

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้าม ซึ่งปัจจุบันนี้ได้มีกฎหมายประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วกฎหมายบางเรื่องได้มีการประกาศมานานมาก สภาพพื้นที่ดินได้มีการเปลี่ยนแปลงไปแล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้สอยในที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชน เป็นที่อยู่อาศัยที่ทำกิน หรือกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการทับที่ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว จะเห็นได้ว่าการจะขออนุญาตที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่สามารถทำได้เว้นแต่จะต้องมีการพิสูจน์สิทธิว่าได้มีการครอบครองมาก่อนที่จะมีการสงวนหวงห้าม และต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองสิทธิที่ดิน (ส.ค.1) มาแสดงเพื่อดำเนินการขออนุญาต คงมีแต่เฉพาะที่ดินที่ไม่มีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินเท่านั้นที่จะขออนุญาตที่ดินได้ การที่รัฐออกกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มาจำกัดสิทธิของประชาชนในเขตสงวนหวงห้ามมิให้ขออนุญาตที่ดินตามมาตรา 59 อีก จึงเป็นการปิดโอกาสของประชาชนทำให้ไม่ได้รับความเป็นธรรมเหมือนเช่นผู้ครอบครองที่ดินทั่วไปที่ไม่ใช่ที่ดินที่อยู่ในเขตสงวนหวงห้าม

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้าม ตามกฎกระทรวงที่ 43 (พ.ศ.2537) พบปัญหาอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินหลายประการ ในการปฏิบัติงานออกโฉนดที่ดินจำเป็นต้องมีการประสานงานกับส่วนราชการอื่นตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติมักจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร ตัวอย่างเช่นการสอบถามเรื่องแนวเขตที่ดินที่ขออนุญาตว่าอยู่ในเขตป่าสงวนฯ เขตอุทยานหรือเขตป่าชายเลนหรือไม่ มักได้รับคำตอบที่ล่าช้าจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ระวางชี้แนวเขต แต่ในวันรังวัดไม่ออกไปร่วมระวางชี้และรับรองแนวเขต หรือสืบเนื่องจากมีระเบียบ คำสั่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องมากและเอื้อต่อการทำงานเฉพาะหน่วยงานแต่ละหน่วยงานนั้น โดยไม่สอดคล้องกับหน่วยงานอื่นที่มีจุดมุ่งหมายในการใช้กฎหมายต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาและไม่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ขออนุญาตที่ดิน ในเรื่อง

ขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินกรณีทั่วไปนั้น กรมที่ดินได้วางระเบียบไว้เป็นแนวทางปฏิบัติอยู่แล้ว แต่การออกโฉนดที่ดินกรณีศึกษาที่พบว่าใช้ระยะเวลาในการดำเนินการยาวนาน การออกโฉนดที่ดินมีหลายขั้นตอนที่ทำให้เกิดความล่าช้า กล่าวคือกรณีที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดอยู่ในตำบลที่มีเขตป่าไม้และระวางยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามความในข้อ 10 (3) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) หากที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม ก็จะต้องนำเข้าสู่การประชุมพิจารณาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.จังหวัด) เพื่อพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐก่อน จากนั้น หากปรากฏว่าที่ดินผ่านการพิสูจน์สิทธิแล้วต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่ดูแลอีกครั้งหนึ่ง เพื่อมีมติให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ขอได้ และเหตุผลที่ต้องใช้คณะกรรมการหลายชุด เนื่องจากการพิจารณาออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ความละเอียดรอบครอบ การออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามจำเป็นต้องมีหลักฐาน ส.ค.1 ซึ่งใช้เป็นหลักฐานสำคัญในการออกโฉนดที่ดิน มีรายละเอียดไม่ชัดเจนทำให้การพิสูจน์ตำแหน่งที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. 1 กับพื้นที่จริงทำได้ยากลำบาก เนื่องจากสภาพพื้นที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพ ตามกาลเวลา เจ้าหน้าที่จำต้องอาศัยประสบการณ์ความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากการพิสูจน์ตำแหน่งที่ดินยังต้องมีการพิสูจน์สิทธิของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งได้กำหนดแนวทางในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐว่า ถ้ามีหลักฐาน ส.ค.1 ให้พิสูจน์การครอบครองทำประโยชน์ว่าได้ครอบครองการทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่แต่เนื่องจากรายละเอียดไม่ชัดเจนทำให้ตรวจสอบได้ยาก ต้องมีการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร ซึ่งถ่ายไว้เมื่อ พ.ศ.2495 และภาระในการจัดซื้อภาพถ่ายเป็นของผู้ขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน กรณีที่ดินอยู่ในเขตป่า หากผลการรังวัดได้ระยะมากกว่าระยะที่ปรากฏใน ส.ค.1 ซึ่งข้างเคียงจุดป่าจะถูกจำกัดให้ออกโฉนดที่ดินได้เท่ากับระยะที่ปรากฏใน ส.ค.1 เท่านั้น ปัญหาต่อมาในเรื่องสภาพพื้นที่และแนวเขตสภาพพื้นที่ส่วนใหญ่ในเขตที่มีการสงวนหวงห้ามมีแนวเขตของที่ดินไม่ชัดเจนและสภาพของที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เป็นอุปสรรคต่อการรังวัดและชี้แนวเขต อีกทั้งในส่วนของระวางภาพถ่ายทางอากาศไม่ชัดเจน จึงทำให้การอ่าน แปล ตีความภาพถ่าย ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณามาก โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากการถ่ายภาพทางอากาศครั้งปฐมทั่ว ๆ ไป ซึ่งระยะแนวนอนและความสูงในการถ่ายภาพ จะสูงกว่าปกติเพื่อให้การถ่ายภาพครอบคลุมพื้นที่ในบริเวณกว้าง ดังนั้น เมื่อนำภาพถ่ายมาขยายเฉพาะจุดที่ต้องการจะทำการอ่าน แปล ตีความ จึงทำให้การตรวจสอบภาพถ่ายในส่วนที่เป็นแนวเขตสิ่งก่อสร้าง ต้นไม้ พันธุ์พืชไม่ชัดเจน หรือลักษณะของภูมิประเทศบริเวณนั้นไม่เอื้ออำนวย เช่น มีภูเขา ทะเล ทำให้การสะท้อนของแสงแตกต่างกัน ภาพที่ได้จึงเปลี่ยนแปลงไปจากข้อเท็จจริง การอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายจึงต้องใช้ความระมัดระวังและ

รอบคอบมากขึ้น ในเรื่องเจ้าหน้าที่เนื่องจากข้าราชการในสังกัดกรมที่ดิน มีการโยกย้ายสับเปลี่ยน อยู่เป็นประจำ การปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ต่างก็มีสภาพภูมิประเทศแตกต่างกันไปและมีการใช้ กฎหมายเฉพาะไม่เหมือนกัน ซึ่งสภาพภูมิประเทศในเขตที่มีการประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามนั้น เจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาในการศึกษาสภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหามาก ตลอดจนต้องใช้เวลาในการศึกษาระเบียบคำสั่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานซึ่งมีอยู่มากมายหลายฉบับ เพื่อไม่ให้เกิดการปฏิบัติงานเกิดความผิดพลาด จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินและกรมที่ดิน

ปัญหาการออกเอกสารสิทธิที่เกี่ยวกับที่สงวนหวงห้ามซึ่งเป็นข้อห้ามตามกฎหมาย ประเภทนี้ เป็นกรณีที่มีประเด็นเงื่อนงำของกฎหมายสลับซับซ้อน ตลอดจนเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ และมีความไม่ชัดเจนในการแปลความกฎหมาย รวมทั้งเป็นปัญหาที่ราษฎรได้รับความเดือนร้อนในปัจจุบัน เนื่องจากที่ดินที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์เป็นที่ที่มีการสงวนหวงห้าม และไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ ซึ่งในเรื่องนี้กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 10 และ ข้อ 11 ได้มีการกำหนด ขั้นตอนการตรวจพิสูจน์การทำประโยชน์ ในเขตป่าของคณะกรรมการที่ประกอบด้วย หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง โดยให้อำนาจในการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าสมควรจะออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ เห็นว่าการตั้งคณะกรรมการออกไปตรวจพิสูจน์สิทธิ ในลักษณะนี้ ย่อมเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ และเป็นการป้องกันการนำ ส.ค.1 แปลงอื่นมาสวมทับเพื่อออกโฉนดที่ดิน ในที่มีการสงวนหวงห้ามด้วย ประเด็นต่อมาสืบเนื่องจากในปัจจุบันนี้ได้มีกฎหมายที่ออกมาเกี่ยวกับการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตหวงห้าม หรือสงวนไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศเขตสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้สอยในที่ดินนั้นเป็นเวลานานแต่ราษฎรไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้

ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้สรุปปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่มีการประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามมาแล้วนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้

1. แก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการออกเอกสารสิทธิของหน่วยงานให้สอดคล้องและมีจุดมุ่งหมายไปในทางเดียวกัน ตลอดจนแก้ไขกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้าม ซึ่งในปัจจุบันซ้ำซ้อนกันหลายคณะ แต่มักจะเป็นบุคคลเดียวกันให้เหลือคณะกรรมการพิจารณาปัญหา

เพียงชุดเดียว เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง และทำให้การออกโฉนดที่ดินเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทันต่อความต้องการของผู้ขอออกโฉนดที่ดิน นอกจากนี้ยังมีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเป็นข้อจำกัดในการออกโฉนดที่ดิน เกี่ยวกับการให้หน่วยงานหรือส่วนราชการอื่น ไปร่วมดูแล รับรองเขตที่ดิน เช่น กรณีที่ดินที่มีการรังวัดที่ดินต้องแจ้งให้ข้างเคียงออกไปร่วมทุกด้าน ถ้าด้านใดด้านหนึ่งติดถนนหรือทางสาธารณประโยชน์ ต้องแจ้งให้ผู้ปกครองท้องที่ออกไปร่วม ระวางแนวเขตด้วยแต่ถ้าเป็นการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน แม้ด้านใดด้านหนึ่งไม่ติดถนนหรือทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าว ก็ต้องให้ผู้ปกครองท้องที่ออกไปร่วมด้วย รัฐควรมีมาตรการอื่นมารองรับหรือหาทางแก้ไขให้ชัดเจนว่ากรณีใดบ้างที่ต้องให้ผู้ปกครองท้องที่ออกไปร่วมและไม่ต้องออกไปร่วมในการรังวัดด้วยเพื่อให้มีความรวดเร็วและคล่องตัวมากขึ้น

2. ควรมีการปรับปรุงขั้นตอนการขอออกโฉนดที่ดินให้รวดเร็ว กระชับ มีความยืดหยุ่นและควรกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากผลการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า การออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่มีการกำหนดเป็นเขตสงวนหวงห้ามเป็นไปด้วยความล่าช้ามากเนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจเกรงว่าหากเกิดความผิดพลาดในการออกโฉนดที่ดินอยู่ในขั้นตอนที่เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้นๆ หากมีการเพิกถอนโฉนดที่ดินเนื่องจากออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว หน่วยงานนั้น ๆ จะต้องรับผิดชอบ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่กล้าพิจารณา เนื่องจากไม่มีการกำหนดระยะเวลาของแต่ละขั้นตอนไว้ให้ชัดเจน และโดยที่ในปัจจุบันเป็นยุคของการปฏิรูประบบราชการที่ยึดเอาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้มีผลกระทบต่อข้าราชการที่ทำหน้าที่ให้บริการประชาชน เนื่องจากประชาชนต้องการทราบระยะเวลาของการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน ดังนั้น ทุกหน่วยงานจึงต้องทำการกำหนดขั้นตอน และระยะเวลาการปฏิบัติราชการว่าจะแล้วเสร็จในเวลาเท่าใด โดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดระยะเวลาการดำเนินการ ก็จะช่วยให้การปฏิบัติงานแล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้ ประชาชนก็จะได้รับความสะดวกรวดเร็วในการขอออกโฉนดที่ดิน และหากเป็นกรณีที่พ้นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในแต่ละขั้นตอนโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้พิจารณาดำเนินการใดๆ แล้วควรแก้ไขกฎหมายให้ประชาชนสามารถเลือกที่จะไปใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้รับรองสิทธิที่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินมีอยู่ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดเป็นประการใด ก็ให้สำนักงานที่ดินดำเนินการไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นโดยไม่ต้องใช้ผลการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกแต่อย่างใด

