หรือบุคคลฝ่ายเอกชนที่จะเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติว่า “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอ หรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 21 บัญญัติว่า “บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ”

¹⁷ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เรื่องเดียวกัน หน้า 75

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ได้อธิบายว่า “คูกรณีในการทำคำสั่งทางปกครองโดยหลักแล้วบุคคลทุกคนที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือน หรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อาจเข้ามาเป็นคูกรณีได้แล้ว ไม่ว่าจะโดยการเป็นผู้เริ่มให้เกิดการพิจารณาทางปกครองขึ้น หรือเข้ามาในภายหลังที่การพิจารณาทางปกครองเริ่มไปแล้วก็ได้”¹⁸ รองศาสตราจารย์วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อธิบายว่า คูกรณีได้แก่บุคคล ดังต่อไปนี้¹⁹

1) ผู้ยื่นคำขอ หรือผู้ที่ปฏิบัติตามคำขอ ซึ่งผู้ยื่นคำขอ คือ ผู้ซึ่งร้องขอหน่วยงานให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในการเป็นผู้ยื่นคำขอหรือการเป็นคูกรณีนั้น ไม่จำเป็นว่าผู้นั้นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย ส่วนผู้ที่ปฏิบัติตามคำขอ คือ บุคคลที่ผู้ยื่นคำขอต้องการให้หน่วยงานสั่งการในทางที่สร้างภาระ

2) ผู้ที่จะตกอยู่ในบังคับหรือผู้ที่ตกอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง คูกรณีประเภทนี้มักจะเป็นคูกรณีในกระบวนการพิจารณาเรื่องที่หน่วยงานต้องกระทำการตามหน้าที่

3) ผู้ที่หน่วยงานจะตกลงทำสัญญาทางปกครองหรือผู้ที่หน่วยงานได้ตกลงทำสัญญาทางปกครองแล้ว

4) บุคคลที่เข้ามาในกระบวนการพิจารณาเนื่องจากสิทธิของตนจะได้รับ

ผลกระทบ

5) ข้อพิจารณาพิเศษ ผู้ที่หน่วยงานต้องเรียกมารับฟัง ไม่ถือว่าเป็นคูกรณี เช่น พยานผู้เชี่ยวชาญ ไม่ใช่บุคคลทั้ง 4 ประเภทที่กล่าวมา

ในกระบวนการออกใบอนุญาตที่ดิน ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้ที่จะตกอยู่ในบังคับหรือผู้ที่ตกอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาการออกใบอนุญาตที่ดิน เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของการออกใบอนุญาตที่ดิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตที่ดินต้องพิจารณาตรวจสอบ ให้ได้ความจริงว่า เป็นผู้มีสิทธิและถูกระทบสิทธิในที่ดินแปลงนั้นอย่างแท้จริง

¹⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ อ้างอิงมาจากชาญศักดิ์ แสวงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า 121

¹⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เรื่องเดียวกัน หน้า 96-100

จากบทบัญญัติมาตรา 5 และ มาตรา 21 จะเห็นได้ว่าคู่กรณีมีลักษณะที่สำคัญคือ

3.3.1.1 คู่กรณีอาจเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือคณะบุคคล

3.3.1.2 คู่กรณีต้องมีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครองนั้น

3.3.2 คู่กรณี ต้องมีความสามารถตามกฎหมาย

ผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ จะต้องเป็น (มาตรา 22)²⁰

(1) ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ

(2) ผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(3) นิติบุคคลหรือคณะบุคคลตามมาตรา 21 โดยผู้แทนหรือตัวแทน แล้วแต่กรณี

(4) ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.3.3 คู่กรณี อาจมอบหมายตัวแทนให้ดำเนินการแทนได้

คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ ในกรณีที่การยื่นคำขอโดยมีการลงชื่อร่วมกันเกิน 50 คนหรือมีคู่กรณีเกิน 50 คน ยื่นคำขอที่มีข้อความเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน ถ้าในคำขอมีการระบุให้บุคคลใดเป็นตัวแทนของบุคคลดังกล่าวหรือมีข้อความเป็นปริยายให้เข้าใจเช่นนั้น ให้ถือว่าผู้ที่ถูกระบุชื่อดังกล่าวเป็นตัวแทนร่วมของคู่กรณีเหล่านั้น

3.3.4 สิทธิของคู่กรณี

(1) มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครอง (มาตรา 23)

(2) เมื่อได้มีการแต่งตั้งทนายความหรือที่ปรึกษาแล้ว การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณี ให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้าน

(3) คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งผู้กระทำการแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา 24

²⁰ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เรื่องเดียวกัน หน้า 77

(4) การให้สิทธิโต้แย้งบางเรื่อง ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน (มาตรา 30 วรรคหนึ่ง)

แนวทางสำหรับวิทยากรสำนักงานศาลปกครอง อธิบายว่า ข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบในการที่จะมีคำสั่งทางปกครอง จะต้องเพียงพอที่คู่กรณีจะสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้โดยเหมาะสม²¹

(5) สิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้ง หรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตน แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย (มาตรา 31)²²

ข้อยกเว้นของการให้สิทธิโต้แย้ง การให้สิทธิโต้แย้งข้างต้นไม่ได้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรเป็นอย่างอื่น ตามมาตรา 30 วรรคสอง

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ”

กระบวนการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน มีความสำคัญเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาต้องให้ราษฎรที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้ง คัดค้านหรือแสดงพยานหลักฐานของตนว่า เหตุใดราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จึงต้องขอออกโฉนดที่ดินแบบเดินสำรวจตามมาตรา 58 ทวิวรรคสอง (3) เพียงกรณีเดียว ทำไมในเมื่อรัฐบาลจะช่วยออกโฉนดที่ดินให้อยู่แล้วทำไมไม่เพิ่มช่องทางหรือมีกฎหมายให้สามารถออกโฉนดที่ดินแบบยื่นเฉพาะรายได้

²¹ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เรื่องเดียวกัน หน้า 87,88

²² สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เรื่องเดียวกัน หน้า 87,88

3.4 การพิจารณาทางปกครอง

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บัญญัติว่า “การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

การออกโฉนดที่ดินทั้งแบบเดินสำรวจและแบบเฉพาะราย ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่พิจารณาหลังจากรายฐได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินแล้ว

ในการพิจารณาทางปกครองมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้²³

1) การจัดทำเอกสารเป็นภาษาไทย เอกสารที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ให้จัดทำเป็นภาษาไทย ถ้าเป็นเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ ให้ผู้กรณีจัดทำเป็นภาษาไทยที่มีการรับรองความถูกต้องมาให้ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด ในกรณีนี้ให้ถือว่าเอกสารดังกล่าวได้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ในวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำแปลนั้น เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะยอมรับเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ และในกรณีนี้ให้ถือว่าวันที่ได้ยื่นเอกสารฉบับที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารดังกล่าว

การรับรองความถูกต้องของคำแปลเป็นภาษาไทยหรือการยอมรับเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 26)

กฎกระทรวง (กฎฯ 1) ออกตามความในมาตรา 6 และมาตรา 26 วรรคสอง

ก. การรับรองความถูกต้องของคำแปลเป็นภาษาไทย ให้กระทำโดย

- 1) คนไทยที่จบการศึกษาในระดับไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ในหลักสูตรที่ใช้ภาษาที่ปรากฏในเอกสารนั้นเป็นภาษาในการสอน
- 2) อาจารย์ในสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาและเป็นผู้สอนภาษาที่ปรากฏในสถาบันการศึกษาดังกล่าว
- 3) สถานทูตหรือสถานกงสุลต่างประเทศที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย โดยประเทศนั้นใช้ภาษาที่ปรากฏในเอกสารนั้นเป็นภาษาราชการ
- 4) สถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ

ข. เจ้าหน้าที่จะยอมรับเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศโดยไม่ต้องจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

- 1) เจ้าหน้าที่นั้นเห็นว่าตนสามารถเข้าใจภาษาดังกล่าวได้
- 2) เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีผู้ร่วมงานที่มีความรู้ในภาษาดังกล่าว

²³ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เรื่องเดียวกัน หน้า 82

2) หลักการที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็น

มาตรา 27 บัญญัติว่า “ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี

ถ้าคำขอหรือคำแถลงมีข้อบกพร่องหรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจหรือผิดพลาดอันเห็นได้ชัดว่าเกิดจากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณี ให้เจ้าหน้าที่แนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง”

การออกโหนดที่ดินต้องทำเป็นภาษาไทย เพราะภาษาไทยเป็นภาษาราชการ ก่อนที่จะออกโหนดที่ดินถ้าพบว่าคำขอหรือบันทึกถ้อยคำอ่านไม่เข้าใจหรือผิดพลาดที่เห็นได้ชัดว่าเกิดจากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณี ให้เจ้าหน้าที่แนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามความประสงค์ของผู้ขอ

3.5 หลักการพิจารณาอย่างมีประสิทธิภาพ ใช้หลักไต่สวน

มาตรา 28 ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้นๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี²⁴

มาตรา 29 เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- 2) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือย หรือเพื่อประวิงเวลา

3) ข้อเท็จจริงหรือความเห็นของคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ

4) ออกไปตรวจสถานที่

คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

²⁴ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เรื่องเดียวกัน หน้า 84

ในการพิจารณาทางปกครองเจ้าหน้าที่ที่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางโดยไม่ต้องผูกพันอยู่แต่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี และพิจารณาพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเป็นระบบได้ส่วน รวมถึงออกไปตรวจสอบสถานที่ โดยคู่กรณีมีหน้าที่ให้ความร่วมมือ เนื่องจากกฎหมายถือว่าเป็นหน้าที่ของผู้นั้นที่จะต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง ถ้าคู่กรณีไม่ให้ความร่วมมือหากปรากฏว่าคำสั่งทางปกครองผิดพลาดเพราะเหตุดังกล่าว และถูกเพิกถอนในภายหลัง คู่กรณีผู้นั้นก็จะเรียกร้องเอาประโยชน์ไม่ได้

ในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินแบบเดินสำรวจตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบครบถ้วนกระบวนการที่เกี่ยวข้องในเรื่องการออกโฉนดที่ดินโดยมีผู้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับพยานหลักฐานข้อเท็จจริงต่างๆ กรณีเรื่องใดปกปิดไม่แจ้งความจริง และโฉนดที่ดินถูกเพิกถอนในภายหลังเนื่องจากข้อเท็จจริงที่ปกปิดนั้น ผู้ขอจะเรียกร้องเอาประโยชน์กรณีนั้นไม่ได้ เช่น เช่าที่ดินเขาทำนาแต่นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเนื่องจากรู้ว่าเจ้าของไปทำงานที่อื่น เมื่อเจ้าของเขาฟ้องร้องต่อศาลขอให้เพิกถอนการออกโฉนดที่ดินแปลงและศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนที่ดินแปลงนั้นในภายหลัง ก็ถือว่าปกปิดไม่แจ้งความจริงให้เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาออกโฉนดที่ดินทราบ จะเรียกร้องเอาประโยชน์ที่เสียไปไม่ได้

3.6 หลักการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

หลักการดังกล่าวเป็นไปตาม มาตรา 33 “เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความประหยัดและความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น

ในกรณีที่การดำเนินงานในเรื่องใดจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่มากกว่าหนึ่งราย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องประสานงานกันในการกำหนดเวลาเพื่อการดำเนินงานในเรื่องนั้น”

การที่รัฐได้กำหนดให้ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ถ้ามีความประสงค์จะขอรังวัดออกโฉนดที่ดินต้องรอให้รัฐบาลมีโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินประจำปีโดยกำหนดจังหวัดที่จะทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจึงสามารถไปแจ้งเจ้าหน้าที่และนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินนั้นได้ในการออกโฉนดที่ดินนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่มากกว่าหนึ่งรายเจ้าหน้าที่ต้องประสานงานกันกำหนดเวลาเพื่อดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้กับราษฎรเป็นไปด้วยความเรียบร้อยเป็นไปตามหลักอำนวยความสะดวกแก่ราษฎร

3.7 การกระทำทางปกครอง

แนวทางสำหรับวิทยากร สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง อธิบายว่าการกระทำทางปกครอง ได้แก่ การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการกระทำที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจ และกฎหมายเช่นว่านี้ เฉพาะที่เป็นกฎหมายปกครองเท่านั้น ไม่รวมถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายอาญา และ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จำแนกได้ ดังนี้²⁵

1) ปฏิบัติการทางปกครอง หมายถึง การกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการ โดยเป็นการกระทำทางกายภาพ ใช้กำลังร่างกายของบุคคล เช่น เข้ารื้อถอนอาคาร หรือ คณะกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสในการแก้ข้อกล่าวหา

2) การกระทำฝ่ายเดียวทางปกครอง หมายถึง การสั่งการหรือการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายโดยปกครองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย โดยอีกฝ่ายหนึ่งไม่ต้องยินยอมด้วย เช่น การออกคำสั่งเลื่อนระดับข้าราชการ การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

การกระทำทางปกครองจำแนกออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้ คือ “ กฎ ” กับ “ คำสั่งทางปกครอง ”

“ กฎ ” ได้ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คล้ายกัน คือ “ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ”

กฎ จึงเป็นการวางกฎเกณฑ์มีผลเป็นการบังคับทั่วไป ไม่ใช่มุ่งบังคับแก่ใครคนใดคนหนึ่ง และต้องมีการประกาศให้ทราบเสมอ

²⁵ สรุปความจากแนวทางสำหรับวิทยากร สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เรื่องเดียวกัน หน้า 50-55

“คำสั่งทางปกครอง” พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
ได้นิยาม “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

คำสั่งทางปกครองมีข้อความที่มีผลเป็นการเฉพาะ มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด และหรือแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะเป็นการผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์การรับรอง การจดทะเบียน แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ

การออกโฉนดที่ดินจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากมีลักษณะที่เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองฝ่ายเดียว มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในที่จะกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

3.8 ดุลยพินิจทางปกครอง

ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถออกกฎหมายที่ได้ชัดเจนทุกกรณีได้ ดังนั้นจึงเปิดช่องหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้ดุลยพินิจเป็นรายกรณีๆ ไปได้ แต่ถ้าทะเลาะรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ก็จะมีองค์การที่มีอำนาจควบคุมเข้ามาตรวจสอบ แต่ถ้าฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจอยู่ในกรอบแล้วองค์กรหรือศาลไม่สามารถเข้ามาตรวจสอบได้²⁶

รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ได้อธิบายว่า “ดุลยพินิจทางปกครอง” หรือ “ดุลยพินิจบริหาร” นั้นฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมาย และอนุญาตให้เลือกมาตรการอันใดอันหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้หลายประการให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณีๆ ไป²⁷ ดังนั้น โดยหลักทั่วไปแล้ว การเริ่มกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองจึงไม่อยู่ในอำนาจของคู่กรณีแต่อยู่ในอำนาจของหน่วยงานโดยองค์การเจ้าหน้าที่ ทั่วไปแล้วเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในเรื่องนั้นตัดสินใจเริ่มกระบวนการพิจารณาหรือไม่เริ่ม

²⁶ กมลชัย รัตนสกววงศ์ เรื่องเดียวกัน หน้า 48-49

²⁷ สมยศ เชื้อไทย เรื่องเดียวกัน หน้า 49

กระบวนการพิจารณาจึงต้องถือว่าชอบด้วยกฎหมาย ที่ถือว่าหน่วยงานมีดุลพินิจในการเริ่มกระบวนการพิจารณานั้น มีข้อยกเว้นอยู่ 3 ประการ คือ²⁸

3.8.1 มีกฎหมายกำหนด ให้หน่วยงานโดยเจ้าหน้าที่ต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครอง

3.8.2 มีกฎหมายกำหนด ให้หน่วยงานต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองหากมีคำขอ

3.8.3 มีกฎหมายกำหนด ว่าหน่วยงานจะเริ่มการ หรือเริ่มกระบวนการพิจารณาได้ต่อเมื่อมีคำขอ

การออกโฉนดที่ดินแบบเดินสำรวจตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจ ในการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน โดยเจ้าหน้าที่สามารถพิจารณา โดยตรวจสอบจากพยานเอกสารที่ประกอบเรื่อง เป็นกระบวนการตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงขั้นตอนสุดท้ายก่อนพิจารณาออกโฉนดที่ดิน ว่าผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับพยานแวดล้อมข้างเคียงทั้ง 4 ด้านรับรองไม่มีการรังวัดรุกล้ำที่ดินของตน พยานผู้ปกครองท้องที่ให้เซ็นรับรองว่าไม่ใช่ที่หลวงหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใดสามารถออกโฉนดที่ดินได้ ในส่วนนี้เรียกว่าเป็น “ดุลพินิจในการวินิจฉัย” ส่วนราษฎรที่มียื่นเอกสารต่างๆ ให้เจ้าหน้าที่รังวัดออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าหน้าที่ทำการรังวัดไปไม่ถึงเนื่องจากหมดงบประมาณ หรืออะไรก็ตามแต่ เจ้าหน้าที่จะอย่างไรจะยกเลิกคำขอโดยให้เรื่องแก่ราษฎรคืน แล้วจะแจ้งแก่ราษฎรว่าอย่างไร อะไรจะเกิดขึ้นหลังจากปฏิเสธแล้วล้วนแล้วแต่เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ทางปกครอง

3.9 รูปแบบคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 34 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้”

มาตรา 35 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งด้วยวาจา ถ้าผู้รับคำสั่งนั้นร้องขอและการร้องขอได้กระทำโดยมิเหตุอันสมควรภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ”

แนวทางสำหรับวิทยากรสำนักงานศาลปกครอง อธิบายว่า คำสั่งทางปกครองจะทำเป็นหนังสือ หรือทำด้วยวาจา หรือเป็นรูปแบบอื่นก็ได้ กฎหมายบางฉบับระบุชัดเจนว่าต้องทำคำสั่ง

²⁸ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ เรื่องเดียวกัน หน้า 51-52

ในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นหนังสือ แต่ถ้ากฎหมายไม่ได้ระบุไว้ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกทำคำสั่งรูปแบบใด²⁹

การพิจารณาออกโฉนดที่ดินหากกรณีมีปัญหาไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้กับราษฎรได้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ต้องมีคำสั่งทางปกครองแจ้งให้ผู้ขอทราบ เนื่องจากการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ควรจะต้องทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือน และปี ที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งลงลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง นั้นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3.10 นิติกรรมทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครอง เป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง³⁰ มิได้หมายถึงการกระทำทางปกครองทั้งหมด เป็นการกระทำของรัฐประเภทหนึ่ง โดยผ่านทางบุคคลธรรมดาที่เป็นผู้แทนของรัฐที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาหรือคุ้มครองประโยชน์มหาชน เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของรัฐที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชน การกระทำที่จะถือว่าเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ใดๆก็ตามนิติกรรมทางปกครอง มีความหมายได้หลายนัย สรุปได้ดังนี้³¹

- 1) ความหมายอย่างกว้าง หมายความว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นนิติกรรมทั้งหมด
- 2) ความหมายอย่างกลาง หมายถึง การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวทั้งลักษณะทั่วไปและลักษณะเฉพาะ
- 3) ความหมายอย่างแคบ หมายถึง การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวลักษณะเฉพาะหรือคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

²⁹ แนวทางสำหรับวิทยากร สำนักวิจัยและวิชาการ เรื่องเดียวกัน หน้า 92

³⁰ สมยศ เชื้อไทย เรื่องเดียวกัน หน้า 241-246

³¹ สมยศ เชื้อไทย เรื่องเดียวกัน หน้า 247

การพิจารณาออกโฉนดที่ดิน มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครอง เนื่องจากเป็นการกระทำของรัฐฝ่ายบริหาร โดยผ่านทางบุคคลธรรมดาที่เป็นเจ้าหน้าที่ เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของรัฐที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแสดงการใช้อำนาจมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชนที่เป็นเจ้าของโฉนดที่ดิน

3.11 กฎหมายและความเสมอภาค

ปัญหาการออกโฉนดที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (หลัง ๑ ธันวาคม) สามารถนำที่ดินมาดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้เพียงกรณีเดียวเท่านั้น คือ เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) ส่งผลกระทบทางกฎหมายให้ราษฎรเสียโอกาสอย่างไม่น่าจะเกิดขึ้น เนื่องจากการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินนั้นต้องรอให้กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการเดินสำรวจ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจ ให้ประชาชนทราบ พนักงานเจ้าหน้าที่นัดหมายวันเวลาเพื่อให้ผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ในที่ดินไปดำเนินการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินในพื้นที่โดยทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ และ ขั้นตอนสุดท้ายให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนำหรือส่งตัวแทนมาพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดในที่ดิน เพื่อออกโฉนดที่ดินต่อไป เวลาเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจนั้นก็จะเดินเฉพาะพื้นที่ที่ได้ประกาศกำหนดไว้ ในตอนรังวัดก็ทำเท่าที่งบประมาณมีทำได้แก่ไหนก็แค่นั้น ราษฎรที่ยังไม่ได้รังวัดก็รอโครงการต่อไป ซึ่งไม่ชัดเจนว่าจะเข้าดำเนินการในพื้นที่หรือเปล่า เนื่องจากโครงการเดินสำรวจจะเข้าดำเนินการก็ต่อเมื่อมีปริมาณงานที่คุ้มค่า กรณีมีจำนวนที่ดินของราษฎรที่เหลือกระจุกกระจาย มีจำนวนไม่มาก การเดินสำรวจก็จะไม่เข้าไปดำเนินการให้ ราษฎรที่ครอบครองในที่ดินตกค้างนี้ถ้าจะนำที่ดินไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของที่ดินแปลงนั้นก็ทำไม่ได้เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้ทำได้ การยื่นออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายนั้นประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดต้องมีหลักฐาน เช่น ส.ค. 1, ใบจอง, ใบเหยียบย่ำ ฯลฯ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จึงจะรับคำขอออกโฉนดที่ดินและดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามขั้นตอนต่อไป แต่ประชาชนที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจะเป็นประเภทไม่มีหลักฐานจึงยื่นไม่ได้ ยื่นได้เพียงกรณีเดียวคือเดินสำรวจ ทั้งที่รัฐมีนโยบายที่จะช่วยราษฎรซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนยากจนให้มีที่ทำกินและสามารถออกโฉนดที่ดินและนำไปใช้เป็นหลักทรัพย์เพื่อประกอบอาชีพอยู่แล้ว รัฐกลับไม่หามาตรการเพื่อเพิ่มช่องทางเลือกให้ราษฎรสามารถนำที่ดินที่ครอบครองหลังประมวลกฎหมายที่ดินนั้นไปยื่นออกโฉนดที่ดินเฉพาะ

รายที่สำนักงานที่ดินได้โดยไม่ต้องรอการเดินสำรวจเพียงกรณีเดียว รองศาสตราจารย์เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ได้อธิบายว่า คำประกาศสิทธิของมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ บัญญัติว่า “มนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงอยู่อย่างมีอิสระ และเสมอภาคกันในสิทธิ การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้ก็แต่เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” ความเสมอภาคที่คำประกาศสิทธิมนุษยชนรับรองและคุ้มครองนั้น เป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่กลายมาเป็นความเป็นจริงในกฎหมาย ที่เขียนรับรองว่าทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายแต่ในความเป็นจริงทางสังคมเป็นอีกเรื่องหนึ่ง³² ความคลุมเครือของคำประกาศนี้ เนื่องจากความเป็นจริงนั้นทุกคนก็ยังไม่มีความเสมอภาคซึ่งถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง รองศาสตราจารย์เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ได้อธิบายต่อว่า มิติการมองปัญหาและการแก้ปัญหาได้หยุดที่สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคตามรูปแบบของมนุษย์แต่ละคนที่ถูกกฎหมายรับรองอีกต่อไป แต่รัฐบาลและกฎหมายต้องลงไปสร้างสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในความเป็นจริงให้เกิดขึ้นกับคนกลุ่มต่างๆ เป็นการคุ้มครองสิทธิของคนที่ย่อยกว่าในสังคมให้เกิดขึ้นจริงโดยมีการตรากฎหมายเป็นพิเศษเพื่อคุ้มครองบุคคลเหล่านี้ให้เข้าสู่สังคมและให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นให้เกิดขึ้นได้³³

คำอธิบายดังกล่าวเป็นการชี้ให้เห็นว่า แม้รัฐจะพยายามแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดิน โดยกำหนดให้ราษฎรที่ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ให้สามารถใช้สิทธินำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินแบบเดินสำรวจตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้เพียงกรณีเดียว จะไปยื่นขอออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายไม่ได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้สิทธิในการยื่นไว้ นับเป็นความเสมอภาคที่ยังคลุมเครือ เนื่องจากความเป็นจริงยังไม่เสมอภาคกันอย่างแท้จริง ทั้งที่ประชาชนเหล่านั้นเป็นคนของรัฐ ควรจะมีสิทธิเท่าเทียมกัน เพราะเจตนารมณ์ของรัฐนั้นทำเพื่อราษฎรต้องการให้ราษฎรได้ประโยชน์จากการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ครอบครองไม่ว่าจะเป็นการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับสามารถออกโฉนดที่ดินได้ทั้งแบบยื่นเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดิน และแบบนำเดินสำรวจทั้งตำบล

³² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย กรุงเทพมหานครเดือนตุลาคม 2552 หน้า 278 – 279

³³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ เรื่องเดียวกัน หน้า 281

นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบระหว่างราษฎรที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินทั้ง 2 แบบ คือ แบบยื่นเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดิน และ แบบนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลแล้ว ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับถ้าต้องการออกโฉนดที่ดินจะกระทำได้เพียงวิธีเดียวคือนำเดินสำรวจเท่านั้น กรณีจึงเป็นความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมาย ระหว่างราษฎรที่มีความประสงค์จะขออนุญาตออกโฉนดที่ดินโดยครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

4. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน

การครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและการครอบครองต่อเนื่อง ทั้งครอบครองก่อนและหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการพิจารณาเรื่องการออกโฉนดที่ดินทั้งแบบออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายและแบบออกโฉนดที่ดินแบบเดินสำรวจสืบเนื่องมาจากการที่ราษฎร จะสามารถขออนุญาตออกโฉนดที่ดินได้โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค. 1) สามารถนำ ส.ค. 1 ยื่นขออนุญาตออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายและ แบบเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ กรณีของการนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ได้ลงมือเริ่มต้นเดินสำรวจเป็นครั้งแรก³⁴ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ทำที่บ้านพลับ ตำบลเกาะเกิด อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในการยื่นขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงจากการสอบสวนและพิสูจน์สิทธิในที่ดินแล้วว่า ราษฎรผู้ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์ หรือมีการครอบครองต่อเนื่องจากผู้มีสิทธิในที่ดินมาแล้วโดยแท้จริง ส่วนราษฎรที่นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินนั้น สามารถนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ทั้งกรณีครอบครองมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและครอบครองมาหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ดังนี้ จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และความหมายของการครอบครองทำประโยชน์ และการครอบครองต่อเนื่อง ทั้งก่อนและหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ดังนี้

³⁴ 100 ปี กรมที่ดิน วิวัฒนาการออกโฉนดที่ดิน และงานทะเบียนที่ดิน 2544 หน้า 31

4.1 การครอบครองและทำประโยชน์

การแจ้งการครอบครองที่ดิน ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บัญญัติตามมาตรา 5 “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด”

ผู้ที่ได้ครอบครองอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คือ ไม่มีโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” แจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน (ตั้งแต่ 1 ธันวาคม 2497 – 29 พฤษภาคม 2498) เพราะเป็นนโยบายของรัฐเพื่อที่จะได้ทราบว่ามีที่ดินที่ทางราชการได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ให้แก่ราษฎรไปแล้วนั้น ยังคงมีที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์อีกเป็นจำนวนเท่าใด เนื้อที่เท่าใด เพื่อที่จะกำหนดนโยบายในการจัดใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในส่วนที่ยังไม่มีผู้ถือครองให้ถูกต้อง

ทางราชการได้กำหนดแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) แจกให้กับเจ้าของที่ดินซึ่งมาแจ้งการครอบครอง สำหรับผู้ที่มีได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลากฎหมายถือว่าผู้นั้นมีเจตนาสละสิทธิในที่ดินนั้น ซึ่งเป็นบทสันนิษฐานโดยเด็ดขาด และรัฐมีอำนาจนำที่ดินนั้นไปจัดตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ การแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด ฉะนั้นในกรณีที่มีการเอาที่ดินของผู้อื่นมาแจ้งการครอบครอง หรือเอาที่สาธารณประโยชน์ ที่หวงห้าม มาแจ้งการครอบครองก็ไม่เกิดสิทธิในที่ดินที่แจ้งนั้น

ผู้ที่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) สามารถนำหลักฐาน (ส.ค. 1) ไปขอรังวัดออกโฉนดที่ดินได้ตลอดเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าที่ดินนั้นจะอยู่ในบังคับหรือเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 หรือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

การครอบครองและทำประโยชน์แล้ว นั้น ต้องเป็นการเข้าครอบครองและ
ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจริงๆ เช่น ทำเป็นที่ไร่ นา เรือกสวน ที่บ้านอยู่อาศัย โดยการทำประโยชน์
จะต้องให้เห็นถึงกิจการที่ทำประโยชน์ด้วย

“ครอบครอง” การพิจารณาเรื่อง การครอบครองนั้น ต้องเป็นการครอบครองโดย
เจตนายึดถือเพื่อตน ในฐานะเจ้าของที่ดิน เป็นการครอบครองเพื่อตนเอง เท่านั้น การเข้าไปปักป้ายชื่อ
ว่าเป็นที่ดินของตน แต่ไม่ได้ครอบครองหรือทำประโยชน์นั้น ไม่ถือว่าเป็นการครอบครอง แต่การ
ครอบครองอาจจะไม่ได้ครอบครองด้วยตนเองเสมอไปจะมีผู้ครอบครองแทนก็ได้ ในฐานะที่เป็น
ตัวแทน หรือเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแทนตน ในฐานะ ผู้เช่า ลูกจ้าง บริวาร ผู้อยู่อาศัย
แทนเจ้าของที่ดินก็ได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1368 บุคคลอาจได้มาซึ่งสิทธิ
ครอบครองโดยผู้อื่นยึดถือไว้ให้

“ทำประโยชน์” การพิจารณาเรื่องทำประโยชน์นั้น ในการออกโฉนดที่ดินแม้มิได้มี
กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้โดยตรง แต่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่จะใช้เป็น
แนวทางปฏิบัติ ในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาในเรื่องการทำประโยชน์ได้บัญญัติไว้ ตามกฎกระทรวง
ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 10
ในเรื่องการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะราย ว่า

“ข้อ 10. เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครอง
และทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์
ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้ ฯลฯ ”

การพิจารณา คำว่า **“ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น”** แล้ว ต้องพิจารณาถึง
สภาพในแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย เช่น

ในภาคเหนือ ในบางจังหวัด เช่น จังหวัดเชียงใหม่ ที่ดินในบางท้องที่อาจจะ ปล่อยให้
ไร่ร้างไม่มีการทำประโยชน์อะไร เหมือนเป็นป่ารก มีต้นไม้ทึบ แต่หากศึกษาการประกอบอาชีพ
แห่งท้องถิ่นแล้ว เจ้าของที่ดินมีอาชีพ เลี้ยงครั้งขาย ที่ดินแปลงนี้จึงเป็นที่ดินที่มีการทำประโยชน์แล้ว

ในภาคตะวันออก ในบางจังหวัดเช่นในจังหวัดชลบุรี สภาพในพื้นที่อาจจะเห็นว่ามี
สภาพเป็นที่ชายเลนหรือมีน้ำทะเลขังอยู่ไม่ได้เป็นพื้นดินแห้งให้เห็น และมีต้นโกงกาง แสม ตะบูน
ขึ้นอยู่เต็มทั้งแปลง หรือบางท้องที่ในหลายจังหวัดเช่นจังหวัดชลบุรี สมุทรสงคราม ต้องมีการปล่อยให้
ที่ดินให้มีน้ำทะเลเข้าถึงเพื่อการทำนาเกลือ ก็เป็นการทำประโยชน์ตามสภาพพื้นที่

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พื้นที่แห้งแล้งอาจทำประโยชน์ไม่ได้เต็มที่ บางส่วนจะปล่อยไว้เป็นต้นไม้ธรรมชาติ การพิจารณาต้องถือว่าเจ้าของครอบครองทำประโยชน์ทั้งหมดรวมทั้งที่เป็นต้นไม้นั้น ๆ ด้วย เพราะโดยสภาพต้องมีบางส่วนทิ้งไว้บ้าง สำหรับใช้เป็นไม้ทำฟืน

หรือภาคใต้พื้นที่บางส่วนเป็นเนินเขา ปลูกลงพารา บางส่วนชาวบ้านก็ทิ้งไว้เพื่อรักษาต้นไม้ให้คงอยู่และใช้ประโยชน์ โดยการ เก็บฟืนหรือ พืชสมุนไพรเป็นอาหารประจำวัน แต่เจ้าของยังครอบครองอยู่ก็ถือว่าเขาทำประโยชน์แล้ว

ข้อพิจารณาในเรื่องการทำประโยชน์ตามสภาพท้องถิ่นในอีกประเด็นหนึ่งคือ จำเป็นต้องทำประโยชน์ตลอดเวลา หรือตลอดทั้งปีหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาตามสภาพท้องถิ่นนั้น เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนืออาจทำนาเพียงปีละครั้ง ในเวลาที่ไม่ได้ทำนาก็ยังคงถือว่าเจ้าของที่ดินได้ทำประโยชน์เป็นที่นาอยู่ เพียงแต่ไม่ใช้ระยะเวลาที่ทำนาปลูกข้าวได้เท่านั้น หรือในบางปีไม่มีน้ำไม่สามารถทำนาได้ หรือเจ้าของขาดสนในการลงทุน แต่เจ้าของก็ไม่ได้เจตนาสละการครอบครองหรือทิ้งร้างเพียงแต่ทำนาไม่ได้ในปีนั้น ก็ยังคงถือว่าเจ้าของได้ครอบครองทำประโยชน์เป็นที่นาอยู่

ส่วนการพิจารณา คำว่า “ตามสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์” นั้นการพิจารณาต้องศึกษาว่าสภาพกิจการที่ทำประโยชน์นั้น เป็นอย่างไร เช่น หากใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ สภาพการทำประโยชน์มิใช่ เป็นเพียงคอกสัตว์ หรือที่ดูแลสัตว์เท่านั้นต้องกันพื้นที่เป็นจำนวนมากเพื่อการปลูกหญ้าหรือขุดบ่อเก็บน้ำ หรือที่คอกที่ดูเหมือนไม่ได้ทำประโยชน์อะไร แต่ที่จริงแล้วเป็นที่ เพื่อให้สัตว์อยู่ในฤดูน้ำหลาก³⁵

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ลักษณะ 3 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการครอบครองไว้ ดังนี้

4.1.1 มาตรา 1367 บัญญัติว่า “บุคคลใดยึดถือทรัพย์สิน โดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง”

4.1.2 มาตรา 1368 บัญญัติว่า “บุคคลอาจได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยผู้อื่นยึดถือไว้ให้”

4.1.3 มาตรา 1369 บัญญัติว่า “บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินไว้ ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า บุคคลนั้นยึดถือเพื่อตน”

4.1.4 มาตรา 1370 บัญญัติว่า “ผู้ครอบครองนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าครอบครองโดยสุจริต โดยความสงบ และโดยเปิดเผย”

³⁵ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย คู่มือการปฏิบัติงาน การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย กันยายน 2554

4.1.5 มาตรา 1371 บัญญัติว่า “ถ้าพิสูจน์ได้ว่าบุคคลใดครอบครองทรัพย์สินเดียวกันสองคราว ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลนั้นได้ครอบครองติดต่อกันตลอดเวลา”

4.1.6 มาตรา 1372 บัญญัติว่า “สิทธิซึ่งผู้ครอบครองใช้ในทรัพย์สิน ที่ครอบครองนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า เป็นสิทธิซึ่งผู้ครอบครองมีตามกฎหมาย”

จากหลักกฎหมายดังกล่าว ภาษาทางศาลเรียกว่าเป็น “ที่ดินมือเปล่า” คือที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อย่างหนึ่งอย่างใด หมายความว่า ไม่มีโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ออกตามกฎหมายเก่าก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับในขณะนั้น ในขณะที่ให้แจ้ง ส.ค.1 นั้น ยังไม่มีโฉนดที่ดินเพราะโฉนดที่ดินออกภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ดังนั้น หลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) จึงถือว่าเป็นที่ดินมือเปล่าด้วย เพราะแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ไม่ถือว่าเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด

4.2 การครอบครองต่อเนื่อง

“การครอบครองต่อเนื่อง” เป็นการได้มาซึ่งที่ดินโดยมิได้มีการจดทะเบียนการได้มากับเจ้าหน้าที่ แต่เป็นเรื่องของการได้ที่ดินมาโดยการส่งมอบการครอบครองที่ดินให้แก่กัน โดยความสมัครใจของเจ้าของเดิม ถ้าหากเป็นการแย่งการครอบครองมา ไม่ถือว่าเป็นผู้ครอบครองต่อเนื่องตามนัยมาตรา³⁶ มาตรา 58 ทวิ มาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในกรณีที่มีการอ้างว่า ได้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องนั้น ต้องสอบสวน เจ้าของที่ดินเดิม หรือทายาทเจ้าของที่ดิน สอบเจ้าของที่ดินข้างเคียง สอบผู้ปกครองท้องที่ ประกอบเรื่องไว้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ลักษณะ 3 เกี่ยวกับเรื่อง การครอบครองต่อเนื่อง มีบัญญัติไว้ดังนี้

4.2.1 มาตรา 1378 บัญญัติว่า “การโอนไปซึ่งการครอบครองนั้นย่อมทำได้โดยส่งมอบทรัพย์สินที่ครอบครอง”

กรณีดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า การโอนไปซึ่งการครอบครอง ย่อมทำได้โดยส่งมอบทรัพย์สินที่ครอบครอง โดยสิทธิครอบครองสามารถโอนให้แก่กันได้ โดยเพียงแต่ส่งมอบทรัพย์สินที่ตนมีสิทธิครอบครองให้ผู้รับโอนโดยไม่ต้องทำตามแบบแต่อย่างใด ดังนี้ การโอนที่ดินตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค. 1) จึงไม่ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่เพียงกระทำโดยการส่งมอบที่ดิน ตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค. 1)

³⁶ สาโรจน์ นิลเขต คำอธิบายกฎหมายที่ดินว่าด้วยที่ดินของรัฐและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน บ้านเหล่าการพิมพ์ 2551 หน้า 130

โดยสละการครอบครองให้ผู้อื่นเข้ายึดถือโดยเจตนาเพื่อตน บุคคลผู้รับมอบการครอบครองที่ดินก็เป็นอันได้สิทธิครอบครองทันที สามารถนำหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค. 1) มายื่นคำขอร้องออกโฉนดที่ดินได้ แม้ตนจะไม่ใช่ผู้มีชื่อในหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค. 1) ก็ตาม ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินทั้งแบบเดินสำรวจและแบบยื่นเฉพาะรายก็จะมีการสอบสวนการครอบครองต่อเนื่องจนถึงวันที่พิจารณาออกโฉนดที่ดิน

4.2.2 มาตรา 1379 บัญญัติว่า “ถ้าผู้รับโอนหรือผู้แทนยึดถือทรัพย์สินอยู่แล้ว ท่านว่าการโอนไปซึ่งการครอบครองจะทำเพียงแสดงเจตนาก็ได้”

กรณีดังกล่าวการโอนสิทธิครอบครอง ตามปกติกระทำโดยการส่งมอบทรัพย์สิน แต่ถ้าผู้รับโอนสิทธิครอบครอง หรือผู้แทนได้ครอบครองยึดถือทรัพย์สินนั้นอยู่แล้ว การโอนสิทธิครอบครองย่อมกระทำได้โดยเพียงแสดงเจตนา ซึ่งกรณีมีการโอนที่ดินตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค. 1) ก็เช่นกัน หากมีการครอบครองที่ดินอยู่ก่อนแล้ว ต่อมา มีการโอนที่ดินตามหลักฐานดังกล่าวให้แก่กัน ผู้โอนหรือเจ้าของที่ดินเดิมก็กระทำได้โดยการแสดงเจตนาเท่านั้น ก็เป็นการเพียงพอแล้ว

4.2.3 มาตรา 1380 บัญญัติว่า “การโอนไปซึ่งการครอบครองย่อมเป็นผลแม้ผู้โอนยังถือทรัพย์สินอยู่ ถ้าผู้โอนแสดงเจตนาว่าต่อไปจะยึดถือทรัพย์สินนั้นแทนผู้รับโอน

ถ้าทรัพย์สินนั้นผู้แทนของผู้โอนยึดถืออยู่ การโอนไปซึ่งการครอบครองจะทำโดยผู้โอนสั่งผู้แทนว่า ต่อไปให้ยึดถือทรัพย์สินไว้แทนผู้รับโอนก็ได้”

กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องผู้โอนครอบครองทรัพย์สินไว้แทนผู้รับโอน ซึ่งก็สามารถใช้กับกรณีของที่ดินมือเปล่าด้วย



บทที่ 3

การออกโฉนดที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแบบยื่นเฉพาะราย และแบบเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

การออกโฉนดที่ดินกรณีศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ ผู้ศึกษาขอแยกเป็นกรณีศึกษาของราษฎรที่ขอกออกโฉนดที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ออกโฉนดที่ดินแบบยื่นเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดิน ทั้งแบบมีหลักฐานและไม่มีหลักฐาน) และการขอกออกโฉนดที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (การออกโฉนดที่ดินแบบเดินสำรวจ) ดังนี้

1. ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎระเบียบ

การออกโฉนดที่ดินทั้งการออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายหรือแบบเดินสำรวจเป็นการออกคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครอง ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ต้องอาศัยกฎระเบียบและวิธีดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับระเบียบกฎหมายหลายฉบับ เป็นต้นว่า การออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ต้องพิจารณาประกอบพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 การออกโฉนดที่ดินในเขตป่า ต้องพิจารณาประกอบพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 การออกโฉนดที่ดินในเขตจัดรูปที่ดิน ต้องพิจารณาประกอบพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 เหล่านี้เป็นต้น แต่ในขั้นนี้จะขอกล่าวถึงพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวงฉบับที่ 43 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้ในการพิจารณาเรื่องการออกโฉนดที่ดินแบบเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลและการออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะราย

ในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ผู้ศึกษา ขอยกตัวบทกฎหมาย กฎกระทรวง และระเบียบ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลัง ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เป็นหลักในการประกอบการศึกษาดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครอง ที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ ประการใด”

จากบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 สามารถแยกหลักเกณฑ์ วิธีการ และผลทางกฎหมายของการแจ้งการครอบครองที่ดินได้ ดังนี้

1.1.1 หลักเกณฑ์ของที่ดินที่จะนำมาแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1)

1) ผู้มีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน จะต้องเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำ ประโยชน์ โดยจะต้องเป็นการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจริงๆ มุ่งถึงการมีสิทธิ ครอบครองในฐานะที่เป็นเจ้าของเท่านั้น ถึงจะเป็นผู้ที่มาแจ้งการครอบครองได้

2) ผู้มีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน จะต้องเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำ ประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ คือ ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497

3) ที่ดินที่จะนำมาแจ้งนั้น จะต้องไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน กล่าวคือ ยังไม่มีโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

4) การแจ้งจะต้องแจ้งภายในกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ถ้าไม่แจ้งถือว่าสละสิทธิ์ครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่ง ผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย ปัจจุบันไม่มีการผ่อนผันแล้ว

1.1.2 วิธีการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดวิธีการแจ้งการครอบครอง ที่ดิน ที่มีผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไว้ตาม คำสั่งที่ 1244/2497 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2497 สาระสำคัญสรุป ดังนี้

1) เมื่อประกาศใช้กฎหมายที่ดินแล้ว ให้อำเภอประกาศให้ผู้ครอบครองและ ทำประโยชน์ในที่ดินทราบว่า มีหน้าที่ต้องแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน กำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

2) ให้นายอำเภอมอบแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (แบบ ส.ค.1) แก่ กำนันเจ้าของท้องที่ประมาณจำนวนให้พอแก่การที่จะใช้ และให้นายอำเภอและกำนันให้แจก แบบแจ้งการครอบครองโดยเร็ว

3) แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน สำหรับที่ดินแปลงหนึ่งให้ทำ 1 ฉบับ มี 2 ตอน ตอนที่ 1 สำหรับเก็บไว้ที่อำเภอท้องที่ ตอนที่ 2 สำหรับมอบคืนให้แก่ผู้แจ้งไว้เป็นหลักฐาน การมอบคืน ให้ผู้แจ้งหรือกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน ลงลายมือชื่อรับไว้ในตอน 1 มุมขวา ล่างพร้อม ด้วยวัน เดือน ปี

4) ถ้าผู้ครอบครองที่ดินไม่ประสงค์จะไปยื่นแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ด้วยตนเอง ให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับแบบแจ้งการครอบครองที่ดินจากเจ้าของที่ดิน แล้ว รวบรวมส่งอำเภอ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่รับแจ้งและคืนตอนที่ 2 ให้แล้ว ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นำไปคืนผู้แจ้งโดยด่วน

5) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแบบแจ้งการครอบครองที่ดินแล้ว ให้ลงรับ ในช่องเลขที่ โดยขึ้นเลขที่ 1 ในหมู่บ้านจนหมดหมู่บ้านนั้น แล้วจึงขึ้นเลขที่ 1 ใหม่ และลงลายมือ ชื่อผู้รับพร้อมด้วยวัน เดือน ปี ถ้าเป็นที่ดินในเขตเทศบาล ให้ขึ้นเลขที่ 1 ในตำบลหนึ่ง ไปจนหมด ตำบลนั้นและให้นายอำเภอประทับตราประจำตำแหน่งต่อรอยปรุตรงที่พิมพ์ไว้ว่า “ประทับตรา” ทั้ง 2 แห่ง

6) ให้นายอำเภอทำทะเบียนการครอบครองที่ดินขึ้นไว้ตำบลละ 1 เล่ม แบ่งหน้าออกเป็นหมู่ติดต่อกันไป เรียงลำดับจนหมดจำนวนที่รับแจ้งไว้ตามคำอธิบายการกรอก ทะเบียนการครอบครองท้ายคำสั่ง ทะเบียนนี้เก็บไว้เป็นหลักฐาน ณ ที่ว่าการอำเภอ และให้คัดขึ้น อีกหนึ่งชุดส่งไปยังกรมที่ดิน

7) ให้อำเภอทำสารแบบเก็บใบแจ้งไว้เป็นรายตำบล โดยเก็บเรียงตามลำดับ หมู่บ้าน ตำบลหนึ่งให้แยกเก็บเล่มหนึ่ง ถ้าตำบลใดมีใบแจ้ง (ส.ค.1) มากเกินควร ก็ให้เพิ่มสารแบบ เล่มต่อไป ได้ตามความจำเป็นแล้วเขียนป้ายสารแบบ บอกชื่อ ตำบล และหมู่บ้านไว้ให้เรียบร้อย

8) ในกรณีที่ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินภายหลังกำหนดตามกฎหมาย ให้นายอำเภอสอบสวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรก็ให้มี คำสั่งผ่อนผันเป็นการเฉพาะราย แล้วนำลงทะเบียนการครอบครองที่ดินต่อไป

9) ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานว่า การแจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวนี้มีการผิดพลาดคลาดเคลื่อนให้นายอำเภอสอบสวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการ เช่นเดียวกัน แล้วให้แก้ไขทะเบียนการครอบครองที่ดินตามกรณี

กล่าวโดยสรุป การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) เจ้าของที่ดินจะกรอกรายละเอียดเกี่ยวกับประวัติของที่ดินแปลงนั้นๆ ลงในแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน โดยผ่านการรับรองจากผู้ปกครองท้องที่ เสร็จแล้วรวบรวมส่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อนำลงทะเบียน แบบแจ้งการครอบครอง 1 ฉบับ มี 2 ตอน ตอนที่ 1 เก็บไว้ที่อำเภอท้องที่ ตอนที่ 2 มอบให้แก่เจ้าของที่ดินไว้เป็นหลักฐาน การให้เลขที่ในแบบแจ้งการครอบครองให้เป็นรายหมู่บ้าน โดยเริ่มจากเลขที่ 1 ไปจนหมดหมู่บ้านนั้น เมื่อเริ่มหมู่บ้านใหม่ก็ให้เลขที่ 1 เรียงลำดับเรื่อยไปจนหมดจำนวนที่รับแจ้งเมื่อขึ้นหมู่บ้านที่ 2 ก็จะเริ่มจากเลขที่ 1 เรื่อยไปอีกจนหมดจำนวนที่รับแจ้ง

การทำทะเบียนครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ทะเบียนการครอบครองที่ดินจะจัดทำไว้ตำบลละ 1 เล่ม แบ่งหน้าออกเป็นหมู่บ้าน ตามจำนวนหมู่บ้านในตำบลนั้นๆ ทะเบียนนี้จะเก็บไว้เป็นหลักฐาน ณ ที่ว่าการอำเภอ (กรณีมีการยกเลิกอำนาจนายอำเภอแล้ว จะเก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขาท้องที่) และให้คัดขึ้นอีกหนึ่งชุดเพื่อส่งไปเก็บไว้ยังกรมที่ดิน

1.1.3 ผลทางกฎหมายของการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1)

มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บัญญัติว่า “การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้ง แต่ประการใด”

หมายความว่าที่ดินที่นำมาแจ้งการครอบครองนั้น ถ้าผู้แจ้งการครอบครองที่ดินไม่มีสิทธิในที่ดินแปลงนี้มาก่อน เช่น เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ป่าไม้ จะไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่อย่างใด การที่ผู้แจ้งนำที่ดินดังกล่าวมาแจ้งการครอบครองที่ดินก็ทำให้ผู้แจ้งได้สิทธิในที่ดินไม่ เว้นแต่ผู้แจ้งจะได้สิทธิครอบครองอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย

แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นเพียงหลักฐานอย่างหนึ่ง ซึ่งแสดงว่าในขณะที่ยื่นแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) นั้น ผู้แจ้งอ้างว่าที่ดินเป็นของผู้แจ้งได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 เท่านั้น ส่วนความจริงจะเป็นอย่างไร ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินเป็นเจ้าของที่ดินจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินที่นำมาแจ้งหรือไม่ จะต้องมีการพิสูจน์สิทธิจากผู้แจ้งพยานหลักฐาน ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสารเสียก่อน หากผลการพิสูจน์ปรากฏว่าเป็นที่ดินที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะแจ้ง ส.ค. 1 ได้ ผู้แจ้งก็ไม่มีสิทธิในที่ดินที่แจ้ง

หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่ใช่เอกสารอันเป็นเอกสารราชการ และไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินใช้เป็นหลักฐานประกอบการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 58 ทวิ (1) และมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

1.2 ประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการออกโฉนดที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ประกอบด้วย มาตรา 1 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความหมายของโฉนดที่ดิน มาตรา 58 และ มาตรา 58 ทวิ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน และ มาตรา 59 มาตรา 59 ทวิ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินแบบยื่นเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ดังนี้

1.2.1 มาตรา 1 บัญญัติว่า “โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

จากหลักกฎหมายดังกล่าวจึงเห็นว่ากฎหมายได้รับรองโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งเป็นหนังสือที่ทางราชการออกให้เพื่อรับรองว่าที่ดินแปลงนั้นเจ้าของมีกรรมสิทธิ์ ในขณะเดียวกันก็เป็นการรับรองสิทธิครอบครองไปในตัวด้วย หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินถือว่าเป็นทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันได้รับข้อสันนิษฐานว่า ผู้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง แต่สิทธิครอบครองซึ่งมีอยู่ในหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์นั้นย่อมโอนหรือเปลี่ยนแปลงได้ และการเปลี่ยนแปลงสิทธิครอบครองในกรรมสิทธิ์อาจทำให้กรรมสิทธิ์เปลี่ยนมือไปได้ ผู้มีชื่อในหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์จึงอาจจะไม่ใช่ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์

1.2.2 มาตรา 58 “เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดินที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการ กิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา”

จากหลักกฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จำแนกได้ ดังนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการเดินสำรวจในแต่ละปี พื้นที่ที่ประกาศไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร
2. เมื่อมีประกาศของรัฐมนตรีแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจรังวัดก่อนวันเริ่มต้นเดินสำรวจไม่น้อยกว่า 30 วันจะต้องปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการหมู่บ้านแห่งท้องที่นั้น
3. เมื่อประกาศครบกำหนดแล้วให้เจ้าของที่ดิน หรือตัวแทนนำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินในที่ดินของตนตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด
4. ในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกโฉนดที่ดินเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้
5. ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

1.2.3 มาตรา 58 ทวิ “ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

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

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ศรี

(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (3) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี”

บทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้นเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ ประเภทของบุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกเอกสารสิทธิในที่ดินแบบเดินสำรวจให้ได้มีอยู่ 3 ประเภท

1. ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

2. ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี หมายถึงบุคคลที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมาย โดยยังไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 หรือผู้ซึ่งรื้อคำสั่งผ่อนผันตามมาตรา 27 ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวน เมื่อมีการประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นการเดินสำรวจแล้ว จะต้องแจ้งการครอบครองที่ดินเพื่อแสดงความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นต่อเจ้าพนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด หากพ้นกำหนดดังกล่าวแล้วยังไม่ได้แจ้ง แต่ได้นำทำการสำรวจรังวัดหรือมอบให้ผู้อื่นนำทำการรังวัด กรณีนี้ถือว่าผู้นั้นยังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินอยู่ บุคคลประเภทนี้จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย

3. ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

การออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลประเภทที่ จำกัดสิทธิไว้ 2 ประการ คือ

1. จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติต่อเมื่อได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าอยู่ในหลักเกณฑ์

- 1.1 ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และ
- 1.2 สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคง และมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เท่าจำนวนเนื้อที่ได้ทำประโยชน์แล้ว ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ต้องไม่เกิน 50 ไร่

2. บุคคลประเภทที่ 3 นี้ เมื่อได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว จะโอนที่ดินให้แก่ผู้อื่นภายในกำหนด 10 ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ได้ ยกเว้นตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง

องค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์และที่ดินประเภทนี้ไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

1.2.4 มาตรา 59 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ไม่ว่าจะได้มีการประกาศของรัฐมนตรีตาม มาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบ ครองด้วย”

การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ผู้ขอต้องมีหลักฐานเป็นเอกสารสิทธิ แสดงสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นมาแสดงพร้อมคำขอ ผู้ขอจะต้องไปยื่นคำขอ ณ สำนักงานที่ดิน ท้องที่ และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรังวัดเอง (เงินมัดจำรังวัด) ในทางปฏิบัติต้องอาศัยระเบียบ คำสั่ง ของกรมที่ดินมากกว่าจะพิจารณาออกโฉนดที่ดินในแต่ละแปลงได้ การออกโฉนดที่ดินเฉพาะ รายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้การรับรองสิทธิของผู้ที่ได้รับโอนสิทธิ ครอบครองและได้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากผู้ที่ได้โอนสิทธิครอบครองต่อเนื่องจากผู้ ที่มี ส.ค.1 เท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องจากผู้ที่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) เนื่องจากมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ อยู่แล้ว เพื่อ ป้องกันไม่ให้มีการโอน หรือส่งมอบการครอบครองได้ง่ายๆ จึงรับรองสิทธิเฉพาะผู้ที่มี ส.ค.1 เท่านั้น นอกจากนี้การออกโฉนดที่ดินตามมาตรานี้ ผู้ขอจะไม่ถูกจำกัดเนื้อที่ คือ ถ้าได้ครอบครอง ทำประโยชน์ในที่ดินเป็นจำนวนเนื้อที่เท่าไร ก็ขอรับโฉนดที่ดินได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ครอบครอง และ ทำประโยชน์อยู่จริง ซึ่งต่างกับมาตรา 59 ทวิ ที่ถูกจำกัดเนื้อที่ไร่ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการ ที่กำหนด

การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 เป็นการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย (ประเภทมีหลักฐาน) มีขั้นตอนและวิธีการ ดังนี้

1. ในการขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ผู้ขอต้องยื่นคำขอที่สำนักงานที่ดิน จังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ในเขตนั้น พร้อมหลักฐานที่ดิน ได้แก่

- หลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ซึ่งหมายความรวมถึง ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน ด้วย การรับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินจาก ส.ค. 1 นั้น ต้องมีการสอบสวนการครอบครองต่อเนื่อง โดยสอบสวนผู้แจ้งการครอบครอง หรือทายาทผู้แจ้งการครอบครอง สอบสวนพยานข้างเคียงทั้ง 4 ด้าน ประกอบกับตรวจสอบเอกสารข้างเคียงว่าสอดคล้องกันหรือไม่ สอบสวนผู้ปกครองท้องที่

- ใบจอง (น.ส.2)

- ใบเหยียบย่ำ (ที่ออกให้ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497)

- หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3. น.ส.3 ก. , แบบหมายเลข 3 ซึ่งได้แจ้งการครอบครองที่ดินแล้วหรือหมายเลข 3 ที่ออกภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ)

- โฉนดตราจอง, ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

- หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

2. พนักงานเจ้าหน้าที่รับคำขอและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม พร้อมกับสอบสวน ให้ได้ความว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่หลวงหวงห้าม ที่ทางราชการสงวนไว้หรือไม่ ผู้ขอทำประโยชน์ในที่ดินอย่างไร เช่น ทำนา ทำไร่ ทำสวน เป็นที่อาศัย เนื้อที่เท่าใด ฯลฯ และตรวจบัญชีอายุัดว่า ที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินมีข้อขัดแย้งหรือไม่ ส่งฝ่ายรังวัด ทำการนัดหมายกำหนด วันที่จะไปทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินพร้อมเรียกเก็บเงินค่ามัดจำรังวัด

3. ก่อนถึงวัดทำการรังวัด เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้ปกครองท้องที่ ออกไปร่วมตรวจสอบที่ดิน และต้องมีหนังสือแจ้งเจ้าของที่ดินออกมาร่วมชี้แนวเขตและระวางแนวเขตที่ดิน

3.1 การแจ้งผู้ปกครองท้องที่ออกไปร่วมตรวจสอบ กระทรวงมหาดไทย ได้วางระเบียบไว้³⁷ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอำเภอท้องที่ออกไปเป็นพยานและร่วมตรวจสอบที่ดิน ที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินว่า เป็นที่หลวงหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์อย่างไรหรือไม่ กับให้ตรวจสอบว่าที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินนั้นทับที่ดินที่มีหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหรือไม่ และให้สืบสวนถึงสิทธิของผู้ขอด้วยว่า เป็นเจ้าของที่แท้จริงหรือไม่ กรณีที่ดินที่ขอรังวัดติดต่อกับ ที่หวงห้าม หรือที่สาธารณประโยชน์ในอำเภอท้องที่ตรวจชี้และรับรองที่สาธารณประโยชน์

³⁷ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 7748/2498 ลงวันที่ 3 เมษายน 2498

ส่วนในกรุงเทพมหานครก็ปฏิบัติเช่นกันโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะส่งให้หัวหน้าเขตท้องที่ไปร่วมตรวจสอบเช่นเดียวกัน

3.2 การแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียง การรังวัดออกโฉนดที่ดินจะต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงรอบด้านให้ไปทำการระวางแนวเขตที่ดินของตนและลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินของตน และให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ในการสอบสวนประวัติความเป็นมาของที่ดินของตนและที่ดินที่ขออนุญาตที่ดิน

ถ้าที่ดินที่ทำการรังวัดมีแนวเขตติดต่อกับที่ดินของทางราชการจะต้องแจ้งให้หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ที่มีเขตติดต่อให้มาระวางแนวเขตที่ดิน เช่น ติดต่อกับทางหลวงแผ่นดิน จะต้องแจ้งแขวงการทางเป็นผู้ชี้และรับรองแนวเขต หรือถ้าติดต่อกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าที่อยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ จะต้องแจ้งป่าไม้หรือป่าไม้จังหวัดท้องที่เป็นผู้รับรองแนวเขต ฯลฯ

ในการส่งหนังสือแจ้งที่ดินข้างเคียง เจ้าหน้าที่จะเป็นผู้จัดส่งหรือให้เจ้าของที่ดินไปส่งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงก็ได้ เมื่อเจ้าของที่ดินข้างเคียงผู้ปกครองท้องที่รับหนังสือแจ้งให้ประวางชี้แนวเขตที่ดินแล้ว จะต้องเซ็นรับหมายข้างเคียงมอบให้ผู้นำส่ง และผู้นำส่งจะต้องนำหมายไปมอบกับเจ้าหน้าที่เพื่อรวมไว้ในเรื่องรังวัด

เมื่อถึงกำหนดนัดทำการรังวัด เจ้าของที่ดินต้องนำช่างตรวจสอบแนวเขตที่ดินรอบแปลงและปักหลักเขตคอนกรีตทุกมุมของที่ดินแปลงที่ขออนุญาตที่ดิน ในการนี้เจ้าของที่ดินข้างเคียงและผู้ปกครองท้องที่ต้องร่วมรับรู้เป็นพยานด้วย เมื่อรังวัดเสร็จแล้ว ช่างรังวัดทำการคำนวณเนื้อที่เพื่อขึ้นรูปแผนที่ นำรูปแผนที่ที่รังวัดใหม่ลงระวางเสร็จแล้วตรวจสอบการดำเนินการอีกครั้งว่า ถูกต้องตามระเบียบรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย พ.ศ. 2527 หรือไม่ หากปรากฏว่าถูกต้องและเจ้าของที่ดินข้างเคียงลงนามรับรองเขตทุกด้าน ผู้ปกครองท้องที่ลงนามรับรองเขตที่ติดกับที่สาธารณประโยชน์ และรับรองว่าที่ดินที่ขออนุญาตที่ดินไม่เป็นที่หลวงหวงห้าม ก็จะดำเนินการต่อเลขโฉนดที่ดินในบัญชีต่อเลขหน้าโฉนดแล้วประกาศแจกโฉนดที่ดินมีกำหนด 30 วัน โดยปิดประกาศไว้ที่สำนักงานที่ดินจังหวัด 1 ฉบับ ที่ทำการตำบล 1 ฉบับ บริเวณที่ออกโฉนดที่ดิน 1 ฉบับ กรณีอยู่ในเขตเทศบาลให้ปิดที่สำนักงานเทศบาล 1 ฉบับ เมื่อครบกำหนดแล้วไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็พิจารณาออกโฉนดที่ดินเสนอเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อลงนามในโฉนดที่ดินเมื่อลงนามแล้วให้ดำเนินการแจกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอได้

1.2.5 มาตรา 59 ทวิ บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๖ แต่ไม่

รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอลงออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย”

บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินกรณียื่นออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดิน เป็นกรณีที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และมีได้แจ้งการครอบครองแต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี³⁸ ถ้ามีความจำเป็นจะออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายสามารถดำเนินการได้ แต่ต้องไม่เกิน ห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด การปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ที่จะเข้าเงื่อนไขยื่นออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายได้ มีรายละเอียด คือ

ความหมายของการคำว่า “แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ตามมาตรา 58 ทวิ” คือ ที่ดินที่จะขอลงโฉนดที่ดินเฉพาะรายแปลงนี้ ต้องอยู่ในท้องที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่ และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจ ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง โดยได้ไปแจ้งการครอบครองเพื่อความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ปิดประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเมื่อพ้นกำหนดปิดประกาศแล้วไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิแต่ได้มาเดินสำรวจถือว่าผู้นั้นมีความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน และถือว่าเป็นผู้ได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี

แนวทางปฏิบัติกรณียื่นคำขอลงออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ เป็นกรณีที่ผู้ขอได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิไว้ เจ้าหน้าที่ก็จะออกใบ ส.ค. 2 ผู้ขอสามารถนำไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธินี้ไปยื่นคำขอลงออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินได้

มาตรา 59 ทวิ เป็นการที่รัฐช่วยให้ราษฎรให้สามารถยื่นคำขอลงออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินได้โดยต้องครอบครองในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และมีได้แจ้งการครอบครอง แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี เป็นประโยชน์พิเศษซ้อนพิเศษกล่าวให้ชัดก็คือ ครอบครองมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินและมีได้แจ้งการ

³⁸ บรรจง ศ. นาคประดา วิทยายุทธที่ดิน กรุงเทพมหานคร บัณฑิตอักษร 2545 หน้า 129

ครอบครอง แต่ต้องได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี คือ แจ้งการครอบครองเพื่อความสะดวกจะได้สิทธิ และได้นำเดินสำรวจ จึงจะสามารถยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินได้ ก็ โดยอาศัยหลักฐานการแจ้ง และหลักฐานการนำเดินสำรวจ ไปประกอบการยื่นออกโฉนดที่ดิน เฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่

การปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี นั้น มีวิธีให้เลือกปฏิบัติ ได้ 2 วิธี คือ³⁹

1. ไปแจ้งการครอบครองเพื่อแสดงความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อ เจ้าพนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันปิดประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

2. พันกำหนดแล้วไม่ได้แจ้ง แต่ได้นำหรือมอบหมายให้ผู้อื่นนำเดินสำรวจ ออกโฉนดที่ดินถือว่าผู้นั้นมีความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน กรณีนี้ถือว่าได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (2) หรือหากไม่ได้นำเดินสำรวจแต่ได้ แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิไว้ตามมาตรา 27 ตรี ก็ให้นำไปปรับการแจ้งดังกล่าวไปยื่นออกโฉนด ที่ดินแบบเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ ได้

การขอออกเป็นการเฉพาะรายในกรณีมีความจำเป็นตามมาตรา 59 ทวิ

มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพียงแต่ถูก จำกัดสิทธิในการขอออกโฉนดที่ดินมากกว่า ดังนี้

1. ต้องครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้ บังคับ และให้หมายความรวมถึงผู้ครอบครองต่อเนื่องด้วย
2. ผู้ครอบครองได้ครอบครองในที่ดิน โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดง กรรมสิทธิ์ในที่ดิน
3. ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 5
4. เป็นผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี
5. ที่ตั้งของที่ดินจะต้องอยู่นอกเขตที่ทางราชการได้ประกาศให้ที่ดินนั้นเป็น ป่าสงวนแห่งชาติอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือมีมติคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีให้สงวนไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติไปก่อนแล้ว
6. ต้องมีความจำเป็นเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ กำหนดซึ่งได้กระเบียบคณะกรรมการฯ ฉบับที่ 12 ข้อ 7 อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

³⁹ บรรจง ศ. นาคประดา วิทยุทธที่ดิน กรุงเทพมหานคร บัณฑิตอักษร 2545 หน้า 129

6.1 ที่ดินถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่หลายฉบับ การเวนคืนตามกฎหมายดังกล่าวคือ เป็นความจำเป็นที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เพื่อผู้นั้นจะนำไปจดทะเบียนเวนคืนและรับเงินจากเจ้าหน้าที่ไป

6.2 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความจำเป็น เพื่อจะได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิเพื่อทำการจดทะเบียนโอนให้หน่วยงานดังกล่าว

6.3 มีความจำเป็นอย่างอื่นโดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด มีความจำเป็นนอกจากความจำเป็นในข้อ 1 และ 2 ส่วนใหญ่จะเป็นความจำเป็นเกี่ยวกับฐานะทางครอบครัว ฐานะทางเศรษฐกิจในการประกอบธุรกิจของผู้นั้น เช่น มีความจำเป็นที่จะขอออกโฉนดที่ดินเพื่อจําเริญกับธนาคารเพื่อลงทุนทำการค้า ฯลฯ จะต้องเสนอเรื่องไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาอนุมัติเสียก่อน แล้วจึงดำเนินการออกโฉนดที่ดิน

1.2.6 มาตรา 59 ตรี บัญญัติว่า “ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ถ้าปรากฏว่าเนื้อที่ทำกรร้งวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ทำตามใบแจ้งการครอบครอง ตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2494 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ พิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ทำได้ทำประโยชน์ ทั้งนี้ตามระเบียบที่ คณะกรรมการกำหนด”

บทบัญญัติมาตราที่ให้รายละเอียดเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเมื่อทำการ รังวัดแล้วได้เนื้อที่ทำมากกว่าที่ได้แจ้งการครอบครองไว้ ให้ออกโฉนดที่ดินได้เท่าจำนวนเนื้อที่ทำได้ ทำประโยชน์โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดซึ่ง ปัจจุบันได้กระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่าด้วยเงื่อนไข การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ข้อ 8-10

1.3 กฎกระทรวงฉบับที่ 43 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย ที่ดิน พ.ศ. 2497

กฎกระทรวงฉบับที่ 43 เป็นการวางแนวทางวิธีปฏิบัติในการออกโฉนดที่ดินจึงขอ ยกที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบ ดังนี้

ข้อ 7 การขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ผู้ขอยื่นคำขอตามแบบ น.ส. 1 ข. ท้ายกฎกระทรวงนี้ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(2) ในการยื่นคำขอตาม (1) ถ้าผู้ขอมิใช่เจ้าของ ใบทะเบียนจำ تراจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือพยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้แนบหลักฐานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย”

จากองค์ประกอบของข้อ 7 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินตั้งอยู่สามารถอธิบายได้ ดังนี้

ผู้ขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ และมาตรา 59 ทวิ สามารถยื่นได้ที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ โดยสามารถนำเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น ส.ค. 1 สำเนาเอกสารสิทธิ์ข้างเคียงทั้ง 4 ทิศ พยานบุคคลที่เป็นข้างเคียงทั้ง 4 ทิศ พยานผู้ปกครองท้องที่ ผู้แจ้งการครอบครอง กรณีผู้แจ้งการครอบครองตาย ทายาทผู้แจ้งการครอบครองต้องมาให้ถ้อยคำแทนการสอบสวนโดยใช้แบบฟอร์ม น.ส.1 ข. การสอบสวนจะเป็นการสอบสวนการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากผู้แจ้งการครอบครองอย่างไร สอบสวนข้างเคียงยันทั้ง 4 ด้าน เอกสารสอดคล้องต้องกันกับพยานบุคคลว่าเห็นผู้ขอทำประโยชน์อยู่จริง การสอบสวนผู้แจ้งการครอบครองหรือทายาทผู้แจ้งการครอบครองให้ได้ข้อยุติว่ามีการครอบครองต่อเนื่องกันมาจริง และผู้ปกครองท้องที่ที่ให้ถ้อยคำรับรองว่าครอบครองถูกแปลงและไม่เป็นที่หลงหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด จึงจะรับคำขอออกโฉนดที่ดินได้ ถ้ากรณีสอบสวนแล้วไม่สอดคล้องต้องกันหรือไม่ตรงแปลงให้ชี้แจงแก่ราษฎรให้เข้าใจและไม่รับคำขอออกโฉนดที่ดิน

ข้อ 10 เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครอง และ ทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

(1) ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสาม สิบวันประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวง หรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งละ หนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ

(2) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีและที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตาม

ข้อ 5 และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม (1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

(3) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้ หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ดินที่ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยว หรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขต ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอ หรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัด มอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขต หรือขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตติดต่อกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

ข้อ 10 เป็นกรณีการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหลังจากที่มีการรังวัดแล้ว สามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. เมื่อมีการสอบสวนรับคำขอออกโฉนดที่ดิน ช่างรังวัดก็จะทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินสอบสวนการทำประโยชน์ สอบสวนข้างเคียงและลงลายมือชื่อรับรองแนวเขตทั้ง 4 ด้าน ผู้ปกครองท้องที่รับรองพร้อมลงลายมือชื่อรับรองว่าไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ ขั้นตอนต่อไป คือ

2. ประกาศ 30 วัน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียโต้แย้งคัดค้าน โดยประกาศที่สำนักงาน ที่ดินท้องที่ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละ 1 ฉบับ กรณีในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล 1 ฉบับ

3. ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้น ไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ให้ออกโฉนดที่ดินให้ได้

ถ้าที่ดินที่ทำการรังวัดนั้นอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติ คณะรัฐมนตรีและกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ หรือกรณีที่ดินที่ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือ เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้ อ่างเก็บน้ำ หรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อ่างเก็บน้ำ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน อ่างเก็บน้ำ ปลัดอำเภอ เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขต หรือขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตเกี่ยวกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย เป็นกรณีที่ต้องมีการตั้งคณะกรรมการออกไปตรวจพิสูจน์การทำประโยชน์ เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติจึงจะสามารถพิจารณาออกโฉนดที่ดินได้

ข้อ 11 เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด ได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของ คณะกรรมการตามข้อ 10 (3) แล้ว ปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีแต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว โดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีผู้คัดค้านภายใน กำหนดเวลาที่ประกาศตาม ข้อ 10 (1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณา ดำเนินการตามข้อ 10 (2)

ข้อ 11 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) สามารถอธิบายได้ ดังนี้

เมื่อคณะกรรมการได้ร่วมกันพิสูจน์ที่ดินที่ออกโฉนดที่ดินแล้ว ปรากฏว่าที่ดินไม่อยู่ในเขตป่าสงวน ฯลฯ หรืออยู่ในเขตป่าสงวน เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีแต่ผู้ขอได้

ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวน ฯลฯ และไม่มีผู้ใดคัดค้านในตอนประกาศ 30 วัน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอต่อไป

ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบที่ชายตลิ่ง
- (2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดินมิใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว
- (4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น
- (5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ข้อ 14 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินที่สามารถพิจารณาออกโฉนดที่ดินได้และไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ จำแนกได้ ดังนี้

ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้ต้องเป็นที่ดินที่มีการครอบครองทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

1. ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบที่ชายตลิ่ง ซึ่ง เป็นที่ดินที่เป็นสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)

2. ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น ผู้ครอบครองมีหลักฐานเป็น ส.ค. 1 ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือ ใบจองก่อนมีการประกาศหวงห้าม สามารถพิจารณาออกโฉนดที่ดินได้

3. เกาะ แต่ไม่ถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

มีข้อยกเว้น 4 กรณี ที่สามารถออกโฉนดที่ดินในที่เกาะได้ กรณีดังนี้

(1) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ครอบครองที่ดินมาโดยชอบด้วยกฎหมายโดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

(2) กรณีเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

(3) กรณีผู้ได้สิทธิในที่ดิน ตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่ได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน

(4) กรณีได้ที่ดินมาโดยการจัดหาผลประโยชน์ตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

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

เป็นที่ดินที่หวงห้ามไว้ก่อนใช้พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 และที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันได้แก่ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินที่ทางราชการสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่ดินราชพัสดุ ที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

5. ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ที่ดินประเภทนี้ได้แก่ ที่ดินที่มีความลาดชัน เกิน 35 เปอร์เซ็นต์ ที่ดินที่ คณะรัฐมนตรีมีมติจำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ที่ดินประเภทนี้ห้ามออกโฉนดที่ดิน เว้นแต่จะเป็น การครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้ โดยมีหลักฐาน ส.ค.1 ใบ จอง ใบเหยียบย่ำ

ข้อ 15 การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ให้ ดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้มีการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินโดยให้ เจ้าของที่ดินปักหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน

(2) ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้แทนให้ถ้อยคำตามแบบ น.ส.5 ท้ายกฎกระทรวงนี้

(3) ก่อนแจกโฉนดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศการแจกโฉนดที่ดิน ให้ทราบมีกำหนด สามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงาน เขตหรือที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวง หรือที่ทำการกำนันท้องที่ และ ในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ

การออกโฉนดที่ดินแบบเดินสำรวจตามข้อ 15 สามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. การรังวัดออกโฉนดที่ดินแบบเดินสำรวจต้องมีการรังวัดโดยมี

การปักหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของผู้นำเดินสำรวจมีการลงระวาง

2. ผู้นำเดินสำรวจหรือผู้แทนให้ถ้อยคำตามแบบใบไต่สวน (น.ส.5)

เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับเจ้าของที่ดิน รายละเอียดของที่ดินข้างเคียง หนังสือสำคัญเดิม ประกอบการ ลงลายมือชื่อของผู้นำทำการสำรวจ เจ้าพนักงานผู้สอบสวน ผู้กำกับการเดินสำรวจ

3. ประกาศแจกโฉนดที่ดิน 30 วัน ประกาศปิดที่สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ กรณีถ้าที่ดินนั้นอยู่ในเขต เทศบาลให้ปิด ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับด้วย

ข้อ 16 ในกรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินยื่นคำขอตามแบบ น.ส. 1 ข. ท้ายกฎกระทรวงนี้ และให้นำข้อ 7 (2) ข้อ 10 (2) และ (3) ข้อ 11 และข้อ 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

กรณีดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินไม่ได้ ได้แก่ ที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) และที่สงวนหวงห้าม ส่วนที่ดินของรัฐประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1.4 ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) เป็นการวางแนวทางว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดิน ว่าด้วยบริเวณที่ดินที่จะทำการออกโฉนดที่ดิน อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติออกโฉนดที่ดิน จึงขอยกในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบ ดังนี้

ข้อ 4 การออกโฉนดที่ดิน ให้กระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว ในบริเวณที่ดินนอกจากนี้ให้ออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เว้นแต่อธิบดีกรมที่ดินเห็นเป็นการสมควร ให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่ไว้แล้วไปพลางก่อนได้

ข้อ 5 ผู้ว่าราชการจังหวัด จะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใดเกินห้าสิบไร่ ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า

- (1) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์ หรืออำนวยความสะดวกในการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และ
- (2) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เป็นหลักฐานมั่นคง และมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

บทบัญญัตินี้ใช้เฉพาะการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ คือ การออกโฉนดที่ดินแบบการเดินสำรวจกรณีได้ครอบครองและทำประโยชน์หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง คือการออกโฉนดที่ดินแบบยื่นเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินเป็นกรณีได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 ต้องได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ด้วย เงื่อนไขการปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี นั้น มีอยู่ 2 กรณี

กรณีที่ 1 เมื่อมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ปิดประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นทำการเดินสำรวจแล้วราษฎรสามารถไปแจ้งการครอบครองเพื่อแสดงความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ ภายใน 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด

กรณีที่ 2 เมื่อพ้นกำหนดการปิดประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง กรณีนี้ต้องมานำดินสำรวจหรือมอบหมายให้ผู้อื่นมานำเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัด ถือว่าผู้นั้นยังมีความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นอยู่ และถือว่าได้ปฏิบัติตาม มาตรา 27 ครี

เมื่อมีการรังวัดออกโฉนดที่ดินจากทั้งแบบเดินสำรวจและแบบเฉพาะราย แล้ว กฎหมายถือว่าเป็นการครอบครองที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและครอบครองที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเป็นการครอบครองโดยพลการ ถ้าทำการรังวัดแล้วได้เนื้อที่เกิน 50 ไร่ จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการออกไปตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์ หรือ อำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และ สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เป็น หลักฐานมั่นคง และมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินได้

ข้อ 6 ในกรณีที่ปรากฏว่า เนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 เกินห้าสิบไร่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุมัติในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 ไม่เกินห้าสิบไร่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่อนุมัติ ในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่

ข้อ 7 พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้แก่บุคคลตามมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นการเฉพาะรายได้ ถ้ามีความจำเป็นดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
(2) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน จะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวง การเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ

(3) มีความจำเป็นอย่างอื่น โดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ข้อ 8 ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าปรากฏว่า ที่ดินมีอาณาเขตระยะของแนวเขต และที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานการแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน แต่เนื้อที่ที่คำนวณได้แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เท่าจำนวนเนื้อ

ที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว แต่ไม่เกินเนื้อที่ที่คำนวณได้ ในกรณีที่ระยะของแนวเขตที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อนให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เท่าจำนวนเนื้อที่ ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตไว้เป็นการถูกต้องครบถ้วนทุกด้าน

ข้อ 9 การรับรองแนวเขตของผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงตามข้อ 8 วรรคสอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือซึ่งมีข้อความด้วยว่า ถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่มา หรือมาแต่ไม่ยอมลงชื่อรับรองแนวเขตโดยไม่คัดค้านการรังวัด เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันทำการรังวัด พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขต ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียง ตามที่อยู่ที่เคยติดต่อ หรือตามที่อยู่ของผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงนั้น ได้แจ้งเป็นหนังสือไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มารับรองแนวเขตหรือคัดค้านการรังวัด และให้อยู่ในบังคับแห่งเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียง ได้รับหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้มารับรองแนวเขตแล้ว แต่ไม่มาหรือมาแต่ไม่ยอมลงชื่อรับรองแนวเขตโดยไม่คัดค้านการรังวัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขต เมื่อพ้นกำหนดเวลาสามสิบวัน นับแต่วันทำการรังวัด

(2) ในกรณีที่ไม้อาจติดต่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียง ให้มารับรองแนวเขตได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปิดประกาศ แจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงนั้นมาลงชื่อรับรองแนวเขต หรือคัดค้านการรังวัดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และบริเวณที่ดินของผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงแห่งหนึ่งฉบับ ในกรณีที่ดินอยู่ในเขตเทศบาลให้ปิด ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับด้วย ถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่มาติดต่อ หรือคัดค้านประการใดภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขต

ข้อ 10 ในกรณีที่ ที่ดินนั้นมีด้านหนึ่งด้านใดหรือหลายด้านจดที่ป่า หรือกร้างว่างเปล่าและระยะที่วัดได้เกินกว่าระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครอง ให้ถือระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองเป็นหลัก ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดิน ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 8 การออกโฉนดที่ดินถ้าปรากฏว่าที่ดินมีอาณาเขต ระยะของแนวเขตและที่ดินข้างเคียงทุกด้าน ถูกต้องตรงกับหลักฐานการแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ

ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน แต่เนื้อที่ที่คำนวณได้แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดิน เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว แต่ไม่เกินเนื้อที่ที่คำนวณได้ กรณีดังกล่าวเมื่อพิจารณาประกอบมาตรา 59 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะเห็นว่าการออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค. 1) ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากพิสูจน์ได้ว่าที่ดินที่ขอลงโฉนดที่ดิน เป็นที่ดินแปลงเดียวกันกับหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เจ้าหน้าที่ก็สามารถพิจารณาออกโฉนดที่ดินได้ และแม้ว่าระยะของแนวเขตที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อน เจ้าหน้าที่ก็สามารถออกโฉนดที่ดินได้ เท่าจำนวน เนื้อที่ ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตไว้เป็นการถูกต้องครบถ้วนทุกด้าน

1.5 การอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ

การอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ เป็นการแปลภาพด้วยสายตา (Visual Interpretation) การแปลภาพถ่ายทางอากาศแตกต่างจากการดูภาพทั่วทัศน์ทั่วไป เพราะผู้แปลจะต้องตรวจหาเพื่อรู้จักวัตถุบนภาพและการวิเคราะห์ เพื่อตีความสิ่งที่มองเห็นให้ได้ รายละเอียดตามที่กำหนดไว้ เป็นวิธีการอย่างหนึ่งทางวิทยาศาสตร์ที่จะพิสูจน์ว่า ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ การอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ ได้มีมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐกำหนดหลักเกณฑ์ในการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศไว้ดังนี้⁴⁰

1. การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ดังนี้

1.1 เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่า เป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือ

1.2 เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่า ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

⁴⁰ สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ แนวทาง วิธีการ และมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรุงเทพมหานคร คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 2552 หน้า 29-31

1.3 พยานเอกสารอื่นนอกจากข้อ 1.1 หรือ 1.2 เช่น แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือพยานบุคคล เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานนั้น มีส่วนสนับสนุน คำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร ที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐหากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

นายไพศาล พืชมงคลที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย⁴¹ ได้ให้ความเห็นว่า หากใช้คำว่าก่อนการเป็นที่ดินของรัฐแล้ว จะเป็นปัญหามากทั่วประเทศคงไม่มีใครสามารถมีสิทธิในที่ดินได้เพราะตั้งแต่มีประเทศไทยมา ที่ดินทั้งหมดก็เป็นที่ดินของรัฐทั้งสิ้น หลักฐานที่พบได้ตั้งแต่กรุงศรีอยุธยาาก็เป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ทั้งหมด มีพระบรมราชโองการหลายฉบับในสมัยรัชกาลที่ 5 ออก โฉนดฉบับแรกก็มีพระบรมราชโองการว่า ทั่วแวนแคว้นพระนครกรุงเทพทวารวดี ศรีอยุธยาเป็นของพระเจ้าแผ่นดินแต่ให้ราษฎรครอบครอง ทุกวันนี้ก็ยังเป็นหลักการนี้อยู่ จึงคงไม่มีผู้ใดครอบครองที่ดินมาก่อนเป็นที่ดินของรัฐที่ที่ดินของรัฐนั้น รัฐให้สิทธิถือครองได้ นอกจากที่สงวนไว้ในรูปป่าสงวนฯ ส.ป.ก. เขตอุทยานฯ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและที่จัดให้ราษฎรตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 นอกจากนี้แล้วรัฐก็ให้ราษฎรถือครองได้

การออกโฉนดที่ดินกรณีได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหากต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐก็ไม่ต้องมีการอ่าน แปล แต่ตีความภาพถ่ายทางอากาศ

⁴¹ สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่องเดียวกัน หน้า 31

2. เหตุผลในการแก้ไขมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

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

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ทรี

(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง

(1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (3) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้าที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี”

มาตรา 58 ทวิ บัญญัติเพิ่มเติมเข้ามาใหม่ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 (พ.ศ. 2515) ด้วยจุดประสงค์ต้องการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ตกค้างอยู่ทั่วประเทศ

ให้เสร็จโดยเร็ว จึงได้บัญญัติมาตรานี้และมาตราที่เกี่ยวข้องอีกหลายมาตราเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะผู้ที่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) และผู้ที่บุกเบิกเข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยพลการหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้มีโอกาสได้มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ง่ายขึ้น

วรรคแรก เป็นบททั่วไปเมื่อได้ดำเนินการตามมาตรา 58 แล้ว และที่ดินนั้นสามารถออกโฉนดที่ดินได้ไม่เป็นที่ดินต้องห้ามออกโฉนดที่ดิน

วรรคสอง เป็นบทที่แยกบุคคลที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้ 2 ประเภท คือ

1. ประเภทที่ครอบครองโดยมีหลักฐาน มี 7 ชนิด ได้แก่ มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) , ใบจอง , ใบเหยียบย่ำ, หนังสือรับรองการทำประโยชน์ , โฉนดตราจอง , ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์ ” หรือ เป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

2. ประเภทที่ครอบครองโดยไม่มีหลักฐาน แยกเป็น

2.1 เป็นการครอบครองมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือตามตัวบทใช้คำว่า “ ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตร 27 ตริ” บัญญัติขึ้นใหม่เป็นครั้งแรกตามประกาศคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 96) เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อ 4 มีนาคม 2515 มีรายละเอียดอยู่ว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) เมื่อมีการประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นเดินสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสอง ถ้ามีความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน จะต้องดำเนินการ ดังนี้

2.1.1 ไปแจ้งการครอบครองที่ดินเพื่อแสดงความประสงค์จะได้สิทธินั้นต่อเจ้าพนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ในกำหนด 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด

2.1.2 หากพ้นกำหนดปิดประกาศแล้วไม่ได้แจ้งการครอบครอง แต่ได้นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน หรือมอบหมายให้คนอื่นมาดำเนินการแทน ถือว่าผู้นั้นประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น อย่างใดอย่างหนึ่ง

2.2 เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หมายถึงครอบครองที่ดินโดยพลการ โดยไม่มี ใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

วรรคสาม เป็นกรณีที่ใช้สำหรับผู้ครอบครองต่อเนื่องจากผู้ที่มี ส.ค. 1 ประเภทเดียวเท่านั้น เป็นการโอนกันเองโดยการส่งมอบการครอบครอง

วรรคสี่ ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กับผู้ที่ได้มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน (ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตาม มาตรา 27 ตริ) และผู้ที่ได้มาภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ทั้ง 2 กรณี ออกได้ไม่เกินแปลงละ 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด ได้แก่ ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 5, 6

วรรคห้า ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหลักฐานเมื่อนำที่ดินดังกล่าวมานำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินผ่านขั้นตอนการดำเนินการจนได้โฉนดที่ดินแล้วมีข้อยกเว้นคือห้ามโอน 10 ปี นับแต่วันได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ยกเว้น 5 กรณี คือ ตกทอดทางมรดก , โอนให้แก่ทบวงการเมือง , องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล , รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

วรรคสุดท้าย ที่ดินที่ถูกห้ามโอน 10 ปี ไม่อยู่ในข่ายบังคับคดี เจ้าหนี้จะบังคับคดีเพื่อชำระหนี้ไม่ได้

ผลการปฏิบัติงานโครงการเร่งรัดเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินปีงบประมาณ 2555⁴²

ตั้งเป้าหมาย 100,720 แปลง รวม 64 จังหวัด ผลการดำเนินงาน แจกโฉนดที่ดิน 104,780 แปลง 516,161 ไร่ – งาน 58 ไร่ ปรากฏดังรายละเอียด ดังนี้

⁴² สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 3.1 แสดงผลการปฏิบัติงานโครงการเร่งรัดเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินปีงบประมาณ 2555

ลำดับที่	จังหวัด	เป้าหมาย (แปลง)	ผลเดินสำรวจ (แปลง)	เนื้อที่			แจกโฉนด (แปลง)
				ไร่	งาน	วา	
1	ลพบุรี	1,120	1,315	4,232	0	78	1,264
2	สระบุรี	880	1,210	4,778	3	95	1,204
3	จันทบุรี	560	1,176	3,997	0	76	887
4	ฉะเชิงเทรา	1,120	1,216	6,929	1	91	1,155
5	ชลบุรี	1,120	563	2,419	3	8	130
6	ตราด	560	516	5,269	1	66	208
7	ระยอง	1,120	1,186	4,706	2	35	942
8	นครนายก	1,120	667	3,045	0	35	442
9	ปราจีนบุรี	1,120	1,192	7,974	0	2	1,171
10	สระแก้ว	560	566	3,358	1	60	540
11	กาญจนบุรี	1,120	1,318	9,956	2	6	1,305
12	นครปฐม	1,120	959	2,125	1	21	841
13	ประจวบคีรีขันธ์	1,440	1,614	6,284	1	84	1,427
14	เพชรบุรี	560	616	5,161	1	15	548
15	ราชบุรี	560	989	7,052	3	32	986
16	กำแพงเพชร	3,840	4,406	5,463	2	20	4,403
17	ตาก	640	816	2,707	3	92	816
18	สุโขทัย	640	643	10,014	0	60	643
19	นครสวรรค์	640	616	1,063	0	97	152
20	พิจิตร	640	713	6,378	1	43	268
21	อุตรดิตถ์	1,280	1,338	1,713	2	94	1,336
22	พิจิตร	1,280	1,437	8,204	1	24	1,432
23	เพชรบูรณ์	2,560	2,901	18,717	0	78	2,814
24	น่าน	640	783	1,556	0	34	729
25	พะเยา	640	822	1,787	2	35	820
26	แพร่	1,280	1,516	4,073	2	59	1,515
27	เชียงราย	1,920	2,290	4,187	1	1	2,157
28	เชียงใหม่	3,200	3,612	4,767	2	85	3,424
29	แม่ฮ่องสอน	640	692	1,368	1	83	624
30	ลำพูน	640	695	3,370	3	62	664
31	ลำปาง	2,560	2,934	5,890	1	85	2,924
32	ชัยภูมิ	1,920	2,212	17,027	2	31	2,212
33	นครราชสีมา	640	435	1,225	0	47	434

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ลำดับที่	จังหวัด	เป้าหมาย (แปลง)	ผลเดินสำรวจ (แปลง)	เนื้อที่			แจกโฉนด (แปลง)
				ไร่	งาน	วา	
34	บุรีรัมย์	1,280	1,627	17,057	0	83	1,468
35	สุรินทร์	3,200	3,428	4,223	1	24	3,255
36	ยโสธร	1,280	1,368	5,123	0	21	1,366
37	ร้อยเอ็ด	2,560	2,728	8,982	1	30	2,700
38	ศรีสะเกษ	1,280	1,474	6,198	1	97	1,473
39	อำนาจเจริญ	640	678	2,008	3	40	552
40	อุบลราชธานี	3,200	3,647	33,046	3	28	3,606
41	กาฬสินธุ์	1,280	1,461	7,041	2	51	1,458
42	ขอนแก่น	1,920	2,161	12,534	0	86	2,153
43	นครพนม	3,840	4,161	25,552	2	15	4,107
44	มุกดาหาร	640	688	7,549	2	35	677
45	มหาสารคาม	1,280	1,439	5,480	1	15	1,426
46	สกลนคร	640	641	3,533	2	70	640
47	บึงกาฬ	5,120	6,171	23,643	3	37	6,079
48	เลย	640	749	3,812	0	5	198
49	หนองคาย	1,280	1,517	7,595	3	54	1,512
50	หนองบัวลำภู	640	727	4,717	2	1	664
51	อุดรธานี	3,840	4,873	23,638	2	98	4,869
52	กระบี่	3,520	3,866	25,809	1	29	3,756
53	พังงา	1,760	1,880	5,554	0	30	1,698
54	นครศรีธรรมราช	5,280	5,576	11,634	2	83	5,390
55	ชุมพร	1,760	1,985	5,313	1	58	1,777
56	ระนอง	880	1,019	1,751	2	57	791
57	สุราษฎร์ธานี	4,400	4,484	32,413	2	98	3,927
58	ตรัง	880	731	3,839	0	0	671
59	สตูล	880	940	2,343	2	4	937
60	พัทลุง	1,760	1,779	5,296	0	94	1,731
61	นราธิวาส	640	567	351	2	45	565
62	ปัตตานี	1,040	1,115	1,934	3	99	1,115
63	ยะลา	640	535	2,293	1	47	535
64	สงขลา	3,040	3,339	7,076	2	90	3,231
รวม		100,720	111,318	516,161	0	58	104,780

3. แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตาม มาตรา 58 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

แนวทางในการปฏิบัติตามมาตรา 58 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 การออกโฉนดที่ดินแบบเดินสำรวจออกโฉนดตั้งแต่มีการเริ่มเดินสำรวจครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2444 จนถึงปัจจุบันมีวิวัฒนาการตามลำดับ วิธีการเดินสำรวจทั้งตำบลนี้ ใช้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง (กรมที่ดิน) เดิมเป็นเป็นเรื่องการสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลเพียงอย่างเดียว แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ได้เพิ่มวิธีการเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เข้าไปด้วย เหตุผลที่มีการเพิ่มเติมเป็นเพราะรัฐบาลมีนโยบายที่จะเร่งรัดการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนให้เสร็จทั่วประเทศโดยเร็วที่สุด เพราะหากจะออกเพียงโฉนดที่ดินเพียงอย่างเดียวนั้นจะเป็นการล่าช้า ไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้ เนื่องจากการออกโฉนดที่ดินเป็นงานที่จะต้องให้ความละเอียดทั้งทางวิชาการและกำลังคนเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายเสียใหม่ โดยเพิ่มเติมการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เข้าไปด้วย แต่ปัจจุบันกรมที่ดินมีนโยบายจะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเท่านั้น เนื่องจากได้มีการสร้างระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศสำหรับใช้เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศแล้ว

ปัจจุบันมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน คือ มาตรา 58 , 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินประกอบกัน และตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2543 สรุปขั้นตอนและวิธีปฏิบัติได้ ดังนี้

การประกาศเดินสำรวจมีขั้นตอนอยู่ 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่สำหรับปีนั้น

การประกาศเดินสำรวจโดยรัฐมนตรีมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ประกาศเป็นรายปีในปีใดจะทำการเดินสำรวจในท้องที่จังหวัดใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับงบประมาณและนโยบายว่าจะมีโครงการทำในจังหวัดใดบ้าง จึงประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการเดินสำรวจ

(2) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(3) เขตที่ประกาศไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้

ถาวร

ขั้นตอนที่ 2 ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดท้องที่ และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นก่อนวันเริ่มต้นเดินสำรวจไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยปิดประกาศ ณ ที่ต่างๆ คือ สำนักงานที่ดิน , ที่ว่าการอำเภอ , ที่ว่าการกำนัน , ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่นั้น

ขั้นตอนที่ 3 เจ้าพนักงานที่ดินผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่จะประกาศให้เจ้าของที่ดินผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินภายใน 30 วันนับแต่วันว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดท้องที่ และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นก่อนวันเริ่มต้นเดิน โดยแจ้งให้ราษฎรมาเป็นกลุ่มๆ เพื่อนัดหมายให้มานำทำการสำรวจรังวัดตามวันเวลาซึ่งเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจที่ดินในบริเวณนั้นๆ

ขั้นตอนที่ 4 ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะต้องนำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายให้ทำการสำรวจรังวัดในที่ดินของตนตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด

ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีสิทธินำเดินสำรวจได้ (มาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) คือ

1. ผู้ที่ได้แจ้ง ส.ค. 1 หรือผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากบุคคลบุคคลที่แจ้ง ส.ค. 1 ผู้ที่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์โฉนดตราจองตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
2. ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) หรือผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว โดยได้ครอบครองและทำประโยชน์ติดต่อกันมาจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดพิสูจน์สอบสวน
3. ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ตามข้อ 3 จะเห็นได้ว่า ตามหลักแล้วกฎหมายถือว่าบุคคลที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยพลการ ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน เช่น ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือหลักฐานในการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ทั้งมิได้เป็นสมาชิกในนิคมสร้างตนเองหรือสมาชิกของกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4. การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 ,มาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีวิธีดำเนินการ ดังนี้

1. เมื่อจะมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในจังหวัดใดในปีใดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

2. เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นก่อนวันเริ่มต้นเดินสำรวจไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยจะปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่นั้น สำหรับการกำหนดพื้นที่ที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดพื้นที่ที่จะทำการเดินสำรวจระดับจังหวัดด้วย

3. เมื่อมีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ในขณะเดียวกัน เจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่จะประกาศให้เจ้าของที่ดินผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ภายใน 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศ

4. เมื่อมีประกาศของเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่แล้ว เจ้าของที่ดินต้องไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ก็บุคคลดังต่อไปนี้

4.1 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่ก่อนและมีได้เคยแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันจนถึงวันที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

4.2 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งได้เคยยื่นคำร้องขอผ่อนผันการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ใช้บังคับ (ยื่นก่อนวันที่ 4 มีนาคม 2515) และผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้มีคำสั่งผ่อนผัน แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันจนถึงวันที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

4.3 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลตามข้อ 4.1 และ 4.2

5. ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนด 30 วัน ตามข้อ 4 แต่ยังคงประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นอยู่ก็จะต้อง

ไปนำหรือส่งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดนัดหมาย

6. เจ้าของที่ดินที่ไม่ต้องไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ที่ดินนั้นตั้งอยู่ แต่จะต้องไปนำหรือส่งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดนัดหมายคือบุคคล ดังต่อไปนี้

6.1 ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ค. 1 มีใบจอง (ส.ค.2 ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3, น.ส. 3 ก. แบบหมายเลข 3 ซึ่งได้แจ้งการครอบครองแล้ว) โฉนดراجอง トラจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

6.2 ผู้ซึ่งได้ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

7. ก่อนเริ่มวันเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการประชาสัมพันธ์และนัดประชุมชี้แจงเจ้าของที่ดิน และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ทราบเรื่องดังต่อไปนี้

7.1 กำหนดนัดหมายวันเริ่มต้นพื้นที่และจุดเริ่มต้นในการเดินสำรวจเป็นรายตำบล

7.2 จัดเตรียมหลักฐานสำหรับที่ดิน

7.3 ให้เจ้าของที่ดินไปนำหรือตั้งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจที่ดินของตน

7.4 ให้ผู้ปกครองท้องที่และเจ้าของที่ดินข้างเคียงไปร่วมเป็นพยาน

7.5 ชี้แจงวิธีปฏิบัติงานและข้อข้องใจ

8. เมื่อถึงวันและเวลาเดินสำรวจตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดนัดหมาย เจ้าของที่ดินตามข้อ 4,5 และ 6 จะต้องไปนำหรือตั้งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายและระเบียบวิธีการของทางราชการ โดยเจ้าของที่ดินไม่ต้องยื่นคำขอและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรังวัด

9. ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกไปปฏิบัติงานในท้องที่เป็นรายตำบลโดยเดินสำรวจ ปักหลักเขต รังวัดทำแผนที่เก็บรายละเอียด สอบสวนสิทธิสร้างใบไต่สวน เขียนโฉนดที่ดิน ประกาศแจกโฉนดที่ดินเมื่อครบกำหนด 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศแจกโฉนดที่ดิน ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดคัดค้าน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา จะพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องและลงนามในโฉนดที่ดิน

10. เมื่อสร้างโฉนดที่ดินเสร็จแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะจัดทำรายชื่อเจ้าของที่ดินส่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าเจ้าของที่ดินให้ไปรับโฉนดที่ดินตามวัน เวลา และสถานที่กำหนด

11. การรับโฉนดที่ดิน เจ้าของที่ดินจะไปรับด้วยตนเอง หรือมีหนังสือมอบอำนาจให้ผู้อื่นไปรับแทนก็ได้ พร้อมกับให้นำต้นฉบับหลักฐานเดิมสำหรับที่ดินซึ่งยังไม่ได้มอบให้เมื่อตอนนำเดินสำรวจ บัตรประจำตัว และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) ไปด้วย

12. ในการรับโฉนดที่ดินเดินสำรวจ เจ้าของที่ดินเพียงเสียค่าธรรมเนียม ดังนี้

12.1 ค่าธรรมเนียมการออกโฉนดที่ดินแปลงละ 50 บาท ถ้าที่ดินเนื้อที่เกิน 20 ไร่ ส่วนที่เกินไร่ละ 2 บาท เศษของไร่คิดเป็น 1 ไร่

12.2 ค่าหลักเขตที่ดินเป็นรายแปลง แปลงละ 60 บาท

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้

ประเภทของบุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้ บัญญัติไว้ในมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีอยู่ 3 ประเภท คือ

1. ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ ได้ทำประโยชน์แล้ว ” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

2. ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี หมายถึง ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือ ผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันตามมาตรา 27 ตรี แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึงวันที่ทำการสำรวจรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวน บุคคลประเภทนี้เมื่อได้มีการประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด กำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นการเดินสำรวจแล้ว จะต้องแจ้งการครอบครองที่ดินเพื่อแสดงความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นต่อเจ้าพนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด หากพ้นกำหนดแล้วไม่ไปแจ้งแต่ได้มาทำการเดินสำรวจรังวัดหรือมอบให้ผู้อื่นมาทำการรังวัด บุคคลประเภทนี้จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย

3. ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เป็นบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ โดยพลการ เป็นผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 9 และมีโทษตามมาตรา 108 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เนื่องจากเป็น

นโยบายของรัฐที่จะช่วยเหลือผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินเป็นของตนเอง จึงได้มีการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลประเภทนี้ด้วย

การออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลประเภทที่ 3 นี้ ถูกจำกัดสิทธิไว้ 2 ประการ คือ

1. โฉนดที่ดินจะออกให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 5. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกในการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และ

(2) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่อนุมัติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43

(พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ต้องไม่เกิน 50 ไร่

2. บุคคลประเภทที่ 3 นี้ เมื่อได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว จะโอนที่ดินให้แก่ผู้อื่นภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ได้ ยกเว้นเป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์ และที่ดินประเภทนี้ไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

ผู้ที่นำทำการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน

ในการเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิในที่ดินต้องนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจ รั้งวัด พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนถ้าไม่สามารถไปดำเนินการด้วยตนเองได้ก็จะต้องแต่งตั้งตัวแทนไปดำเนินการแทนหากไม่ได้ไปนำรั้งวัด จะมีความผิดตามมาตรา 107 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท

ผู้ที่ต้องนำทำการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน คือ

1. เจ้าของที่ดินหรือตัวแทนที่ได้รับมอบหมาย
2. ผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้อุปการะผู้เยาว์ โดยจะต้องมีคำขอทำการแทนไว้เป็นหลักฐานด้วย

3. ผู้อนุญาต บุคคลวิกลจริตซึ่งศาลสั่งให้เป็นบุคคลไร้ความสามารถ ให้แสดงหลักฐานที่ศาลสั่งนั้นด้วย

4. ผู้จัดการมรดกตั้งโดยพินัยกรรมหรือคำสั่งศาล ให้แสดงหลักฐานนั้นด้วย

5. ผู้แทนนิติบุคคลต่างๆ โดยมีหลักฐานการก่อตั้งนิติบุคคล การเป็นผู้แทนมาแสดงด้วย

6. ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาเกี่ยวข้องกับที่ดินของราชการ

7. ทายาทผู้มีสิทธิในที่ดิน ในกรณีเจ้าของที่ดินถึงแก่กรรม

การเดินทางออกโฉนดที่ดินแบ่งขั้นตอนการดำเนินการออกเป็น 4 ขั้นตอนใหญ่ คือ ขั้นตอนที่ 1

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการเดินสำรวจ โดยต้องระบุด้วยว่าจะทำในจังหวัดใด ในปีใด โดยประกาศเป็นรายปี ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในขั้นตอนแรกนี้ก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น กรมที่ดินซึ่งมีหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จำเป็นต้องกำหนดแผนงานสำรวจพื้นที่ว่าในปีหนึ่งๆ จะทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดใดบ้างกรมที่ดินจะเป็นฝ่ายวางแผนในเรื่องนี้ เมื่อกำหนดแผนแน่นอนแล้วก็เสนอเรื่องทำประกาศให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงชื่อในประกาศนั้น

ประการที่สำคัญ คือ เขตที่จะทำการเดินสำรวจนั้น ต้องไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