แม้ราษฎรสามารถนำ ส.ค.1 ไปเป็นหลักฐานในการรังวัดออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่ต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาจากคณะกรรมการหลายชุด เช่น

คณะกรรมการตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2497) ข้อ 10 (3) คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน ทั้งในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบ กฎหมายอีกเป็นจำนวนมาก จึงทำให้การออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวขาดความคล่องตัว ล่าช้า ตลอดจนก่อให้เกิดความไม่เข้าใจ เกิดข้อร้องเรียนและเกิดกรณีพิพาทระหว่างผู้ขอออกโฉนดที่ดินกับส่วนราชการได้ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่มีการกำหนดเป็นเขตสงวนหวงห้ามต้องมีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้องเป็นธรรม และเกิดความพึงพอใจแก่ประชาชนผู้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ดังนี้

1. เจ้าหน้าที่กรมที่ดินต้องมีจิตสำนึกที่ดี ให้ความสำคัญต่อการให้บริการประชาชนอย่างมีคุณภาพ โดยมุ่งเน้นในเรื่องการพัฒนาคุณภาพงานให้บริการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของรัฐและประชาชน ให้ความสนใจต่อการศึกษา ค้นคว้าเพื่อให้เกิดความรอบรู้ในด้านระเบียบ กฎหมาย และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนใช้วิจารณ์ญาณและความรอบคอบในการพิจารณาสภาพปัญหา เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อความต้องการของประชาชนผู้ติดต่อมากขึ้น

2. เจ้าหน้าที่ต้องให้ข้อมูลในแต่ละขั้นตอนของการปฏิบัติงานกับผู้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน เพื่อแสดงการรับผิชอบ ความโปร่งใส ซึ่งจะก่อให้เกิดความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และลดปัญหาข้อร้องเรียนจากประชาชนได้

3. ควรมีการกำหนดแนวทางการสอบสวนผู้ขอออกโฉนดที่ดิน ผู้ปกครองท้องที่ พยานบุคคลผู้รู้เห็น ว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีหลักฐาน ส.ค. 1 และก่อนการเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามหรือไม่ ตลอดจนสอบสวนการครอบครองทำประโยชน์ของผู้ที่ครอบครองต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองเดิมให้ครบถ้วนทุกประเด็นก่อนที่จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.จังหวัด) พิจารณา ซึ่งในการนี้จะมีคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่ออ่าน แปลตีความภาพถ่ายทางอากาศบริเวณที่ดินที่ผู้ขอครอบครองทำประโยชน์เพื่อพิสูจน์ว่าผู้ขอได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาหรือไม่ เพราะสภาพการทำประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่จะมีสภาพไม่มั่นคง จึงยากแก่การพิสูจน์ระยะเวลาการทำประโยชน์ ดังนั้น การอ่าน แปลตีความภาพถ่ายทางอากาศ ประกอบกับการสอบสวนพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ในทุกประเด็นจึงเป็นส่วนสำคัญที่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ผู้ขอได้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนการประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามหรือไม่

และหากที่ดินที่ขอกออกโฉนดที่ดินอยู่ในเขตป่าซึ่งจะต้องนำเข้าไปประชุมคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าด้วยนั้น ข้อมูลดังกล่าวก็จะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร ส.ค.1 ดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอต่อไป

4. การออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่มีการกำหนดเป็นเขตสงวนหวงห้าม ต้องมีการพิสูจน์สิทธิ โดยมาตรการในการพิสูจน์สิทธิของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้กำหนดแนวทางในการพิสูจน์สิทธิครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐว่า ถ้ามีหลักฐานของทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าล่วงวันที่ก่อนเป็นที่ดินของรัฐหรือลงวันที่ภายหลัง แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีข้อความแสดงว่าครอบครองทำประโยชน์มาก่อนเป็นที่ดินของรัฐ หรือมีหลักฐานอื่น ๆ เช่น ส.ค. 1 หรือพยานบุคคลสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่า มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร ที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นเป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐหากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในภาพถ่ายทางอากาศจึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น ซึ่งภาพถ่ายทางอากาศครั้งแรกของกรมแผนที่ทหารถ่ายไว้เมื่อปี พ.ศ. 2495 และภาระในการจัดซื้อภาพถ่ายเป็นของผู้ขอกออกโฉนดที่ดินเป็นผู้จัดซื้อภาพถ่ายคู่ซ้อนพร้อม Diapositive ขนาด 9 x 9 นิ้ว ให้ครอบคลุมบริเวณที่ขอให้อ่านแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศจากกรมแผนที่ทหาร จึงเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนเป็นอย่างยิ่ง เห็นควรให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเหล่านั้น จัดตั้งงบประมาณจัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศที่ครอบคลุมพื้นที่บริเวณที่มีกฎหมายกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินนั้นๆ แล้วจัดส่งให้คณะกรรมการ อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ก็จะเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ขอกออกโฉนดที่ดิน ตลอดจนลดระยะเวลาในการจัดซื้อภาพถ่ายจากกรมแผนที่ทหาร อันจะช่วยให้ภาพพจน์ของทางราชการในด้านการบริการดีขึ้น

กรมธนารักษ์ควรเร่งรัดให้มีการรังวัดจัดทำแผนที่ในบริเวณที่ได้มีการกำหนดเป็นเขตหวงห้าม เพื่อประกอบการจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามฯ ซึ่งขณะนี้อยู่ในขั้นตอนระหว่างดำเนินการของกรมธนารักษ์ ซึ่งหากผลการจัดทำรูปแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามฯแล้วเสร็จ และมีพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามแล้ว จะเป็นการลดขั้นตอนในการขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน และทำให้ราษฎรผู้มีสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายได้รับความสะดวกในการขอกออกโฉนดที่ดินมากขึ้น อีกทั้งเป็นการลดภารกิจและขั้นตอนในการทำงานของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนลดปัญหาข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของการพิจารณาออกโฉนดที่ดินอีกด้วย

การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายให้แก่ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และได้แจ้งการครอบครองไว้ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว ในกรณีที่ที่ดินอยู่ในเขตป่า หากผลการรังวัดได้ระยะมากกว่าระยะที่ปรากฏใน ส.ค.1 ซึ่งข้างเคียงจดป่า จะถูกจำกัดให้ออกโฉนดที่ดินได้เท่ากับระยะที่ปรากฏใน ส.ค.1 เท่านั้น ซึ่งหากมีหลักฐานสามารถตรวจสอบได้ว่าระยะที่แจ้งการครอบครองคลาดเคลื่อนไม่ถูกต้อง ควรดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอได้ตามระยะที่ครอบครองและทำประโยชน์จริง โดยให้แก่ใบระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ข้อ 10 เนื่องจากเป็นการออกระเบียบเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งไม่เป็นธรรมและเป็นการละเมิดสิทธิของราษฎรผู้ขอออกโฉนดที่ดิน

5. กรมที่ดินควรประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กระทรวงคมนาคม ฯลฯ เพื่อกำหนดแนวเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนแนวเขตที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ เพื่อให้เกิดความชัดเจน เป็นประโยชน์ในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ และเพื่อความชัดเจนในการพิจารณาว่าที่ดินของผู้ขอออกโฉนดที่ดินอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามของรัฐซึ่งจะต้องนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการต่างๆ หรือไม่