ขั้นตอนที่ 2

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจจริงวัดให้ประชาชนในท้องที่นั้นทราบด้วย

ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปิดประกาศที่สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ทำการกิ่งอำเภอ และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่นั้นก่อนวันเริ่มต้นทำการเดินสำรวจไม่น้อยกว่า 30 วัน

ขั้นแรกที่รัฐมนตรีประกาศนั้นเป็นเพียงการประกาศบอกแต่เพียงชื่อจังหวัดเท่านั้น แต่การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นมิได้ทำเต็มทั้งจังหวัด อาจทำเพียงบางตำบล บางอำเภอในจังหวัดนั้น เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นต้องรับนโยบายจากกรมที่ดินว่าจะเดินสำรวจในท้องที่ อำเภอ ตำบลใด ทั้งนี้กรมที่ดินจะต้องแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ที่จะต้องประกาศให้ประชาชนทราบว่าทำการ

เดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินในตำบลใดบ้าง และจะเริ่มทำการเดินสำรวจเมื่อใด จะต้องแจ้งวันเริ่มต้นทำการเดินสำรวจด้วย การปิดประกาศในสถานที่ดังกล่าวนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปิดประกาศล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน เพื่อให้เจ้าของที่ดินเตรียมตัวหากถางแนวเขต ตกลงแนวเขตกัน เพื่อรอวันที่เจ้าหน้าที่จะมาสำรวจปักหลักเขต

ขั้นตอนที่ 3

พนักงานเจ้าหน้าที่จะนัดหมายวันเวลาเพื่อให้ผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ในที่ดินไปนำทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินในพื้นที่นั้น การนัดหมายอาจทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้

ขั้นตอนที่ 4

ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะต้องนำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายให้ทำการสำรวจรังวัดในที่ดินของตนตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด

ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีสิทธินำเดินสำรวจได้ (มาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) คือ

1. ผู้ที่ได้แจ้ง ส.ค.1 หรือผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากบุคคลที่แจ้ง ส.ค. 1 ผู้ที่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เช่น เป็นสมาชิกในนิคมสร้างตนเอง หรือสมาชิกในนิคมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

2. ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) หรือผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าว โดยได้ครอบครองทำประโยชน์ติดต่อกันจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดพิสูจน์สอบสวน (มาตรา 27 ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

3. ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินบังคับและไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ข้อ 3 นั้น ตามหลักกฎหมายถือว่าบุคคลที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ โดยผลการไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน เช่น ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือหลักฐานในการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ทั้งมิได้เป็นสมาชิกในนิคมสร้างตนเอง หรือสมาชิกของกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้เข้าครอบครอง

ที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 และมีโทษตามมาตรา 108 แต่เนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะช่วยเหลือบุคคลดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจน ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่น้อย จึงไปบุกเบิกที่ดินของรัฐเพื่อเลี้ยงชีพ ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน รัฐจึงให้ออกโฉนดที่ดิน

การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58, มาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีวิธีการดำเนินการ ดังนี้

1. เมื่อจะมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในจังหวัดใดในปีใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

2. เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประกาศกำหนดท้องที่ และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นก่อนวันเริ่มต้นเดินสำรวจไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยจะปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่นั้น สำหรับการกำหนดพื้นที่ที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดพื้นที่ที่จะทำการเดินสำรวจระดับจังหวัดด้วย

3. เมื่อมีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ในขณะเดียวกัน เจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่จะประกาศให้เจ้าของที่ดินผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดิน ไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ภายใน 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศ

4. เมื่อมีประกาศของเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่แล้ว เจ้าของที่ดินต้องไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ คือ บุคคลดังต่อไปนี้

4.1 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่ก่อนวันที่และมีได้เคยแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันจนถึงวันที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

4.2 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งได้เคยยื่นคำร้องขอผ่อนผัน การแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ใช้บังคับ (ยื่นก่อนวันที่ 4 มีนาคม 2515) และผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้มีคำสั่งผ่อนผัน แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันจนถึงวันที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

4.3 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลตามข้อ 4.1 และ 4.2

5. ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ในกำหนด 30 วัน ตามข้อ 4 แต่ยังคงประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นอยู่อีก ก็จะต้องไปนำหรือส่งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดนัดหมาย

6. เจ้าของที่ดินที่ไม่ต้องไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ แต่จะต้องไปนำหรือส่งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดนัดหมายคือ บุคคล ดังต่อไปนี้

6.1 ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ค.1 มีใบจอง (ส.ค. 2) ใบเหยียบย่ำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก. แบบหมายเลข 3 ซึ่งได้แจ้งการครอบครองแล้ว) โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

6.2 ผู้ซึ่งได้ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

7. ก่อนเริ่มวันเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการประชาสัมพันธ์และนัดประชุมชี้แจงเจ้าของที่ดิน และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้ทราบเรื่อง ดังต่อไปนี้

7.1 กำหนดนัดหมายวันเริ่มต้นพื้นที่และจัดเริ่มต้นในการเดินสำรวจเป็นรายตำบล

7.2 จัดเตรียมหลักฐานสำหรับที่ดิน

7.3 ให้เจ้าของที่ดินไปนำหรือส่งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจที่ดินของตน

7.4 ให้ผู้ปกครองท้องที่และเจ้าของที่ดินข้างเคียงไปร่วมเป็นพยาน

7.5 ชี้แจงวิธีปฏิบัติงานและข้อข้อใจ

8. เมื่อถึงวันและเวลาเดินสำรวจตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดนัดหมายเจ้าของที่ดินตามข้อ 4.5 และ 6 จะต้องไปนำหรือส่งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายและระเบียบวิธีการของทางราชการ โดยเจ้าของที่ดินไม่ต้องยื่นคำขอและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรังวัด

9. ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกไปปฏิบัติงานในท้องที่เป็นรายตำบลโดยเดินสำรวจ ปักหลักเขต รังวัดทำแผนที่เก็บรายละเอียด สอบสวนสิทธิสร้างใบ

ไต่สวน เขียนโฉนดที่ดิน ประกาศแจกโฉนดที่ดินเมื่อครบกำหนด 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศแจกโฉนดที่ดิน ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดคัดค้าน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา จะพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องและลงนามในโฉนดที่ดิน

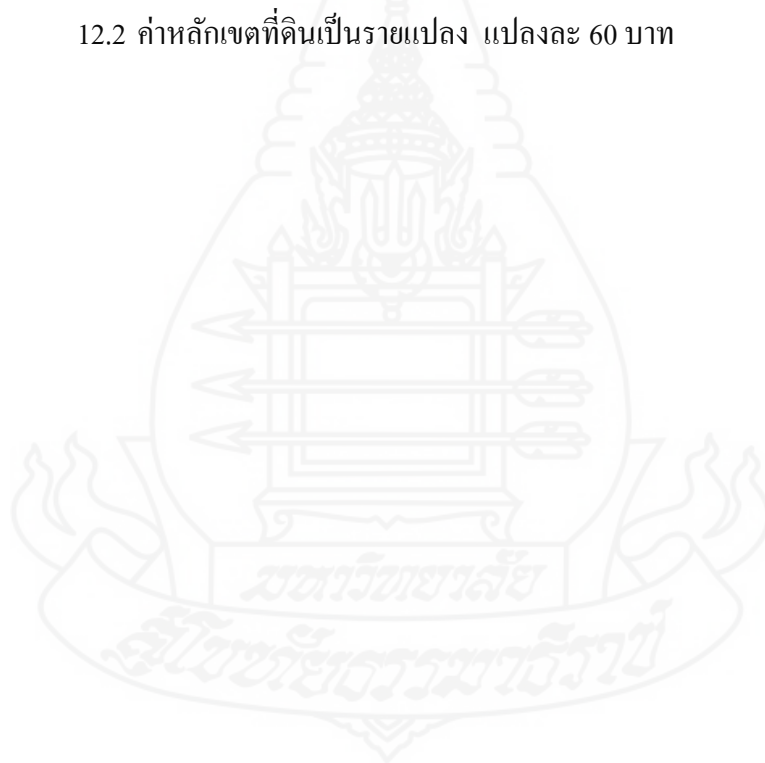
10. เมื่อสร้างโฉนดที่ดินเสร็จแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะจัดทำรายชื่อเจ้าของที่ดินส่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แจ้งเจ้าของที่ดินให้ไปรับโฉนดที่ดินตามวัน เวลา และสถานที่กำหนด

11. การรับโฉนดที่ดิน เจ้าของที่ดินจะไปรับด้วยตนเอง หรือมีหนังสือมอบอำนาจให้ผู้อื่นไปรับแทนก็ได้ พร้อมกับให้นำต้นฉบับหลักฐานเดิมสำหรับที่ดินซึ่งยังไม่ได้มอบให้เมื่อตอนนำเดินสำรวจ บัตรประจำตัว และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) ไปด้วย

12. ในการรับโฉนดที่ดินเดินสำรวจ เจ้าของที่ดินเพียงเสียค่าธรรมเนียม ดังนี้

12.1 ค่าธรรมเนียมการออกโฉนดที่ดินแปลงละ 50 บาท ถ้าที่ดินเนื้อที่เกิน 20 ไร่ ส่วนที่เกินไร่ละ 2 บาท เศษของไร่คิดเป็น 1 ไร่

12.2 ค่าหลักเขตที่ดินเป็นรายแปลง แปลงละ 60 บาท



บทที่ 4

วิเคราะห์การขออนุญาตที่ดินกรณีครอบครองและทำประโยชน์ใน ที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

กระทรวงมหาดไทย ได้เสนอโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาในหลักการและความเป็นไปได้ของ โครงการ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้นำโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2527 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบอนุมัติในหลักการตาม ความเห็นและข้อเสนอ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินการออก โฉนดที่ดินแม่กรมที่ดินได้พยายามเร่งรัดออกโฉนดที่ดินอยู่แล้วก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัดด้าน อัตรากำลังงบประมาณและวิทยาการ เครื่องมือที่ทันสมัย กรมที่ดินสามารถออกโฉนดที่ดินได้ไม่ถึง 20 % ของพื้นที่ถือครองทั่วประเทศ หากกรมที่ดินยังใช้เครื่องมือและวิธีการเดิมจะต้องใช้เวลา 100 ถึง 200 ปี จึงจะออกโฉนดที่ดินแล้วเสร็จทั่วประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียต่อการเติบโตทาง เศรษฐกิจของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กรมที่ดินจึงได้วางแผนที่จะดำเนินการออกโฉนดที่ดิน เป็นการย่นระยะเวลาจาก 100-200 ปี ทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี โดยเริ่มดำเนินงานใน พ.ศ. 2528 – และสิ้นสุด พ.ศ. 2547 โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารโลก ได้รับการ สนับสนุนเป็นเงินสมทบจากรัฐบาลไทย และได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจากรัฐบาล ออสเตรเลีย โดยมีการออกโฉนดที่ดินด้วยกัน 3 วิธี คือ⁴³

- (1) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ
- (2) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยใช้โครงหมุดหลักฐานแผนที่หลักและแผนที่ ย่อย วิธีนี้จะใช้เดินในพื้นที่ที่ยังไม่มีรูปถ่ายทางอากาศหรือมีแต่เป็นพื้นที่ที่ต้นไม้ปกคลุมซึ่ง ไม่สามารถเห็นลวดลายในแผนที่ได้
- (3) การเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดินด้วยคอมพิวเตอร์โดยไม่มีการรังวัดทาง ภาคนดินแต่อย่างใด ซึ่งผิดกับ 2 วิธีแรก ซึ่งต้องเดินสำรวจทางภาคพื้นดิน

⁴³ 100 ปีกรมที่ดิน วัฒนาการการออกโฉนดที่ดินและงานทะเบียนที่ดิน กรมที่ดินกระทรวงมหาดไทย 2554 หน้า 212-114

ปริมาณการออกโฉนดที่ดินในช่วงเวลาดำเนินงานโครงการพัฒนากรรมที่ดินในช่วง 16 ปี (พ.ศ. 2528-2543) พื้นที่ทั้งสิ้น 68 จังหวัด กรมที่ดินสามารถออกโฉนดที่ดินนับถึงเดือนกันยายน 2543 จำนวน 8,126,073 แปลง เนื้อที่ 47,255,926 ไร่⁴⁴

กรณีนี้แม้กรมที่ดินจะพยายามเร่งรัดออกโฉนดที่ดินแบบเดินสำรวจทั้ง 3 วิธีดังกล่าว รวมทั้งเป็นการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินแบบไม่มีหลักฐานตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วก็ตามแต่ราษฎรที่ตกค้างการเดินสำรวจตกค้างการแจ้งการครอบครอง และผู้ที่ได้ครอบครองหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับยังมีอยู่เป็นจำนวนมากที่อยู่กระจัดกระจายเป็นหย่อมๆ ซึ่งไม่มีสายเดินสำรวจเข้าไปดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ เนื่องจากไม่คุ้มกับงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการ ราษฎรกลุ่มนี้ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากจึงไม่มีความหวังในการออกโฉนดที่ดินจากการเดินสำรวจ ซึ่งกรณีรัฐควรจะมีมาตรการในการออกช่วยเหลือโดยการออกกฎหมายเพื่อให้กลุ่มเหล่านี้สามารถนำที่ดินที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับมาดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ ได้

การออกโฉนดที่ดินกรณีส่งผลกระทบต่อราษฎร ดังนี้

1. ด้านการครอบครอง

การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับคือ หลังวันที่ 1 ธันวาคม 2497 นั้น ในทัศนะของผู้ศึกษากรณีศึกษาค้นคว้าอิสระในเรื่องดังกล่าว มีความเห็นว่าที่ดินที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินทั้งหมดเป็นที่ดินที่ไม่มีเอกสารใดๆ ที่จะนำไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ได้เนื่องจากไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่จะใช้ประกอบการยื่นได้ ต้องรอให้มีการเดินสำรวจส่งสายเดินสำรวจเข้ามาในหมู่บ้านในตำบลจึงจะเข้าร่วมนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ ซึ่งเป็นความไม่เสมอภาคกัน เมื่อรัฐจะช่วยเหลือประชาชนให้มีโฉนดที่ดินแล้วในเมื่อรัฐเปิดช่องให้นำที่ดินที่ไม่มีหลักฐานไปเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ รัฐควรจะมีช่องทางออกโฉนดที่ดินให้สามารถยื่นออกโฉนดที่ดินได้ทั้ง 2 ทางคือ แบบยื่นเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ และ นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล ถึงจะสามารถช่วยเหลือราษฎรอาศัยโฉนดที่ดินในการสร้างอาชีพต่อไปได้

⁴⁴ 100 ปีกรมที่ดิน วิศวกรรมกรรมการออกโฉนดที่ดินและงานทะเบียนที่ดิน เรื่องเดียวกัน หน้า 229

2. ด้านความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค (Principle Equality) หรือความเท่าเทียมกันอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสมอมา เป็นแนวปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนพื้นฐานที่กำหนดสิ่งที่พึงกระทำระหว่างราษฎรในด้านต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน แนวปฏิบัติในการใช้อำนาจปกครองของรัฐทั้งฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ จึงต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมและสร้างความเท่าเทียมต่อราษฎรทุกคนภายใต้อำนาจปกครองของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นความเสมอภาคในด้านต่างๆ ดังนี้

2.1 ความเสมอภาคในโอกาส⁴⁵ หมายถึง ความเท่าเทียมกันของโอกาสในการที่จะได้รับบริการสาธารณะจากรัฐ และไม่ถูกกีดกันออกจากกิจกรรมต่างๆ ของสังคม เช่น โอกาสได้รับการศึกษา โอกาสได้รับการจ้างงาน โอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข เช่น โอกาสในการได้รับการฉีดวัคซีน โอกาสในการเข้าถึงยารักษาโรค เป็นต้น ซึ่งความเท่าเทียมกันของราษฎรในการเข้าถึงบริการดังกล่าวจึงเป็นที่มาของความพยายามในการลดหรือขจัดความความแตกต่างระหว่างรายได้ของครัวเรือน และสร้างความเสมอภาคของความมั่งคั่ง

2.2 ความเสมอภาคทางสังคม⁴⁶ หมายถึง ความเท่าเทียมกันทางสังคมของราษฎรทุกคนในสังคม การไม่เลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างทางถิ่นกำเนิด ชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา ศาสนารายได้หรือทรัพย์สิน ชนชั้น วรรณะ ความสมบูรณ์ของร่างกาย สุขภาพ ความคิดเห็นที่แตกต่าง การถูกตัดสินว่ากระทำผิด ไม่เป็นเหตุให้เกิดการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน ในอุดมคติความเสมอภาคทางสังคมไม่ควรเป็นการบังคับผ่านกฎหมาย

2.3 ความเสมอภาคทางกฎหมาย⁴⁷ หมายถึง สิทธิที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกันมีความหมายรวมถึงกระบวนการทางกฎหมายที่มีผลต่อประชาชนโดยรวมตั้งแต่การออกกฎหมายที่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน การบังคับใช้กฎหมายและ

⁴⁵ กวีวรรณ วรรณทวี ผลกระทบการขอลอออกโฉนดที่ดินภายหลังวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช กรุงเทพมหานคร 2554 หน้า 58

⁴⁶ กวีวรรณ วรรณทวี ผลกระทบการขอลอออกโฉนดที่ดินภายหลังวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช กรุงเทพมหานคร 2554 หน้า 58

⁴⁷ กวีวรรณ วรรณทวี ผลกระทบการขอลอออกโฉนดที่ดินภายหลังวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช กรุงเทพมหานคร 2554 หน้า 58

การพิจารณาคดีต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคเท่าเทียมต่อราษฎรทุกคน การได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการคุ้มครองทางกฎหมายเพื่อการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น เมื่อพิจารณาเฉพาะกลุ่มของราษฎรที่ขอยกโฉนดที่ดินที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ สามารถขอยกโฉนดที่ดินได้เพียงวิธีเดียวคือแบบเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แต่ไม่สามารถยื่นออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายตาม มาตรา 59 ได้นั้นถือว่ายังไม่เสมอภาคกันในทางกฎหมาย

3. ด้านเศรษฐกิจ

การที่รัฐกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับสามารถดำเนินการขอยกโฉนดที่ดินได้เพียงกรณีเดียวคือนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) ซึ่งการนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินดังกล่าวต้องรอให้มีการสำรวจการพิจารณาคัดเลือกท้องที่หลายองค์ประกอบ เช่น เป็นท้องที่ที่มีความเจริญ ที่ดินมีราคาสูง หรือมีแนวโน้มที่จะมีความเจริญในเวลาอันรวดเร็ว เป็นท้องที่ที่มีการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจถึงขั้นตอนจัดทำโครงการ แม้ว่ารัฐจะพยายามดำเนินการให้กรมที่ดินเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศแต่ก็มีที่ดินกระจัดกระจายอยู่เป็นกลุ่มๆ ที่ยังไม่ได้ออกโฉนดที่ดินในขณะที่ที่ดินของแปลงข้างๆ หมู่บ้าน หรือตำบลข้างๆ ได้มีการนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินไปแล้ว และได้อาศัยโฉนดที่ดินนั้นไปจำนองกับธนาคาร หรือซื้อขายกันง่ายขึ้นเพื่อนำเงินที่ได้ไปประกอบอาชีพเลี้ยงครอบครัวก่อให้เกิดผลผลิตทางเศรษฐกิจที่ดินขึ้นในภาพรวม แต่กรณีที่ยังออกโฉนดที่ดินไม่ได้นั้นไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินกรณีดังกล่าวได้

4. ด้านการพิจารณาดำเนินการ

ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 (พ.ศ. 2515) ด้วยจุดประสงค์เพื่อต้องการให้ออกโฉนดที่ดินที่ตกค้างอยู่ ให้แล้วเสร็จทั่วประเทศโดยเร็วต่างๆ โดยเฉพาะผู้ที่ตกค้างการแจ้ง ส.ค. 1 และผู้ที่บุกเบิกเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยพลการ ผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อเป็นกรณีที่รัฐมีความประสงค์จะช่วยราษฎรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินเพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัว แสดงว่ารัฐมีเจตนารมณ์ที่ดีต่อราษฎรที่ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับคือหลัง 1 ธันวาคม 2497 สามารถนำมาออกโฉนดที่ดินได้ แต่ปัญหามีอยู่ที่ส่งผลกระทบต่อราษฎรและรัฐคือ ไม่สามารถทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ครอบคลุมอย่างแท้จริง เนื่องจากรัฐต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าของการเดินสำรวจ คุ้มค่าต่อการใช้งบประมาณที่รัฐจัดให้ประชาชนที่กระจายอยู่เป็นกลุ่มๆ ก็ตั้งตารอคอยการเดินสำรวจจากรัฐซึ่งเป็นการรอที่ไม่มีหวัง ไร้ทิศทางไม่รู้เมื่อไรจะมีสายเดินสำรวจเข้ามา รัฐไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ทั่วประเทศให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ได้อย่างแท้จริง แต่ถ้าเมื่อไรรัฐออกกฎหมายให้ที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยที่

การจัดกระจายอยู่ทั่วไปซึ่งเป็นการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับสามารถนำมายื่นออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินตั้งอยู่ได้รัฐจึงจะสามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ทั่วประเทศได้ดังเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้

การออกโฉนดที่ดินที่ครอบครองก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน และหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

1. ผลการดำเนินการออกโฉนดที่ดินแบบเดินสำรวจ

ตั้งแต่ พ.ศ. 2528 – 2543 พื้นที่ทั้งสิ้น 68 จังหวัด กรมที่ดินสามารถนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินนับถึงเดือนกันยายน 2543 จำนวน 8,126,073 แปลง จำนวนเนื้อที่ 47,255,926 ไร่⁴⁸

2. ขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินที่ครอบครองก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

การออกโฉนดที่ดินที่ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 59 และ มาตรา 59 ทวิ

2.1 ขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 เป็นแบบยื่นเฉพาะราย

(ประเภทมีหลักฐาน)

การออกโฉนดที่ดินจะขอออกเฉพาะรายนี้ สามารถขอออกโฉนดที่ดินได้ไม่ว่าบริเวณนั้นจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นเขตจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือไม่ก็ตาม โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1. ในการขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ผู้ขอต้องยื่นคำขอที่สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ในเขตนั้น พร้อมหลักฐานที่ดิน ได้แก่

- หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินด้วย การรับคำขอออกโฉนดที่ดินจาก ส.ค. 1 นั้น ต้องมีการสอบสวนการครอบครองต่อเนื่อง โดยสอบสวนผู้แจ้งการครอบครอง หรือทายาทผู้แจ้งการครอบครอง สอบสวนพยานข้างเคียงทั้ง 4 ด้าน ประกอบกับตรวจสอบเอกสารข้างเคียงว่าสอดคล้องกันหรือไม่ สอบสวนผู้ปกครองท้องถิ่น

- ใบเหยียบย่ำ (ที่ออกให้ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497)

⁴⁸ 100 ปีกรมที่ดิน วัตนาการการออกโฉนดที่ดินและงานทะเบียนที่ดิน เรื่องเดียวกัน หน้า 229

- หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก. ,แบบหมายเลข 3 ซึ่งได้แจ้งการครอบครองที่ดินแล้ว หรือหมายเลข 3 ที่ออกภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ)

- โฉนดตราจอง, ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

- หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

2. พนักงานเจ้าหน้าที่รับคำขอและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม พร้อมกับสอบสวนและตรวจบัญชีอายุว่า ที่ดินที่ขออนุญาตที่ดินจะมีการอายุหรือไม่ ส่งฝ่ายรังวัดทำการนัดหมายกำหนดวันที่จะไปทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินพร้อมเรียกเงินค่ามัดจำรังวัด

3. ก่อนถึงวันทำการรังวัด เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้ปกครองท้องที่ออกไปร่วมตรวจสอบที่ดิน และต้องมีหนังสือแจ้งเจ้าของที่ดินออกไปร่วมชี้แนวเขตและระวางแนวเขตที่ดิน

3.1 การแจ้งผู้ปกครองท้องที่ออกไปร่วมตรวจสอบกระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบไว้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด กิ่งอำเภอท้องที่ออกไปเป็นพยานและร่วมตรวจสอบที่ดินที่ขออนุญาตที่ดินว่า เป็นที่หลวงหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์อย่างใดหรือไม่ และรับรองที่สาธารณประโยชน์

3.2 การแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียง การรังวัดออกโฉนดที่ดินจะต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงรอบด้านให้ไปทำการรังวัดแนวเขตที่ดินของตนและลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินของตน และให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ในการสอบสวนประวัติความเป็นมาของที่ดินของตนและที่ดินที่ขออนุญาตที่ดิน

4. เมื่อถึงกำหนดนัดทำการรังวัด เจ้าของที่ดินต้องนำช่างตรวจสอบแนวเขตที่ดินรอบแปลงและปักหลักเขตคอนกรีตทุกมุมของที่ดินแปลงที่ขออนุญาตที่ดิน ประกาศแจกโฉนดที่ดินมีกำหนด 30 วัน โดยปิดประกาศไว้ที่สำนักงานที่ดินจังหวัด 1 ฉบับ ที่ทำการตำบล 1 ฉบับ บริเวณที่ออกโฉนดที่ดิน 1 ฉบับ กรณีอยู่ในเขตเทศบาลให้ปิดที่สำนักงานเทศบาล 1 ฉบับ เมื่อครบกำหนดแล้วไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็พิจารณาออกโฉนดที่ดินเสนอเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อลงนามในโฉนดที่ดิน เมื่อลงนามแล้วให้ดำเนินการแจกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอได้

2.2 ขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ เป็นแบบยื่นเฉพาะราย

(ประเภทไม่มีหลักฐาน)

การขออนุญาตที่ดินตามมาตรา 59 เป็นกรณีที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะราย

กล่าวคือ เป็นกรณีที่ผู้ขอไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไม่มีใบจอง ไม่มีใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่า เป็นผู้มิสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด

ขั้นตอนและวิธีการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 นี้ ก็เช่นเดียวกันกับการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 เพียงแต่ผู้ขอถูกจำกัดสิทธิในการขออออกโฉนดที่ดินมากกว่า ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติว่า จะต้องมีความจำเป็นที่จะขออออกโฉนดที่ดิน ซึ่งระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ข้อ 7 กำหนดไว้ 3 กรณี คือ

- (1) ที่ดินถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- (2) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน จะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมืององค์กรของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติกรณีดังกล่าวถือว่ามีความจำเป็น
- (3) เป็นกรณีที่มีความจำเป็นอื่น ซึ่งนอกเหนือจากข้อ 1 และ 2 ส่วนมากจะเป็นเรื่องความจำเป็นทางครอบครัว

การที่มาตรา 59 ทวิ เปิดโอกาสให้ผู้ตกค้างแจ้งการครอบครองมาขออออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายนั้น เพราะสาเหตุว่า ในท้องที่ที่ยังไม่มีการเดินสำรวจตามมาตรา 58 ผู้ตกค้างการแจ้งการครอบครองที่ดินบางคนอาจมีความจำเป็นเพื่อขออออกโฉนดที่ดินเพื่อเวนคืนให้แก่รัฐก็ดี หรือโอนให้ทางราชการก็ดี หรือมีความจำเป็นเกี่ยวกับฐานะทางครอบครัวก็ดี ได้มีโอกาสนี้จะมาดำเนินการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกโฉนดที่ดินให้ได้โดยไม่ต้องมีการเดินสำรวจก่อน เพราะถ้าหากว่าให้รอการเดินสำรวจ ในบางกรณี เช่น เวนคืนที่ดินหรือ โอนที่ดินนั้นให้กับทางราชการ ผลเสียก็จะเกิดกับทางราชการอย่างแน่นอน

3. ขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินที่ครอบครองและทำประโยชน์หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

การออกโฉนดที่ดินที่ครอบครองและทำประโยชน์มาหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 58 และ มาตรา 58 ทวิ โดยเป็นการเดินสำรวจทั้งตำบล ใช้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง (กรมที่ดิน) ออกเดินสำรวจเป็นตำบล อำเภอ จังหวัด โดยทำงานเป็นโครงการเป็นปีๆ ไป การเดินสำรวจเพื่อการออกโฉนดที่ดินจะกระทำได้เฉพาะในท้องที่ซึ่งได้สร้างระวางไว้แล้วเท่านั้น โดยวิธีกำหนดตำแหน่งที่ดินในระวางแผนที่จะยึดโยงกันให้เป็นระวางๆ ไป

4. ตารางการเปรียบเทียบขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินที่ครอบครองก่อน และ หลัง ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ตารางที่ 4.1 แสดงตารางการเปรียบเทียบขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินที่ครอบครองก่อน และ
หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

การออกโฉนดที่ดินก่อนประมวลกฎหมาย ที่ดินใช้บังคับ (แบบยื่นเฉพาะราย) ตาม มาตรา 59 ต้องมีหลักฐาน ศ.ค. 1	การออกโฉนดที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (แบบ เดินสำรวจ) ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) ไม่ต้องมีหลักฐาน ประกอบการยื่น
1.รับคำขอพร้อม ศ.ค. 1 และแจ้งผู้ขอให้ ทราบว่าจะออกโฉนดที่ดินให้ได้เมื่อศาล ยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด ว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน มาโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนประมวล กฎหมายที่ดินใช้บังคับ	1. จะออกโฉนดที่ดินได้ ต้องมีเงื่อนไข ดังนี้ - ที่งั้นต้องมีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ตาม มาตรา 58 วรรคสาม และมีการเดินสำรวจ ไปถึงด้วย หลังจาก นั้นเจ้าหน้าที่จะไปประชุมนัดหมายการรังวัดและสอบสวนสิทธิ
2. ชีระวาง และนัดรังวัดตามลำดับ รับเรื่อง	2. เจ้าของที่ดินไม่ต้องยื่นคำขอ แต่ต้องเตรียมการ - นำหลักเขตไปปัก นำเจ้าหน้าที่เดินสำรวจ เพื่อทำการรังวัด ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ และลงชื่อในแบบสอบถามการออก โฉนดที่ดิน
3.แจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียง	3.สอบสวนสิทธิสร้างใบได้สวน เขียน โฉนดที่ดิน ประกาศแจกโฉนดที่ดิน ไม่ปรากฏผู้มีโต้แย้ง พิจารณาความ ถูกต้องและลงนามในโฉนดที่ดิน
4.ทำการรังวัด และพิสูจน์สอบสวนสิทธิ หากไม่มีข้อขัดข้องให้ตรวจสอบความ ถูกต้อง ตามแบบรายงานความเห็นต่อศาล แล้วแจ้งให้เจ้าของที่ดินดำเนินการยื่นคำ ร้องต่อศาล	4. ออกโฉนดที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ ต้องขออนุมัติ จากผู้ว่าฯ เป็นการเฉพาะราย
5.ให้กรมที่ดินตรวจสอบกับระวางรูปถ่าย ทางอากาศฉบับที่สร้างขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทาง ราชการมีอยู่ พร้อมทำความเห็นต่อศาล แล้วแจ้งให้เจ้าของที่ดินดำเนินการยื่นคำ ร้องต่อศาล	5. สร้างโฉนดที่ดินเรียบร้อยแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะจัดทำ รายชื่อเจ้าของที่ดินส่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แจ้งเจ้าของที่ดินให้ ไปปรับโฉนดที่ดินตามวันเวลาและสถานที่ที่กำหนดเสียค่าโฉนด ที่ดิน 50 บาท ค่าหลักเขต 60 บาท

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

การออกโฉนดที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (แบบยื่นเฉพาะราย) ตาม มาตรา 59 ต้องมีหลักฐาน ศ.ค. 1	การออกโฉนดที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (แบบเดินสำรวจ) ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) ไม่ต้องมีหลักฐานประกอบการยื่น
6.เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้ร้องได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอโดยเร็ว	6. ห้ามโอน 10 ปี นับแต่วันได้รับโฉนดที่ดิน เว้นแต่ตกทอดทางมรดก หรือโอน ให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือ โอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์ ระยะเวลา 10 ปี ที่ดินไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี
7.สร้างโฉนดที่ดิน	
8.พิจารณาลงนามในโฉนดที่ดิน	
9.แจกโฉนดที่ดิน	
8.หากผลการรังวัดและตรวจสอบเห็นว่าที่ดินที่ขอรังวัด ไม่ตรงกับหลักฐานเจ้าหน้าที่แจ้งผู้ขอทราบ	

จากตารางพบว่าการยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะราย ตามมาตรา 59 นั้น ต้องอาศัยหลักฐาน คือ ศ.ค. 1 ประกอบการยื่นและจะออกโฉนดที่ดินให้ได้ก็ต่อเมื่อศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับการยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินในทางปฏิบัติในวันรับคำขอมีการสอบสวนพยานหลักฐานไม่ว่าจะเป็นพยานเอกสาร ข้างเคียงรอบทิศ และพยานบุคคลก่อนข้างจะละเอียด และการพิจารณาอาจมีหลายขั้นตอน เปรียบเทียบกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินนั้นง่ายต่อการออกโฉนดที่ดินถ้าท้องถิ่นมีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 58 วรรคสาม และมีการเดินสำรวจไปถึงด้วย ในหลักปฏิบัตินั้นการเดินสำรวจนั้นจะไม่ค่อยครอบคลุม

การยื่นขออออกโฉนดที่ดินแบบยื่นเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ตามมาตรา 59 ทวิ ในทัศนะของผู้ศึกษาในปัจจุบันเห็นว่าไม่น้อยมากที่ราษฎรได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามมาตรา 59 ทวิ ครบตามเงื่อนไขที่ระบุไว้จึงจะสามารถใช้สิทธิยื่นขออออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายได้ เริ่มตั้งแต่ ต้องครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและให้รวมถึงผู้ครอบครองต่อเนื่องด้วย , ผู้ครอบครองได้ครอบครองในที่ดินโดยไม่มี

หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน, ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 5 , เป็นผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ที่ดินตั้งอยู่นอกเขตที่ทางราชการได้ประกาศให้ที่ดินนั้นเป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือมีมติคณะรัฐมนตรีให้สงวนไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติไปก่อนแล้ว , ต้องมีความจำเป็นตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้ ในส่วนของการได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี เป็นส่วนสำคัญถ้าไม่ได้แจ้งความประสงค์ หรือ ไม่ได้นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ก็ไม่มีสิทธิขออนุญาตที่ดินเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ ได้

ผู้ทำการศึกษาเห็นว่าในยุคปัจจุบันนี้ ที่ดินเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสูงที่ทุกคนต้องการ มีหลักฐานคือโฉนดที่ดินไว้ในครอบครองเพื่อแสดงความภาคภูมิใจ แสดงสถานะ เอาไว้ใช้ในการประกอบอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นจ้างงาน ไว้แก้ปัญหาเวลามีปัญหาที่ต้องใช้หลักทรัพย์ เช่น ประกันตัวผู้ต้องหา อย่างไรก็ตามที่ที่ดินที่ราษฎรครอบครองเป็นที่ดินที่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินที่รัฐต้องดำเนินการให้อยู่แล้ว การพิจารณาออกโฉนดที่ดินมีความเข้มข้นทุกขั้นตอน ไม่มีกรณีที่เขาที่ป่าสงวน หรือที่สาธารณประโยชน์อื่นใดมาออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากในชั้นรังวัดช่างผู้ทำกรรังวัดในพื้นที่ประกอบกับมีแผนที่และพยานบุคคล พยานผู้ปกครองท้องที่ ให้ความร่วมมือกันในเรื่องการพิสูจน์สิทธิ เป็นมาตรการที่ดีอยู่แล้ว เพียงแต่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินให้ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับสามารถยื่นคำขออนุญาตโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินเพื่อพิสูจน์สิทธิกันต่อไป ก็จะเป็นการแก้ปัญหาของราษฎรได้อย่างรวดเร็วครอบคลุม เป็นที่พึงพอใจแก่ราษฎร



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การออกโฉนดที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนั้น สามารถดำเนินการได้วิธีเดียวคือการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตาม มาตรา 58 โดยถือเป็นบุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ มีขั้นตอนในการดำเนินรังวัดตั้งแต่เจ้าหน้าที่จะไปประชุมนัดหมายการรังวัดและสอบสวนสิทธิ เจ้าของที่ดินไม่ต้องมาขึ้นคำขอ แต่ต้องเตรียมการ นำหลักเขตไปปักตามมุมเขตที่ดินของตน นำเจ้าหน้าที่เดินสำรวจฯ เพื่อทำการรังวัด เตรียมเอกสารมอบให้เจ้าหน้าที่ ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ และลงชื่อในแบบสอบถามการออกโฉนดที่ดิน ประกาศแจกโฉนดที่ดินให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่และในบริเวณที่ดินนั้น ไม่มีผู้ใดโต้แย้งหรือคัดค้าน เจ้าหน้าที่พิจารณาลงนามในโฉนดที่ดิน และ เจ้าหน้าที่นัดหมายแจกโฉนดที่ดิน

ปัญหาในการนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินแบบเดินสำรวจนั้นตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) นั้น ราษฎรแจ้งว่าไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ซึ่งข้อเท็จจริงอาจจะมี เพื่อต้องการให้มีการนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้ตนเองเป็นไปอย่างรวดเร็วไม่ต้องมีการค้นหาหลักฐาน ส.ค. 1 เนื่องจากมีความยุ่งยากและใช้เวลานานทำให้การเดินสำรวจแปลงนั้นถ้ามี ส.ค. 1 ก็จะไม่มีการจำหน่ายในตัว ส.ค. 1 และทะเบียนการครอบครองที่เก็บไว้ที่สำนักงานที่ดินในคราวต่อมาราษฎรก็นำ ส.ค. 1 ไปยื่นออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินทำให้มีการออกผิดแปลงก่อให้เกิดปัญหาเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายอาจจะต้องมีการเพิกถอนในภายหลังได้ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจและมีการฟ้องร้องกรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้

การกำหนดให้ราษฎรที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินได้เพียงวิธีเดียวดังกล่าวนี้ เป็นความไม่เสมอ

ภาคกันทางกฎหมาย เนื่องจากราษฎรอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐเดียวกันสมควรที่จะมีความเสมอภาคกันในการออกโฉนดที่ดินโดยสามารถยื่นเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ หรือนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน กรณีที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้เพียงวิธีเดียวคือนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินนั้น ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งทางวิชาการ คือ

1.1 เกิดความไม่เสมอภาคกันอย่างชัดเจน เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้

ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ สามารถออกโฉนดที่ดินได้เพียงวิธีเดียวคือ การเดินสำรวจตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แต่ผู้ที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ใบจอง ใบเหยียบย่ำ น.ส. 3 น.ส. 3 ก. โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ สามารถออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะราย และแบบเดินสำรวจได้ กรณีการออกโฉนดที่ดินแบบเดินสำรวจนั้นราษฎรแจ้งว่าไม่มีหลักฐานอะไรเนื่องจากมีความประสงค์จะออกโฉนดที่ดินได้โดยเร็ว ไม่ต้องไปเสียเวลาไปค้นหาหลักฐานอื่นๆ ทำให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลังได้เช่น ที่ดินบริเวณที่อ้างว่าไม่มีหลักฐานอื่นใดนั้น ได้ในข้อเท็จจริงมีหลักฐานเป็น ส.ค. 1 ในวันหลังราษฎรยังสามารถนำ ส.ค. 1 แปลงนั้นไปออกโฉนดที่ดินได้อีกเนื่องจากยังไม่ได้มีการหมายเหตุว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินแล้ว

1.2 ไม่สามารถแก้ปัญหาการออกโฉนดที่ดินที่ตกค้างจากการเดินสำรวจ หรือตกค้างทั่วไปที่มีอยู่เป็นจำนวนมากทั่วประเทศในขณะนี้ แม้เจตนารมณ์ของรัฐนั้นมีความประสงค์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศภายในระยะเวลาไม่เกิน 20 ปี แต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐทำตามนั้นไม่ได้ เนื่องจากรัฐไม่มีงบประมาณอย่างเพียงพอที่จะทำได้และรัฐมองเห็นว่าการที่จะส่งสายเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเข้าไปรังวัดที่ดินที่มีจำนวนไม่มากนักถือว่าไม่คุ้มกับงบประมาณที่ต้องเสียไปจึงต้องเลือกกรณีที่คุ้มค่าที่สุดที่จะส่งสายสำรวจเข้าไปเช่น ที่ดินบริเวณนั้นมีราคาสูง เป็นท้องที่มีความเจริญ หรือมีแนวโน้มที่จะมีความเจริญในเวลาอันรวดเร็ว เป็นท้องที่ที่มีการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจดี ราษฎรจึงยังคงได้รับความเดือดร้อนต่อไปเพราะไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้

1.3 ไม่สามารถแก้ปัญหาให้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หหมดไปได้ เนื่องจากปัจจุบันกรมที่ดินได้ออกกฎหมายให้ราษฎรนำ ส.ค. 1 มายื่นขอออกโฉนดที่ดินภายในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 หลังจากนั้นถ้ามีการยื่นต้องให้ศาลมีคำพิพากษาว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและพิพากษาให้ออกโฉนดที่ดินได้จึงจะพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้กับราษฎรได้ ซึ่งขั้นตอนนี้ราษฎรประสบปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัย

ส.ค. 1 แล้วนำมายื่นออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายหลังวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 เป็นอย่างมากเนื่องจากต้องเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายเป็นอย่างมากเรื่องๆ หนึ่งเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามขั้นตอนหลายหมื่นบาท

1.4 เป็นการเอื้อประโยชน์ให้มีการนำแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) มาสวมออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่ดินที่ยังไม่มีการออกโฉนดที่ดินซึ่งเป็นการสร้างพยานหลักฐานเท็จให้เพียงพอที่ทำให้เจ้าหน้าที่เชื่อและใช้ดุลยพินิจออกโฉนดที่ดินให้ได้ หรือนำ ส.ค. 1 ไปขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายในเขตป่าไม้ และ เขตปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากถ้าไม่มี ส.ค. 1 จะออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ และ เขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ได้ และก่อให้เกิดการถูกเพิกถอนในภายหลังเมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏขึ้น ส่งผลให้ทั้งรัฐและประชาชนได้รับความเสียหาย

2. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาที่ค้นพบ เห็นควรกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหา ออกได้เป็น 3 ข้อ 1.การกำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดิน 2. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 ทวิ วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า กรณีครอบครองและทำประโยชน์หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตาม มาตรา 58 โดยถือเป็นบุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้สามารถยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินได้ แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 6 วรรคสาม และ 3. กำหนดมาตรการในทางการดำเนินการในชั้นรับคำขอออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดิน จำแนกได้ ดังนี้

2.1 หลักเกณฑ์ในการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายที่สำนักงานที่ดิน

ต้องไม่เป็นที่ดินที่กฎหมายห้ามออกโฉนดที่ดิน คือที่ดินดังต่อไปนี้

2.1.1 ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ที่ชายตลิ่ง

2.1.2 ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2.1.3 ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดให้แก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และ มาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

2.1.4 ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่นอันได้แก่ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินที่ทางราชการสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่ดินราชพัสดุที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ

2.1.5 ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างอื่น อันได้แก่ ที่ดินที่มีความลาดชันเกิน 35% ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติจำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวุ เป็นต้น

2.1.6 การยื่นคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน กรณีมีความจำเป็นอย่างอื่น ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) โดยผ่านขั้นตอนการรับรองตามลำดับตั้งแต่ผู้ปกครองท้องที่ ที่ว่าการอำเภอ

2.1.7 กรณีรังวัดออกโฉนดที่ดินห้ามเกินยี่สิบห้าไร่ ถ้าเกินยี่สิบห้าไร่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด

2.2 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

2.2.1 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 59 ทวิ วรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 โดยแก้ไขให้ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ถ้ามีความจำเป็นจะขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด โดยจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน แต่หากที่ดินแปลงนั้นมีเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ขึ้นไปจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ประโยชน์ที่ได้จากการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 59 ทวิ วรรคสาม แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 คือทำให้ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้

มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ สามารถยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินแบบ เฉพาะรายที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ได้แต่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน และ ถ้าได้เนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน จำนวนเนื้อที่ยี่สิบห้าไร่ เทียบเคียงมาจากมาตรา 58 ทวิ กรณีเคินสำรวจถ้ำออกโฉนดที่ดินเกินห้าสิบไร่ต้องได้รับอนุมัติจาก ผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินเกินกว่าห้าสิบไร่ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ ผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่า (1) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรือ อำนวยความสะดวกทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และ (2) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็น หลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน และถือว่าผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเป็นการ ครอบครองโดยพลการ ผิดกฎหมาย จึงควรลดเหลือเพียงออกโฉนดที่ดินได้ไม่เกินยี่สิบห้าไร่ถ้าเกิน ยี่สิบห้าไร่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

2.2.2 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 59 ทวิ วรรคสี่ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 โดยภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสองผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตาม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอน ให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ประโยชน์ที่ได้จากการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 59 ทวิ วรรคสี่ เนื่องจากเป็น การสนองตอบจากภาครัฐที่ช่วยเหลือเอกชนให้ได้มีโฉนดที่ดินสำหรับเป็นที่ทำกินเป็นการพิสูจน์ ว่าประชาชนจะใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงที่รัฐออกโฉนดที่ดินอย่างน้อยเป็นเวลาสิบปีก่อนที่จะทำ การจำหน่ายจ่ายโอนให้บุคคลอื่นต่อไป

2.2.3 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 59 ทวิ วรรคห้า ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตาม วรรคสี่ ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

ประโยชน์ที่ได้จากการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 59 ทวิ วรรคห้า หลังจากที่ดิน ให้ออกโฉนดที่ดินให้กับราษฎรแล้วที่ดินแปลงดังกล่าวห้ามโอนภายในสิบปีนับที่ดินแปลงนั้นจะ ไม่ถูกบังคับคดีโดยกรมบังคับคดี

2.2.4 แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12

(พ.ศ. 2532) ข้อ 6 วรรคสาม การรังวัดออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายกรณีครอบครองและทำประโยชน์หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหลักฐานเนื้อที่คงไม่เกินยี่สิบห้าไร่ ถ้าเกินยี่สิบห้าไร่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ประโยชน์ที่ได้รับจากการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) กรณีครอบครองและทำประโยชน์หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหลักฐานและยื่นออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายนี้ กฎหมายถือว่าครอบครองโดยผลการพิจารณาจึงต้องถูกจำกัดเนื้อที่ กรณีออกโฉนดที่ดินเกินยี่สิบห้าไร่ต้องมีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบว่าผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เป็นหลักฐานมั่นคง และมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

2.3 กำหนดมาตรการในทางการดำเนินการในชั้นรับคำขออนุญาตที่ดิน

2.3.1 ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนจนได้ความจริงว่าราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและขอยื่นออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายนั้น ราษฎร ทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นจริง

2.3.2 ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบกับระวางโฉนดที่ดินว่าที่ดินที่ราษฎรครอบครองและทำประโยชน์หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับที่นำมายื่นออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายนั้น บริเวณดังกล่าวยังไม่มีออกโฉนดที่ดิน

2.3.3 ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการในเชิงรุกประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องผู้ปกครองท้องที่ในการช่วยกันร่วมตรวจสอบที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเพื่อให้สามารถพิจารณาออกโฉนดที่ดินได้อย่างรวดเร็วเพื่อจะได้ออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนในประเทศไทย ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว



บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงษ์ (2551) กฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด
เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2552) หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และ
กฎหมาย กรุงเทพมหานคร บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2552) คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
กรุงเทพมหานคร บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด
- แนวทาง วิธีการ และมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (2552) กรุงเทพมหานคร
สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2553) กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- บรรจง ศ. นาคประดา วิทยายุทธที่ดิน กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์บัณฑิตอักษร
- บุญสม วงษ์พันธ์ุ คู่มือการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินระบบครบวงจร ฉบับปรับปรุงใหม่
ภาสกร ชุณหอุไร (2548) เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายด้วยทรัพย์สิน ใน หน่วยที่ 9-15 นนทบุรี
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2549) วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน
กรุงเทพมหานคร บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด
- ศิริ เกวลินสฤทธ์ (2529) เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน ใน หน่วยที่ 12 นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2549) กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร
โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- สมยศ เชื้อไทย (2551) หลักกฎหมาย กฎหมายมหาชนเบื้องต้น กรุงเทพมหานคร
บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด
- สาโรจน์ นิลเขต (2551) คำบรรยายกฎหมายที่ดิน ว่าด้วยที่ดินของรัฐ และการออกหนังสือ
แสดงสิทธิในที่ดินอุดรธานี โรงพิมพ์บ้านเหล่าการพิมพ์
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง แนวทางสำหรับวิทยากร พระราชบัญญัติวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
100 ปี กรมที่ดิน วิวัฒนาการออกโฉนดที่ดิน และงานทะเบียนที่ดิน 2554 พิมพ์ที่
ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด พ.ศ. 2543



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร



ภาคผนวก ก
หนังสือเวียน



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ ส่วนปฏิบัติการรังวัดฯ โทร. ๐ ๒๕๐๓ ๓๘๑๒
ที่ มท ๐๕๑๖.๓๓/ ๑๑๐๐วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕.....

เรื่อง แผนปฏิบัติการ โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ประจำปีงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๕๖

เรียน อธิบดี

๑. เรื่องเดิม

รัฐบาลมีนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรม กระทรวงมหาดไทย โดยกรมที่ดินได้ตอบสนองนโยบายดังกล่าว โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์พัฒนาระบบการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และได้บรรจุโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ และการออกโฉนดที่ดินแบบท้องถิ่น ไว้ในประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าว เพื่อเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ (ซึ่งยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ภายในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓), ใบจอง, น.ค. ๓, กสน. ๕, หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓, น.ส. ๓ ก., น.ส. ๓ ข.) และที่ดินที่ไม่มีหลักฐานที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับการยอมรับสิทธิการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งลดข้อพิพาทได้แย้งสิทธิในที่ดิน โดยสามารถทราบแนวเขตที่ดินของรัฐและเอกชนอย่างชัดเจน

๒. ข้อเท็จจริง

๒.๑ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ กรมที่ดินได้ตั้งงบประมาณเพื่อเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามแผนงานอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จำนวน ๔๘๔,๑๐๗,๕๐๐ บาท (สี่ร้อยแปดสิบล้านหนึ่งแสนเจ็ดพันห้าร้อยบาทถ้วน) เพื่อสนับสนุนนโยบายดังกล่าว

๒.๒ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ จึงได้จัดทำ “แผนปฏิบัติการโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖” โดยจะดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ (๑) – (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๒.๒.๑ เป้าหมาย

เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ จำนวน ๑๘ ศูนย์ฯ ๑๕๑ สายสำรวจ เป้าหมาย ๑๐๑,๔๔๐ แปลง

๒.๒.๒ พื้นที่ดำเนินการ ๕๗ จังหวัด ดังนี้

ภาคเหนือ ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน เชียงราย ลำปาง พะเยาแพร่ น่าน กำแพงเพชร ตาก สุโขทัย พิษณุโลก อุตรดิตถ์ เพชรบูรณ์

/ภาคตะวันออก...