ควรเร่งรัดและกำหนดให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐตามกฎหมายในแต่ละประเภท ดำเนินการกำหนดตำแหน่งและขอบเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบ (Reshape) ลงบนระวางแผนที่ภูมิประเทศในมาตราส่วนที่เหมาะสมเป็นมาตรฐานเดียวกันให้แล้วเสร็จทั่วประเทศโดยเร็ว เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องรังวัดออกโฉนดที่ดินว่าตำแหน่งที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินอยู่ในบริเวณที่ดินของรัฐหรือไม่ ซึ่งหากที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินไม่อยู่ในบริเวณที่ดินของรัฐ ก็ไม่จำเป็นต้องสอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทำการตรวจสอบก่อน ซึ่งจะทำให้การออกโฉนดที่ดินเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากขึ้น นอกจากนี้ ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันเขตสงวนหวงห้ามทุกเขตต้องประสานงานเพื่อร่วมกัน

6. จัดสัมมนาเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดที่มีการกำหนดเป็นเขตสงวนหวงห้าม ร่วมกับส่วนราชการอื่นที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบตามกฎหมาย ตลอดจนจัดให้มีการสัมมนาเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรมที่ดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางปฏิบัติร่วมกันให้เอื้อต่อประโยชน์ทั้งภาครัฐและเอกชน รัฐควรมีมาตรการที่จะต้องดูแลการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงอย่างใกล้ชิด โดยเน้นการให้บริการเป็นรูปธรรมมาก

ขึ้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ รัฐควรวางนโยบายกำหนดให้มืองค์กรวิชาชีพในด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้หน่วยงานของรัฐร่วมมือกับองค์กรดังกล่าว จัดให้มีการฝึกอบรมจรรยาบรรณวิชาชีพ เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ เพื่อปลูกจิตสำนึกในภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของตน โดยให้คำนึงถึงคุณภาพ ความต้องการของประชาชนและผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นประการสำคัญ

7. การแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดิน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าและเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติของรัฐมนตรี ปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ที่เกี่ยวกับที่สงวนหวงห้ามซึ่งเป็นข้อห้ามตามกฎหมายประเภทนี้ เป็นกรณีที่มีประเด็นเงื่อนงำของกฎหมายสลับซับซ้อน ตลอดจนเกี่ยวพันกับกฎหมายหลายฉบับ และมีความไม่ชัดเจนในการแปลความกฎหมาย รวมทั้งเป็นปัญหาที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อนในปัจจุบัน เนื่องจากที่ดินที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์เป็นที่ที่มีการสงวนหวงห้ามและไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ ซึ่งในเรื่องนี้กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 10 และ ข้อ 11 ได้มีการกำหนด ขั้นตอนการพิสูจน์การทำประโยชน์ ในเขตป่าของคณะกรรมการที่ประกอบด้วย หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง โดยให้อำนาจในการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าสมควรจะออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ เห็นว่าการตั้งคณะกรรมการออกไปตรวจพิสูจน์สิทธิ ในลักษณะนี้ย่อมเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ และเป็นการป้องกันการนำ ส.ค.1 แปลงอื่นมาสวมทับเพื่อออกโฉนดที่ดิน ในที่มีการสงวนหวงห้ามด้วย

ดังนั้น แนวทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร เกี่ยวกับการตรวจพิสูจน์สิทธิที่ไม่มีกฎหมายรองรับและไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย เห็นว่ารัฐควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 10 และข้อ 11 ให้คณะกรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งมีอำนาจพิจารณาตรวจพิสูจน์การทำประโยชน์ในที่ดินกรณีดังกล่าวได้

8. ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการทับที่ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้สอยในที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัยที่ทำกินจึงสมควรมีกฎหมายกำหนดวิธีการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินของราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เข้าถือครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และเป็นหลักประกันในการดำรงชีพของราษฎร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ พิจารณาแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของการหวงห้ามและพิจารณากำหนดแนวเขตที่รัฐเห็นว่ายังมีความจำเป็นและประสงค์จะสงวนไว้เพื่อการอนุรักษ์

ให้ชัดเจน ทั้งในพื้นที่จริง และในระวางแผนที่ของกรมที่ดิน ส่วนพื้นที่ที่หมดความจำเป็นจะสงวน
หวงห้ามให้ยกเลิกการหวงห้ามและให้กรมที่ดินทำการออกโฉนดที่ดินต่อไป