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดอุดรธานี หนองคาย
เลย บึงกาฬ นครพนม สกลนคร มุกดาหาร ขอนแก่น ชัยภูมิ กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด ยโสธร มหาสารคาม
อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ บุรีรัมย์

ภาคกลางและภาคตะวันออก ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดสระบุรี นครนายก
ลพบุรี สระแก้ว ปราจีนบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี กาญจนบุรี

ภาคใต้ ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สุราษฎร์ธานี ชุมพร
กระบี่ พังงา ตรัง สตูล นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี นราธิวาส ยะลา

ยกเว้น ๒๐ จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี
พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี ชัยนาท อุทัยธานี สุพรรณบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม
แม่ฮ่องสอน พิจิตร นครสวรรค์ หนองบัวลำภู อำนาจเจริญ นครราชสีมา ระนอง ภูเก็ต (เนื่องจากในจังหวัด
ดังกล่าว จากการสำรวจ ข้อมูลของจังหวัดปรากฏว่ามีพื้นที่ที่จะออกโฉนดที่ดินจำนวนน้อย หากราษฎรมีความ
ต้องการออกโฉนดที่ดิน ให้จังหวัดจัดทำแผนงานโครงการเสนอกรมที่ดินพิจารณาเป็นรายจังหวัด ทั้งนี้ ต้องมี
อัตรากำลังและ เงินงบประมาณเพียงพอที่จะใช้ในการดำเนินการด้วย)

อนึ่ง สำหรับพื้นที่จังหวัดที่ไม่เปิดดำเนินการ (ยกเว้น กรุงเทพมหานครและ
ปริมณฑล) กรมที่ดินมีโครงการจะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจข้อมูลจำนวนแปลงที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวการเดิน
สำรวจ เพื่อรวบรวมเป็นข้อมูลในการจัดสายสำรวจเข้าดำเนินการในปีงบประมาณต่อไป หากปรากฏว่า
มีปริมาณงาน ที่เหมาะสมเพียงพอและอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถ เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้

๒.๒.๓ วิธีดำเนินการมาตรฐานการทำงาน

โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ
ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ดำเนินการตามมาตรา ๕๘, ๕๘ ทวิ ๕๘ ตี และมาตรา ๖๙ แห่งประมวลกฎหมาย
ที่ดิน ในพื้นที่ ที่ยังไม่มีระวางแผนที่ หรือบริเวณที่มีระวางแผนที่แล้ว แต่ยังมีงานตกค้างอยู่เป็นกลุ่ม ๆ ปริมาณ
งานเหมาะสมกับการเดินสำรวจ โดยมีวิธีดำเนินการและมาตรฐานการดำเนินงาน ดังนี้

๒.๒.๓.๑ ดำเนินการโดยวิธีเดินสำรวจโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทาง
อากาศมาตรฐานการทำงาน ๘๐ แปลง/สาย/เดือน

เฉพาะจังหวัดในภาคกลางกับภาคตะวันออก ซึ่งพื้นที่กระจัดกระจาย
ไม่เป็นกลุ่มและจังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงภัย มาตรฐานการทำงาน ๗๐ แปลง/สาย/เดือน

๒.๒.๓.๒ ดำเนินการโดยวิธีเดินสำรวจภาคพื้นดิน มาตรฐานการทำงาน
๑๑๐ แปลง/สาย/เดือน

- เฉพาะจังหวัดสงขลา ในพื้นที่ปกติมาตรฐานการทำงาน ๑๐๐ แปลง/
สาย/เดือน ในพื้นที่อำเภอนาทวี จะนะ เทพา และอำเภอสะบ้าย้อย ซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงภัย มาตรฐานการทำงาน
๙๐ แปลง/สาย/เดือน

งานเดินโยงโดยใช้เจ้าหน้าที่คนเดียวปฏิบัติหน้าที่เดินสำรวจรังวัดทำแผนที่และทำแผนที่รายละเอียดในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ บุรีรัมย์ ตราด ปัตตานี นราธิวาส ยะลา มาตรฐานการทำงาน ๗๐ แปลง/สาย/เดือน

๒.๒.๓.๓ การดำเนินการโดยวิธีการเปลี่ยน น.ส. ๓ ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ดำเนินการเฉพาะพื้นที่หมู่ที่ดินที่เดินสำรวจอยู่ในขณะนั้น และราษฎรไม่มานำรังวัด ทั้งนี้ เพื่อให้ปิดพื้นที่เป็นระวาง กรณีจำเป็นนอกเหนือจากนี้ ให้ขออนุมัติผู้อำนวยการศูนย์ฯ เป็นครั้งคราวไป

๒.๒.๓.๔ สำหรับการแจกโฉนดที่ดิน ให้แต่ละศูนย์ฯ แจกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรอย่างน้อยเดือนละ ๑ ครั้ง

๒.๒.๔ ระยะเวลา ระยะเวลาดำเนินการตามโครงการ ตั้งแต่แต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

๒.๒.๔.๑ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ - ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ปฏิบัติหน้าที่ทางส่วนกลาง

๒.๒.๔.๒ ระยะเวลาเตรียมการตั้งแต่วันที่ ๑๖ - ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เป็นการเตรียมการในภาคสนาม (เจ้าหน้าที่เดินทางไปจังหวัด จัดหาสถานที่พัก ประสานงาน ประชาสัมพันธ์ และอื่น ๆ)

๒.๒.๔.๓ ระยะเวลาการเดินสำรวจโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ - ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ (๘ เดือน)

๒.๒.๔.๔ ระยะเวลาการเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่ สอบสวนสิทธิในที่ดิน (งานภาคพื้นดิน) ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ - ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ (๘ เดือน)

๒.๒.๔.๕ ระยะเวลาทำแผนที่รายละเอียดสิ้นสุดวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๖

๒.๒.๔.๖ ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ให้เจ้าหน้าที่ ทุกคนปฏิบัติงานต่อในศูนย์ฯ เพื่อตรวจสอบเอกสารต่างๆ ตรวจสอบระวางแผนที่ เพื่อนำไปจัดพิมพ์และส่งมอบงานให้แก่สำนักงานที่ดินจังหวัดนั้นๆ และรายงานให้กรมที่ดินทราบตามระเบียบตลอดจนให้ผู้อำนวยความสะดวกฯ ลงนามในโฉนดที่ดินและร่วมกับจังหวัดแจกโฉนดที่ดินให้ได้ตามเป้าหมาย

๒.๒.๔.๗ ระยะเวลาเข้าสถานที่ตั้งศูนย์ฯ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

๒.๒.๔.๘ ให้เจ้าหน้าที่เดินทางกลับสังกัดเดิม กรมที่ดิน เพื่อรายงานตัวในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖

๒.๒.๕ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่

อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ จำนวน ๑๘ ศูนย์ ๑๕๑ สายสำรวจ เป็นเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ รวม ๑,๕๑๕ คน ดังนี้

- ข้าราชการ	จำนวน	๕๗๐	คน
- ลูกจ้างประจำ (พนักงานขับรถยนต์)	จำนวน	๑๐	คน
- ลูกจ้าง (จ้างเหมาบริการ)	จำนวน	๙๓๕	คน

๓. ข้อเสนอและความเห็น

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การเตรียมการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นไปด้วยความรวดเร็วและบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องเริ่มปฏิบัติงานในวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ และจะต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนาม ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และกำหนดท้องที่และวันเริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. ๓ ก.) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ตามมาตรา ๕๘ วรรคแรก และมาตรา ๕๘ ตี ๑ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงขอเสนอแผนปฏิบัติการโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ มาเพื่อโปรดพิจารณา

๓.๑ อนุมัติแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว

๓.๒ ลงนามในบันทึกเรียนปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อโปรดพิจารณาเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ และกำหนดท้องที่และวันเริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. ๓ ก.) พ.ศ. ๒๕๕๖

(นายสุชาติ เต็งสุวรรณ)

ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

**แผนปฏิบัติการ โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย**

๑. หลักการและเหตุผล

รัฐบาลมีนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรม กระทรวงมหาดไทย โดยกรมที่ดินได้ตอบสนองนโยบายดังกล่าว โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์พัฒนาระบบการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และได้บรรจุโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ และการออกโฉนดที่ดินแบบท้องถิ่น ไว้ในประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าว เพื่อเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ (ซึ่งยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ภายในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓) , ใบจอง, น.ค. ๓, กสน. ๕, หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓, น.ส. ๓ ก., น.ส. ๓ ข.) และที่ดินที่ไม่มีหลักฐานที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับการยอมรับสิทธิการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งลดข้อพิพาทได้แย้งสิทธิในที่ดินโดยสามารถทราบแนวเขตที่ดินของรัฐและเอกชนอย่างชัดเจน

กรมที่ดินจึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการ โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๔ ทวิ (๑) – (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยตั้งเป้าหมายดำเนินการ จำนวน ๑๐๑,๔๔๐ แปลง

๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ เพื่อเร่งรัดดำเนินการให้ที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ (ซึ่งยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ภายในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓) , ใบจอง, น.ค. ๓, กสน. ๕ และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓, น.ส. ๓ ก., น.ส. ๓ ข.) และที่ดินที่ไม่มีหลักฐานที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ

๒.๒ เพื่อให้ประชาชนได้รับการยอมรับในสิทธิการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งลดข้อพิพาทได้แย้งสิทธิในที่ดิน

๒.๓ เพื่อให้ประชาชนมีโฉนดที่ดินเป็นหลักประกันความมั่นคงในกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดิน

๓. เป้าหมาย

เป้าหมายการดำเนินงานตามโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ จำนวน ๑๐๑,๔๔๐ แปลง (เอกสารแนบ ๑)

๔. พื้นที่ดำเนินการ

๔.๑ ดำเนินการในพื้นที่ ๕๗ จังหวัด ๑๔ ศูนย์ฯ ๑๕๑ สายสำรวจ ดังนี้

/ภาคเหนือ ...

ภาคเหนือ ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน เชียงราย ลำปาง พะเยา แพร่ น่าน กำแพงเพชร ตาก สุโขทัย พิษณุโลก อุตรดิตถ์ เพชรบูรณ์

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดอุดรธานี หนองคาย เลย บึงกาฬ นครพนม สกลนคร มุกดาหาร ขอนแก่น ชัยภูมิ กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด ยโสธร มหาสารคาม อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ บุรีรัมย์

ภาคกลางและภาคตะวันออก ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดสระบุรี นครนายก ลพบุรี สระแก้ว ปราจีนบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี กาญจนบุรี

ภาคใต้ ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สุราษฎร์ธานี ชุมพร กระบี่ พังงา ตรัง สตูล นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี นราธิวาส ยะลา

ยกเว้น ๒๐ จังหวัด คือกรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี ชัยนาท อุทัยธานี สุพรรณบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม แม่ฮ่องสอน พิจิตร นครสวรรค์ หนองบัวลำภู อ่างนาจเจริญ นครราชสีมา ระนอง ภูเก็ต (เนื่องจากในจังหวัดดังกล่าวจากการสำรวจข้อมูลของจังหวัดปรากฏว่า มีพื้นที่ที่จะออกโฉนดที่ดินจำนวนน้อย หากราษฎรมีความต้องการออกโฉนดที่ดิน ให้จังหวัดจัดทำแผนงานโครงการเสนอกรมที่ดินพิจารณาเป็นรายจังหวัด ทั้งนี้ต้องมีอัตรากำลังและ เงินงบประมาณเพียงพอที่จะใช้ในการดำเนินการด้วย)

อนึ่ง สำหรับพื้นที่จังหวัดที่ไม่เปิดดำเนินการ (ยกเว้น กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล) กรมที่ดิน มีโครงการจะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจข้อมูลจำนวนแปลงที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวการเดินสำรวจ เพื่อรวบรวม เป็นข้อมูลในการจัดสายสำรวจเข้าดำเนินการในปีงบประมาณต่อไป หากปรากฏว่า มีปริมาณงานที่เหมาะสมเพียงพอและอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้

๕. วิธีดำเนินการ/มาตรฐานการทำงาน

โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ดำเนินการตาม มาตรา ๕๘, ๕๘ ทวิ, ๕๘ ตริ และมาตรา ๖๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในพื้นที่ที่ยังไม่มีระวางแผนที่ หรือบริเวณที่มีระวางแผนที่แล้วแต่ยังมีงานตกค้างอยู่เป็นกลุ่ม ๆ ปริมาณงานเหมาะสมกับการเดินสำรวจ โดยมีวิธีดำเนินการและมาตรฐานการทำงาน ดังนี้

๕.๑ ดำเนินการโดยวิธีเดินสำรวจโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ มาตรฐานการทำงาน ๘๐ แปลง/สาย/เดือน

- เฉพาะจังหวัดในภาคกลางกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งพื้นที่กระจุกกระจายไม่เป็นกลุ่มและจังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงภัย มาตรฐานการทำงาน ๗๐ แปลง/สาย/เดือน

๕.๒ ดำเนินการโดยวิธีเดินสำรวจภาคพื้นดิน มาตรฐานการทำงาน ๑๑๐ แปลง/สาย/เดือน

- เฉพาะจังหวัดสงขลา ในพื้นที่ปกติมาตรฐานการทำงาน ๑๐๐ แปลง/สาย/เดือน ในพื้นที่อำเภอนาทวี จะนะ เทพา และอำเภอสะบ้าย้อย ซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงภัย มาตรฐานการทำงาน ๙๐ แปลง/สาย/เดือน

- งานเดินโยง ...

- งานเดินโยงโดยใช้เจ้าหน้าที่คนเดียวปฏิบัติหน้าที่เดินสำรวจรังวัดทำแผนที่และทำแผนที่รายละเอียดในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ บุรีรัมย์ ตรวต ปัตตานี นราธิวาส ยะลา มาตรฐานการทำงาน ๗๐ แปลง/สาย/เดือน

๕.๓ การดำเนินการโดยวิธีการเปลี่ยน น.ส. ๓ ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตีรี้ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ดำเนินการเฉพาะพื้นที่หมู่ที่ดินสำรวจอยู่ในขณะนั้น และราษฎรไม่มาแจ้งรังวัด ทั้งนี้ เพื่อให้ปิดพื้นที่เป็นระวาง กรณีจำเป็นนอกเหนือจากนี้ ให้ขออนุมัติผู้อำนวยการศูนย์ฯ เป็นครั้งคราวไป

๕.๔ สำหรับการแจกโฉนดที่ดิน ให้แต่ละศูนย์อำนวยความสะดวกสำรวจฯ แจกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรอย่างน้อยเดือนละ ๑ ครั้ง

๖. ระยะเวลาดำเนินการ

ระยะเวลาดำเนินการตามโครงการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

๖.๑ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ - ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ปฏิบัติหน้าที่ทางส่วนกลาง

๖.๒ ระยะเตรียมการตั้งแต่วันที่ ๑๖ - ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เป็นการเตรียมการในภาคสนาม (เจ้าหน้าที่เดินทางไปจังหวัด จัดหาสถานที่พัก ประสานงาน ประชาสัมพันธ์ และอื่น ๆ)

๖.๓ ระยะเวลาการเดินทางสำรวจโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ - ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ (๘ เดือน)

๖.๔ ระยะเวลาการเดินทางสำรวจรังวัดทำแผนที่ สอบสวนสิทธิในที่ดิน (งานภาคพื้นดิน) ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ - ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ (๘ เดือน)

๖.๕ ระยะเวลาทำแผนที่รายละเอียด สิ้นสุดวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๖

๖.๖ ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ให้เจ้าหน้าที่ทุกคนปฏิบัติงานต่อในศูนย์ฯ เพื่อตรวจสอบเอกสารต่างๆ ตรวจสอบระวางแผนที่ เพื่อนำไปจัดพิมพ์และ ส่งมอบงานให้แก่สำนักงานที่ดินจังหวัดนั้นๆ และรายงานให้กรมที่ดินทราบตามระเบียบ ตลอดจน ให้ผู้อำนวยการศูนย์ฯ ลงนามในโฉนดที่ดินและร่วมกับจังหวัดแจกโฉนดที่ดินให้ได้ตามเป้าหมาย

๖.๗ ระยะเวลาเข้าสถานที่ตั้งศูนย์ฯ ตั้งแต่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

๖.๘ ให้เจ้าหน้าที่เดินทางกลับสังกัดเดิม กรมที่ดิน เพื่อรายงานตัวในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖

๗. งบประมาณ

แผนงบประมาณ : แผนงานอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จำนวน ๔๘๔,๑๐๗,๕๐๐ บาท (สี่ร้อยแปดสิบล้านหนึ่งแสนเจ็ดพันห้าร้อยบาทถ้วน)

สำหรับการยืมเงิน ให้ผู้อำนวยการศูนย์ฯ หรือผู้กำกับการเดินทางสำรวจฯ หรือผู้กำกับการรังวัด เป็นผู้ยืมเงิน

๘. อัตรากำลังเจ้าหน้าที่

อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ จำนวน ๑๘ ศูนย์ ๑๕๑ สายสำรวจ เป็นเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ รวม ๑,๕๑๕ คน ดังนี้

/๘.๑ ข้าราชการ ...

- ๘.๑ ข้าราชการ จำนวน ๕๗๐ คน
 ๘.๒ ลูกจ้างประจำ (พนักงานขับรถยนต์) จำนวน ๑๐ คน
 ๘.๓ ลูกจ้าง (จ้างเหมาบริการ) จำนวน ๙๓๕ คน (เอกสารแนบ ๒)

๙. แผนการดำเนินการรายเดือน

แผนการดำเนินการรายเดือน (เอกสารแนบ ๓)

๑๐. การบริหารจัดการโครงการ

- ๑๐.๑ ผู้อำนวยการโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้
- ๑๐.๑.๑ ตรวจสอบติดตาม แก้ไขปัญหาอุปสรรค วิเคราะห์ ประเมินผล ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนข้อมูลหลักฐานที่ดิน ด้านการทะเบียน การรังวัดที่ดินและพื้นที่ดำเนินการ
- ๑๐.๑.๒ พิจารณากำหนดแผนงานให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ เพื่อให้การดำเนินงานของศูนย์อำนาจการเดินสำรวจฯ บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างรวดเร็วและทั่วถึงตามนโยบายของกรมที่ดิน
- ๑๐.๑.๓ ตรวจสอบติดตามการดำเนินงานของศูนย์อำนาจการเดินสำรวจฯ ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ อย่างน้อยเดือนละ ๒ ครั้ง ทั้งนี้ ให้บันทึกการตรวจไว้เป็นหลักฐาน
- ๑๐.๑.๔ พิจารณำบาเหน็จ ความดี ความชอบ ประจำปี
- ๑๐.๒ ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามโครงสร้างศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ให้ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ที่กรมที่ดินแต่งตั้งจากส่วนกลาง มีอำนาจลงนามในโฉนดที่ดินและมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ ภายในศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ได้แก่ การบังคับบัญชา มอบหมายหน้าที่รับผิดชอบ บริหารจัดการงานของ ผู้กำกับการเดินสำรวจ ผู้กำกับการรังวัด เจ้าหน้าที่ธุรการศูนย์ฯ ข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ และประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน ระดับชำนาญงาน ที่ปฏิบัติงานในศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๘, ๕๘ ทวิ, มาตรา ๕๘ ตริ และมาตรา ๖๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (บริหารคนและงบประมาณ) ภายใต้การกำกับดูแลของผู้อำนาจการโครงการฯ ประจำจังหวัด รายละเอียดโครงสร้างศูนย์อำนาจการฯ (เอกสารแนบ ๔)
- ทั้งนี้ ให้ดำเนินการตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๗
- อนึ่ง ในระหว่างปฏิบัติงานตามโครงการฯ หากมีคำสั่งเลื่อน แต่งตั้ง หรือย้ายเจ้าหน้าที่สายสำรวจ หรือมีการปรับแผนให้ยุบสายสำรวจฯ ให้เจ้าหน้าที่ในสายสำรวจผู้นั้นสะดวกแก่ทำงานและส่งมอบงานให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน และเดินทางกลับกรมที่ดิน สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งกองกลางทะเบียน กองกลางช่าง กองกลางศูนย์ฯ หากไม่สามารถจัดข้าราชการไปปฏิบัติงานในตำแหน่งดังกล่าวได้ ให้จัดจ้างลูกจ้าง (จ้างเหมาบริการ) ปฏิบัติงานแทน

๑๑. ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน

๑๑.๑ จำนวนโฉนดที่ดินที่ออกให้แก่ประชาชน ๑๐๐,๐๐๐ แปลง

๑๑.๒ ประชาชนมีความพึงพอใจในการให้บริการไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐

๑๒. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑๒.๑ ประชาชนได้รับการยอมรับสิทธิการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

๑๒.๒ สถาบันการเงินมีความเชื่อถือในหลักประกันที่ดินมากขึ้น เป็นการสร้างโอกาสให้เข้าถึงแหล่งทุนในระบบ เกิดแรงจูงใจที่จะพัฒนาที่ดิน เพื่อเพิ่มผลผลิต สร้างรายได้ เป็นปัจจัยให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

๑๒.๓ ประชาชนมีความรักและหวงแหนแผ่นดิน ก่อให้เกิดกำลังใจและแรงจูงใจในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประเทศและความมั่นคงของประเทศโดยรวม

๑๒.๔ ลดปัญหาความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน โดยสามารถทราบแนวเขตที่ดินของรัฐและเอกชนอย่างชัดเจน

๑๓. การติดตาม ประเมินผล และการรายงาน

๑๓.๑ ให้ศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินร่วมกับจังหวัด จัดทำแผนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนงานที่กรมที่ดินกำหนดไว้ และจัดทำแผนเร่งรัดการแจกโฉนดที่ดินให้สามารถแจกโฉนดที่ดินให้ราษฎรได้ภายในกำหนดเวลาของโครงการฯ

๑๓.๒ ศูนย์อำนวยการเดินสำรวจฯ จัดทำรายงานผลการดำเนินการพร้อมทั้งสรุปปัญหาและอุปสรรค รายงานกรมที่ดินภายในวันที่ ๕ ของทุกเดือน เพื่อเป็นข้อมูลในการติดตามผลและประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานที่กำหนด

๑๓.๓ จัดให้มีการประชุม / ฝึกอบรม / การประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาและเจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจฯ ผู้กำกับการเดินสำรวจ ผู้กำกับการรังวัด เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ระหว่างการดำเนินงานโครงการฯ เป็นระยะๆ

๑๓.๔ จัดให้มีคณะกรรมการติดตามงานจากส่วนกลาง เพื่อตรวจติดตามงานในพื้นที่ พร้อมให้คำปรึกษาและแนะนำการปฏิบัติงานเป็นประจำอย่างต่อเนื่องตลอดโครงการ

๑๓.๕ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กำหนดวิธีบริหารจัดการ กำกับ ติดตาม รวบรวมผลงาน วิเคราะห์ ประเมินผล ปัญหาอุปสรรค รายงานผู้บริหารกรมที่ดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคของโครงการ เพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

๑๔. ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

๑๔.๑ ได้รับงบประมาณตามข้อเสนอและจัดหาอุปกรณ์การปฏิบัติงานได้ตรงตามกำหนดเวลา

๑๔.๒ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานอย่างเต็มที่ รวดเร็ว ในเวลาที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน

๑๔.๓ สภาวเขตล้อมทางธรรมชาติและสังคม ต้องเอื้อต่อการปฏิบัติงาน

๑๔.๔ เจ้าของที่ดินและเจ้าของที่ดินข้างเคียงต้องให้ความร่วมมือ

๑๕. ผู้รับผิดชอบโครงการ

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน

๑๖. วันอนุมัติแผน

๗ กันยายน ๒๕๕๕

ผู้เสนอโครงการฯ

(นายสุชาติ เต็งสุวรรณ)

ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

ผู้เห็นชอบโครงการฯ

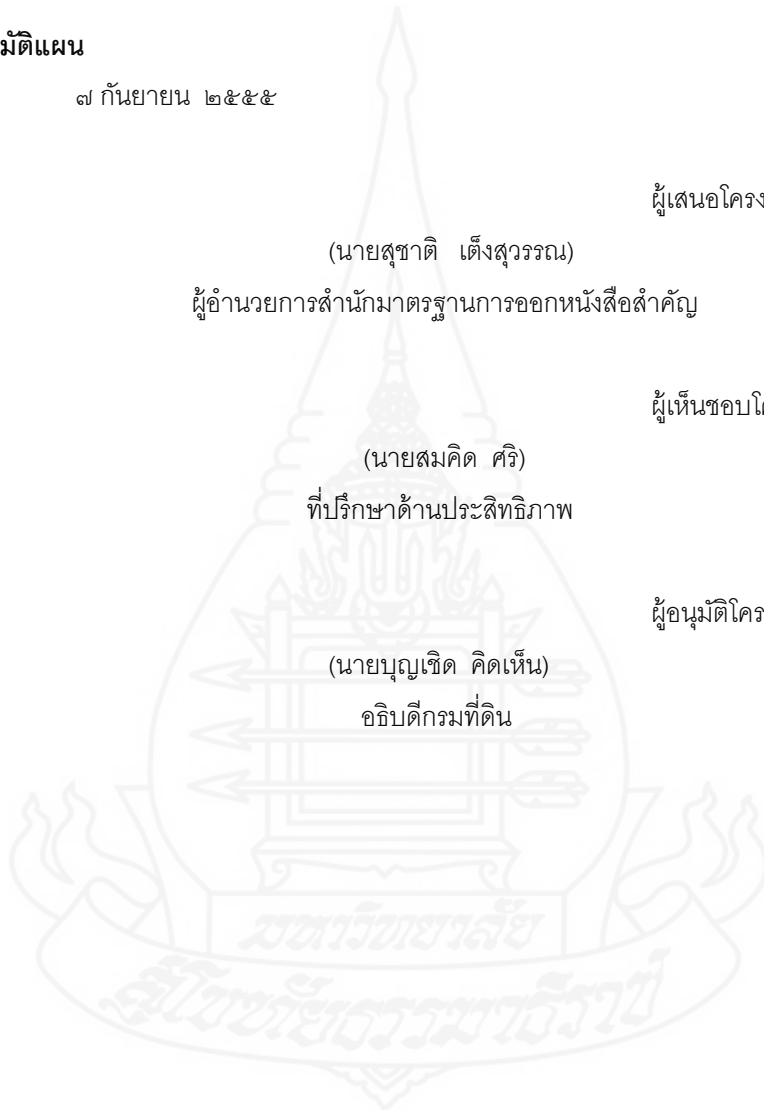
(นายสมคิด ศรี)

ที่ปรึกษาด้านประสิทธิภาพ

ผู้อนุมัติโครงการฯ

(นายบุญเชิด คัดเห็น)

อธิบดีกรมที่ดิน



ประกาศกระทรวงมหาดไทย

เรื่อง กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖

.....

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๘ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เห็นสมควรประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ดังนี้

๑. จังหวัดกระบี่
๒. จังหวัดกาญจนบุรี
๓. จังหวัดกาฬสินธุ์
๔. จังหวัดกำแพงเพชร
๕. จังหวัดขอนแก่น
๖. จังหวัดจันทบุรี
๗. จังหวัดฉะเชิงเทรา
๘. จังหวัดชัยภูมิ
๙. จังหวัดชุมพร
๑๐. จังหวัดเชียงราย
๑๑. จังหวัดเชียงใหม่
๑๒. จังหวัดชลบุรี
๑๓. จังหวัดตรัง
๑๔. จังหวัดตราด
๑๕. จังหวัดตาก
๑๖. จังหวัดนครนายก
๑๗. จังหวัดนครปฐม
๑๘. จังหวัดนครพนม
๑๙. จังหวัดนครศรีธรรมราช
๒๐. จังหวัดนราธิวาส

/ ๒๑. จังหวัด...

๒๑. จังหวัดน่าน
๒๒. จังหวัดบึงกาฬ
๒๓. จังหวัดบุรีรัมย์
๒๔. จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
๒๕. จังหวัดปราจีนบุรี
๒๖. จังหวัดปัตตานี
๒๗. จังหวัดพะเยา
๒๘. จังหวัดเพชรบุรี
๒๙. จังหวัดพิษณุโลก
๓๐. จังหวัดเพชรบูรณ์
๓๑. จังหวัดแพร่
๓๒. จังหวัดพังงา
๓๓. จังหวัดพัทลุง
๓๔. จังหวัดมุกดาหาร
๓๕. จังหวัดมหาสารคาม
๓๖. จังหวัดยะลา
๓๗. จังหวัดยโสธร
๓๘. จังหวัดร้อยเอ็ด
๓๙. จังหวัดระยอง
๔๐. จังหวัดราชบุรี
๔๑. จังหวัดลพบุรี
๔๒. จังหวัดลาปาง
๔๓. จังหวัดลาพูน
๔๔. จังหวัดเลย
๔๕. จังหวัดศรีสะเกษ
๔๖. จังหวัดสกลนคร
๔๗. จังหวัดสงขลา
๔๘. จังหวัดสตูล
๔๙. จังหวัดสระบุรี
๕๐. จังหวัดสระแก้ว

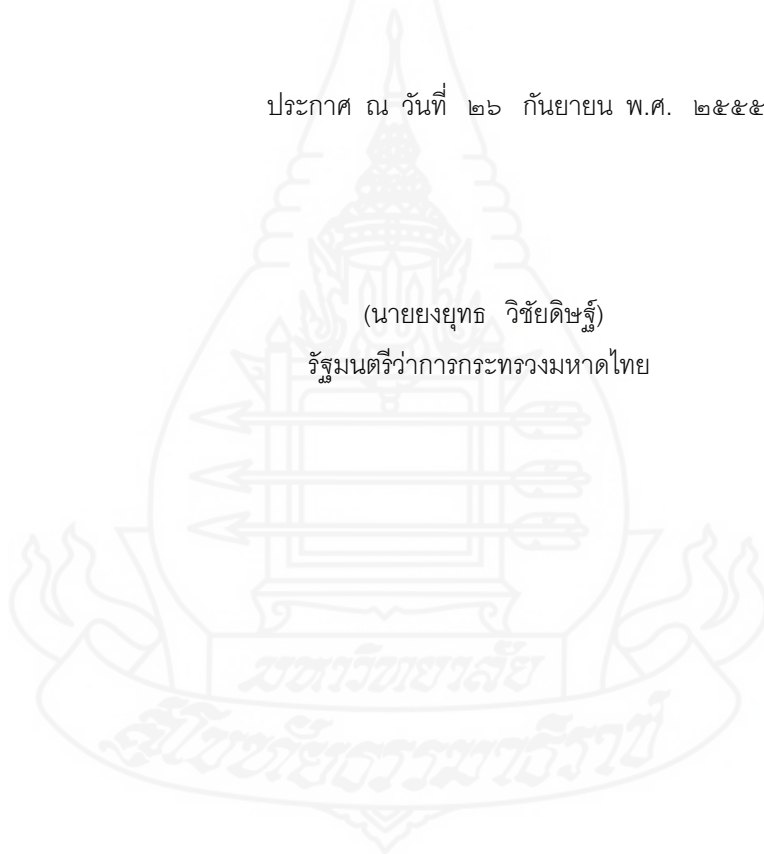
- ๕๑. จังหวัดสุโขทัย
- ๕๒. จังหวัดสุราษฎร์ธานี
- ๕๓. จังหวัดสุรินทร์
- ๕๔. จังหวัดหนองคาย
- ๕๕. จังหวัดอุบลราชธานี
- ๕๖. จังหวัดอุดรธานี
- ๕๗. จังหวัดอุตรดิตถ์

ทั้งนี้ เขตจังหวัดดังกล่าวไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕

(นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



ประกาศกระทรวงมหาดไทย

เรื่อง กำหนดท้องที่และวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำ
ประโยชน์ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. ๓ ก.) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๘ ตี วรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไข
เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เห็นสมควรให้มีการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรอง
การทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. ๓ ก.) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ในท้องที่
จังหวัดต่าง ๆ ดังนี้

๑. จังหวัดกระบี่
๒. จังหวัดกาญจนบุรี
๓. จังหวัดกาฬสินธุ์
๔. จังหวัดกำแพงเพชร
๕. จังหวัดขอนแก่น
๖. จังหวัดจันทบุรี
๗. จังหวัดฉะเชิงเทรา
๘. จังหวัดชัยภูมิ
๙. จังหวัดชุมพร
๑๐. จังหวัดเชียงราย
๑๑. จังหวัดเชียงใหม่
๑๒. จังหวัดชลบุรี
๑๓. จังหวัดตรัง
๑๔. จังหวัดตราด
๑๕. จังหวัดตาก
๑๖. จังหวัดนครนายก
๑๗. จังหวัดนครปฐม
๑๘. จังหวัดนครพนม
๑๙. จังหวัดนครศรีธรรมราช
๒๐. จังหวัดนราธิวาส

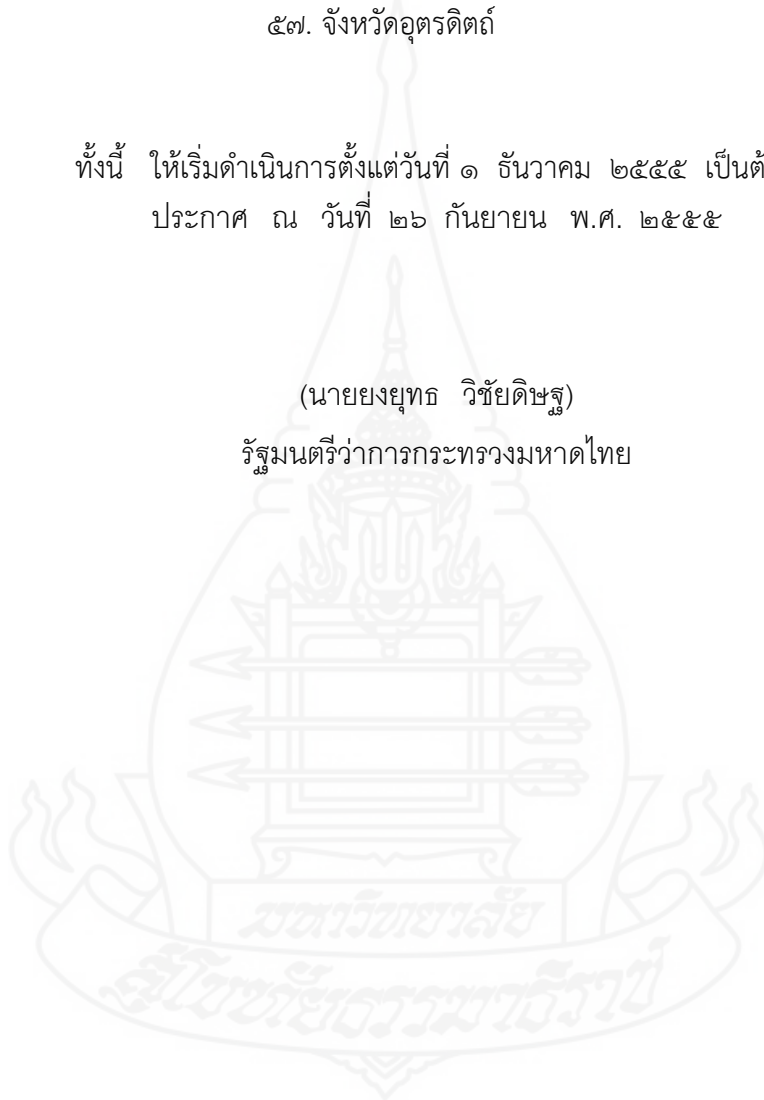
๒๑. จังหวัดน่าน
๒๒. จังหวัดบึงกาฬ
๒๓. จังหวัดบุรีรัมย์
๒๔. จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
๒๕. จังหวัดปราจีนบุรี
๒๖. จังหวัดปัตตานี
๒๗. จังหวัดพะเยา
๒๘. จังหวัดเพชรบุรี
๒๙. จังหวัดพิษณุโลก
๓๐. จังหวัดเพชรบูรณ์
๓๑. จังหวัดแพร่
๓๒. จังหวัดพังงา
๓๓. จังหวัดพัทลุง
๓๔. จังหวัดมุกดาหาร
๓๕. จังหวัดมหาสารคาม
๓๖. จังหวัดยะลา
๓๗. จังหวัดยโสธร
๓๘. จังหวัดร้อยเอ็ด
๓๙. จังหวัดระยอง
๔๐. จังหวัดราชบุรี
๔๑. จังหวัดลพบุรี
๔๒. จังหวัดลาปาง
๔๓. จังหวัดลำพูน
๔๔. จังหวัดเลย
๔๕. จังหวัดศรีสะเกษ
๔๖. จังหวัดสกลนคร
๔๗. จังหวัดสงขลา
๔๘. จังหวัดสตูล
๔๙. จังหวัดสระบุรี
๕๐. จังหวัดสระแก้ว

- ๕๑. จังหวัดสุโขทัย
- ๕๒. จังหวัดสุราษฎร์ธานี
- ๕๓. จังหวัดสุรินทร์
- ๕๔. จังหวัดหนองคาย
- ๕๕. จังหวัดอุบลราชธานี
- ๕๖. จังหวัดอุดรธานี
- ๕๗. จังหวัดอุตรดิตถ์

ทั้งนี้ ให้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป
ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕

(นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



คำสั่ง

ที่ มท ๐๕๑๖.๑ / ว ๓๐๑๕๖



กรมที่ดิน

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๕๔ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๔๓ / ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓
- ๒. คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๓๗๕๕ / ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕

กรมที่ดินขอส่งคำสั่ง ที่ ๓๗๕๕ / ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่
ปฏิบัติงานตามโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖
โดยให้เจ้าหน้าที่ตามคำสั่งไปรายงานตัวเพื่อปฏิบัติงานทางจังหวัดที่มีโครงการฯ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕
และเพื่อให้การปฏิบัติงานตามโครงการฯ ได้ดำเนินการไปในรูปแบบเดียวกัน จึงขอให้จังหวัดที่มีโครงการฯ
ดำเนินการดังนี้

- ๑. ให้จังหวัดควบคุมดูแลบังคับบัญชาและเร่งรัดการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มารายงานตัว
เพื่อปฏิบัติงานตามโครงการฯ ให้เป็นไปตามคำสั่งและแผนงานที่กำหนดไว้
- ๒. หากมีเจ้าหน้าที่ที่สังกัดหรือปฏิบัติงานในจังหวัดนี้ ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานโครงการฯ
ในจังหวัดอื่น ขอให้โปรดสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่มีชื่อตามคำสั่งมอบหมายการงานในหน้าที่แล้วส่งตัวไปปฏิบัติงาน
ในจังหวัดที่ได้รับแต่งตั้งด้วย
- ๓. แจ้งผลการรับตัวหรือส่งตัวเจ้าหน้าที่ตามบัญชีดังกล่าวข้างต้นให้กรมที่ดินทราบ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุเชษฐ์ ศึกเงิน)

อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

โทร./โทรสาร ๐ ๒๕๐๓ ๑๓๕๘

ที่ มท ๐๕๑๖.๑/ว ๑๓๓๒๓



กรมที่ดิน
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ อาคารบี
ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๒ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

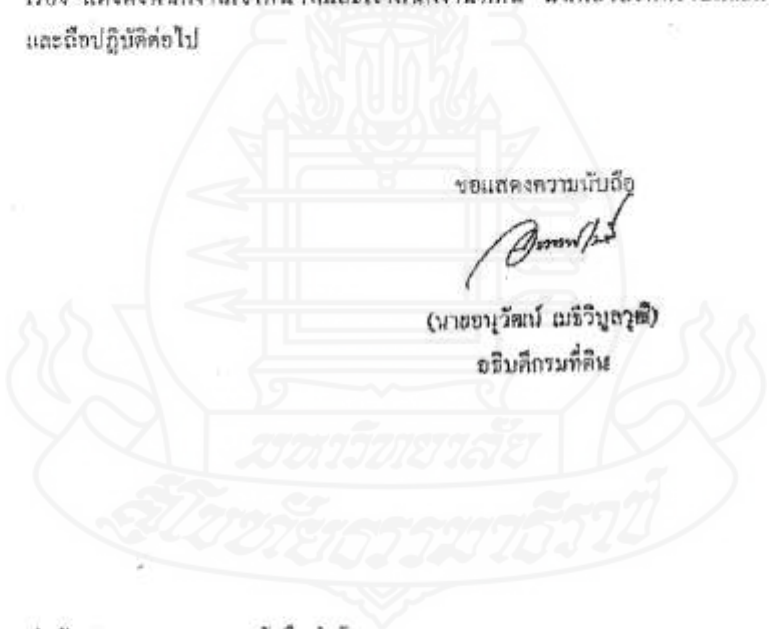
สิ่งที่ส่งมาด้วย คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๔๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓

กรมที่ดินขอส่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๔๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดิน มาเพื่อโปรดทราบและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ และถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายอนุวัฒน์ เจริญกุลชาติ)

อธิบดีกรมที่ดิน



สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

โทร. ๐ ๒๕๐๓ ๓๓๘๐

โทรสาร ๐ ๒๕๐๓ ๓๓๘๐



คำสั่งกระทรวงมหาดไทย

ที่ ๕๐๘/๒๕๕๖

เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดิน

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ ๕๐๘/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในการปฏิบัติงานตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล งานโครงการเปลี่ยน น.ส. ๓ ก. เป็นโฉนดที่ดิน และงานพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศไปแล้ว นั้น

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญทุกส่วนราชการเข้าประเภทตำแหน่ง สายงาน และระดับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งใหม่ ทำให้ชื่อตำแหน่งของข้าราชการเปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นการสมควรปรับปรุงคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๐๘/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อตำแหน่งของข้าราชการที่เปลี่ยนแปลงไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงให้ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๐๘/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ และแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังกักรมที่ดิน ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนี้

๑. งานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล
 - ๑.๑ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังกักรมที่ดิน ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจ หัวหน้ากลุ่มการเดินสำรวจประจำจังหวัด ผู้กำกับการเดินสำรวจ ผู้กำกับการรังวัด หัวหน้างานฮานวชการ และข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทวิชาการ ตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไป ข้าราชการพลเรือนสามัญประเภททั่วไป ระดับอาวุโส และระดับชำนาญการ ซึ่งปฏิบัติงานในศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน มีพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๕๔, ๕๘ ทวิมาตรา ๕๖ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๘

สเป็น...

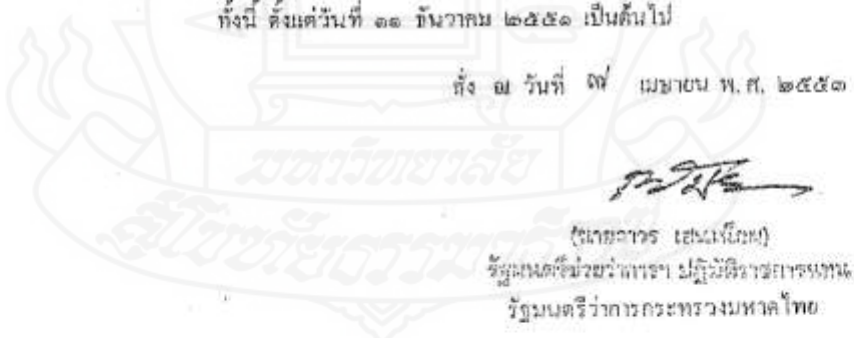
เป็นเจ้าพนักงานที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ข้าราชการพลเรือนสามัญประเภททั่วไป ระดับปฏิบัติงาน ซึ่งขอขี้นติกรรมที่ดินแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในศูนย์ อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๕๘, ๕๘ ทวิ มาตรา ๕๘ และ มาตรา ๖๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๑.๒ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ลูกจ้างกรมที่ดิน (ส่วนภูมิภาค) ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดนั้น ในตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจ หัวหน้ากลุ่มการเดินสำรวจประจำจังหวัด ผู้กำกับการเดินสำรวจ ผู้กำกับการรังวัด หัวหน้างานอำนวยการ และข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทวิชาการ ตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไป ข้าราชการพลเรือนสามัญ ประเภททั่วไป ระดับอาวุโส และระดับชำนาญงาน ซึ่งปฏิบัติงานในศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออก โฉนดที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๕๘, ๕๘ ทวิ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๘ เป็น เจ้าพนักงานที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ข้าราชการพลเรือนสามัญประเภททั่วไป ระดับปฏิบัติงาน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานใน ศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๕๘, ๕๘ ทวิ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. งานโครงการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ให้ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งขอขี้นติกรรมที่ดินแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้กำกับงานสนาม ผู้ช่วยผู้กำกับงานสนาม เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๘, ๕๘ ทวิ และมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป

ตั้ง ณ วันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๑



(Handwritten signature)

(นายจรัส เสนง์โอบย)
รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



คำสั่งกรมที่ดิน

ที่ ศพฉ.๒ / ๒๕๕๕

เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖

ด้วยกรมที่ดินได้กำหนดแผนปฏิบัติการตามโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหลักฐาน ส.ค.๑ (ซึ่งยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ ภายในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑), ใบจอง , น.ค. ๓ , กสน.๕, หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3, น.ส. 3 ก , น.ส. 3 ข.) และที่ดินที่ไม่มีหลักฐานที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ออกเป็นโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง ในท้องที่รวม ๕๗ จังหวัด ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศกำหนดจังหวัดที่จะดำเนินการ และจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นดำเนินการออกโฉนดที่ดินแล้ว

การปฏิบัติงานตามโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ดำเนินการตามมาตรา ๕๘ , ๕๘ ทวิ, ๕๘ ตวิ และมาตรา ๖๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในพื้นที่ที่ยังไม่มีระวางแผนที่ หรือบริเวณที่มีระวางแผนที่แล้ว แต่ยังมีงานตกค้างอยู่เป็นกลุ่มๆ ปริมาณงานเหมาะสมกับการเดินสำรวจฯ ดำเนินการโดยวิธี "เดินสำรวจโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ" "เดินสำรวจภาคพื้นดิน" และ "เปลี่ยน น.ส. ๓ ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน" มีสายสำรวจ จำนวน ๑๕๑ สาย มีศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จำนวน ๑๘ ศูนย์ฯ คือ ศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ - ลำพูน - เชียงราย , ลำปาง - พะเยา - แพร่- น่าน, กำแพงเพชร-ตาก-สุโขทัย, พิษณุโลก-อุตรดิตถ์-เพชรบูรณ์ , อุตรดิตถ์ - ท้องถิ่น - เลย , บึงกาฬ-หนองคาย , นครพนม-สกลนคร - มุกดาหาร , ขอนแก่น - ชัยภูมิ - กาฬสินธุ์ , ร้อยเอ็ด - ยโสธร - มหาสารคาม , อุบลราชธานี-ศรีสะเกษ , สุรินทร์ - บุรีรัมย์ - ศรีสะเกษ , สระบุรี -นครนายก - ลพบุรี - สระแก้ว - ปราจีนบุรี , ระยอง - จันทบุรี - ตราด - ฉะเชิงเทรา - ชลบุรี , นครปฐม-ราชบุรี - เพชรบุรี-กาญจนบุรี-ประจวบคีรีขันธ์ , สุราษฎร์ธานี - ชุมพร , กระบี่ - พังงา - ตรัง - สตูล , นครศรีธรรมราช - พัทลุง และศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดสงขลา-ปัตตานี-นราธิวาส-ยะลา

ฉะนั้น เพื่อให้การดำเนินงานตามโครงการฯ ดังกล่าวสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดไว้ จึงแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโครงการฯ ดังนี้

๑. ให้เจ้าหน้าที่...

๑. ให้เจ้าหน้าที่ตามบัญชีรายชื่อแนบท้ายคำสั่งนี้ ปฏิบัติหน้าที่ตามโครงการฯ โดยให้อยู่ในความควบคุมดูแลบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดตามโครงการฯ


๒. ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดตามโครงการฯ เป็นผู้อำนวยการโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินประจำจังหวัด มีหน้าที่ตามแผนปฏิบัติการ ข้อ ๑๐.๑ ให้เจ้าหน้าที่ตามข้อ ๑ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายตรา ๕๘, ๕๘ ทวิ, ๕๘ ตวิ และมาตรา ๖๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ช่วยการโครงการฯ ประจำจังหวัด

๓. เพื่อให้โฉนดที่ดินแจกถึงมือราษฎรโดยเร็วและเป็นภาระแบ่งเบาภาระของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก ซึ่งมีงานประจำมากอยู่แล้ว โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมอบหมายให้ผู้ช่วยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินประจำจังหวัด ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๔๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓. เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดิน เป็นผู้ลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินในโฉนดที่ดิน ซึ่งศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ดำเนินการไว้ ตามโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ให้เสร็จสิ้น สำหรับตราประจำตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน ให้ใช้ตราประจำตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยกในเขตพื้นที่ดำเนินการของสำนักงานที่ดินจังหวัด ส่วนงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือสำนักงานที่ดินส่วนแยกแล้วแต่กรณี

๔. เบื้องหมาย รายละเอียด และวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการที่กำหนด

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นไป จนกว่าจะเสร็จสิ้นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ

สั่ง ณ วันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕


อธิบดีกรมที่ดิน

บัญชีเนบรภัยค่าจ้างกรรมที่ดิน ที่ 3852 / 2555 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2555
 เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโครงการสวัสดิการออกโฉนดที่ดินให้ครอบครัวทั่วประเทศ
 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556
 ระหว่างวันที่ 16 พฤศจิกายน 2555 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2556
 ศูนย์พัฒนาที่ดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัด เชียงใหม่ - อำเภอ - เชียงราย

1

ลำดับ	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	เลข ตำแหน่ง	สังกัด	ปฏิบัติหน้าที่	
1	นาย วรกัน หล้าสาคร	นายช่างรังวัด	อาวุโส	3457	ตบส. 3	ผู้อำนวยการศูนย์ฯ
2	น.ส. ปราวณี สอชพรพิศอก	เจ้าหน้าที่ดิน	ชำนาญงาน	2877	ตบส. 3	ผู้กำกับกรเดินสำรวจ
3	นาง วันวิสาข์ มหาเทียน	เจ้าหน้าที่ดิน	ชำนาญงาน	2699	ตบส. 3	ผู้กำกับกรเดินสำรวจ
4	นาย ภาคภูมิ สง่ากุล	นายช่างรังวัด	ชำนาญงาน	2291	ตบส. 3	ผู้กำกับกรรังวัด
5	นาย ภูวดล แก้วมีแสง	นายช่างรังวัด	ชำนาญงาน	2381	ตบส. 3	ผู้กำกับกรรังวัด
6	น.ส. อรพิน ฤทธิพันธ์	เจ้าหน้าที่ดิน	ชำนาญงาน	2605	ตบส. 3	หัวหน้างานอำเภอเวียง
7	นาง พรทิพย์ ฤทธิศรี	เจ้าหน้าที่ดิน	ชำนาญงาน	2768	ตบส. 3	กองกลางพะเยา
8	นาย ศิโรจน์ พุทธิธาดา	เจ้าหน้าที่ดิน	ชำนาญงาน	2644	ตบส. 3	กองกลางพะเยา
9	นาย พิเชษฐ์ แก้วพวงค์	นักวิชาการที่ดิน	ปฏิบัติการ	2180	ตบส. 3	กองกลางช่าง
10	นาง กรภัทร วงศ์วิเศษ	นายช่างรังวัด	ปฏิบัติงาน	2410	ตบส. 3	กองกลางช่าง
11	นาย จักรพงษ์ ฤทธิพันธ์	นายช่างรังวัด	ชำนาญงาน	3352	ตบส. 3	เดินสำรวจรังวัดฯ
12	นาย เสือศักดิ์ ศรีวิชัย	นายช่างรังวัด	ชำนาญงาน	3059	ตบส. 3	เดินสำรวจรังวัดฯ
13	นาย เอมิศักดิ์ เป็ยอจิศร์	นายช่างรังวัด	ชำนาญงาน	3177	ตบส. 3	เดินสำรวจรังวัดฯ
14	ว.ศ. นันทพงษ์ จิโนรส	นายช่างรังวัด	ปฏิบัติงาน	2572	ตบส. 3	เดินสำรวจรังวัดฯ
15	นาย ประเสริฐ ศรีวิชัย	นายช่างรังวัด	ชำนาญงาน	3046	ตบส. 3	เดินสำรวจรังวัดฯ
16	นาย มนต์ศักดิ์ ศศารมณ์	นายช่างรังวัด	ชำนาญงาน	3388	ตบส. 3	เดินสำรวจรังวัดฯ
17	นาย ระวีรักษ์ ๒ เชียงใหม่	นายช่างรังวัด	ชำนาญงาน	3245	ตบส. 3	เดินสำรวจรังวัดฯ
18	นาย วิมีง วัชรินทร์	นายช่างรังวัด	ชำนาญงาน	2447	ตบส. 3	เดินสำรวจรังวัดฯ
19	นาย สามารต สีสุขสาม	นายช่างรังวัด	ชำนาญงาน	3449	ตบส. 3	เดินสำรวจรังวัดฯ
20	นาย อภิชา ฐิตาภรณ์	นายช่างรังวัด	ชำนาญงาน	3277	ตบส. 3	เดินสำรวจรังวัดฯ
21	นาง ปทุม แก้วอำไพ	เจ้าหน้าที่ดิน	ชำนาญงาน	2256	ตบส. 3	สถานศึกษา
22	นาง กัญญา นพอน	เจ้าหน้าที่ดิน	ชำนาญงาน	2772	ตบส. 3	สถานศึกษา
23	น.ส. เกวี่วิชัย พรหมอินตา	เจ้าหน้าที่ดิน	ชำนาญงาน	2714	ตบส. 3	สถานศึกษา
24	น.ส. จิราพัชร กิตติสังข์	เจ้าหน้าที่ดิน	ชำนาญงาน	2910	ตบส. 3	สถานศึกษา
25	น.ส. ชลพร กุณยศรี	เจ้าหน้าที่ดิน	ชำนาญงาน	2636	ตบส. 3	สถานศึกษา
26	นาง ฝนดา ฐิตาภรณ์	เจ้าหน้าที่ดิน	ชำนาญงาน	2755	ตบส. 3	สถานศึกษา
27	นาย นัฐพงศ์ กิตติสาร	เจ้าหน้าที่ดิน	ชำนาญงาน	2608	ตบส. 3	สถานศึกษา
28	น.ส. บุชจวิมลรัตน์ รัตนศิริ	เจ้าหน้าที่ดิน	ชำนาญงาน	2626	ตบส. 3	สถานศึกษา
29	นาย สมชาย คำวิทย์	นักวิชาการที่ดิน	ชำนาญการ	2177	ตบส. 2	สถานศึกษา
30	น.ส. สายชล จิตร์นามกร	เจ้าหน้าที่ดิน	ชำนาญงาน	2933	ตบส. 3	สถานศึกษา
31	นาย ไพโรจน์ จันทร์ผ่อง	พนักงานขับรถ		134	กองพัสดุ	พนักงานขับรถ

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายธีระภาคย์ เลิศงามธนวัฒน์
วัน เดือน ปีเกิด	23 พฤศจิกายน 2506
ประวัติการศึกษา	น.บ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2536
สถานที่ทำงาน	สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์
ตำแหน่ง	นักวิชาการที่ดินชำนาญการ

