

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวิวัฒนาการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดิน หลักกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในบทนี้จะศึกษาเกี่ยวกับ แนวคิด ทฤษฎี และวิวัฒนาการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงวิวัฒนาการในการออกโฉนดที่ดิน ตลอดจนศึกษาเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดิน รวมทั้งศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

2.1.1 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ประมวลกฎหมายที่ดินมีการกำหนดเวลาเริ่มใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ส่วนพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ก็เพื่อประสงค์ให้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 71 ตอนที่ 78 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497 จึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 อันเป็นวันเดียวกันกับวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ดังนั้น บทบัญญัติในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับจึงใช้บังคับพร้อมกัน และมีสาระสำคัญดังนี้

2.1.1.1 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มีจุดมุ่งหมายในทำนองที่จะให้เป็นบทเฉพาะกาล เนื่องจากมีการยกเลิกกฎหมายเดิมที่ปฏิบัติอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และการปฏิบัติยังคงต่อเนื่องกันอยู่ แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินบางมาตราที่ยังมีบทบาทและใช้อยู่ในปัจจุบัน

โดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน จะบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินทุกฉบับ และรวมกฎหมายว่าด้วยที่ดินที่มีอยู่หลายฉบับกระจัดกระจายกันอยู่มาประมวลไว้ในที่เดียวกัน และปรับปรุงขึ้นใหม่บ้างเพื่อให้เหมาะกับสภาพการณ์ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน ดังนี้

1) การแจ้งการครอบครองที่ดิน

ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมาตรา 5¹ กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”) แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 – 29 พฤษภาคม 2498) เหตุที่ต้องกำหนดให้เจ้าของที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินเพราะเป็นนโยบายของรัฐอย่างหนึ่งในตอนนั้น เพื่อจะได้ทราบว่ามีที่ดินที่ทางการได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์เช่น ได้ออกโฉนดที่ดิน โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ให้กับราษฎรไปแล้วนั้น ยังคงมีที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ โดยยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินจำนวนเท่าใด เพราะถ้าได้ทราบถึงจำนวนของผู้ถือครองที่ดินและจำนวนที่ดินของผู้ที่ยังไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว รัฐก็จะได้ตัวเลขที่แน่นอนพอสมควรเกี่ยวกับที่ดินที่ราษฎรได้ถือครองอยู่ ทั้งประเภทที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ว่ารวมแล้วเป็นยอดจำนวนเนื้อที่เท่าใด เมื่อได้จำนวนเนื้อที่การถือครองทั้งหมดแล้ว ทางราชการก็จะได้ทราบต่อไปอีกว่ายังมีที่ดินของรัฐอีกเป็นจำนวนเท่าใด ในจำนวนที่ดินของรัฐทั้งหมดที่ยังไม่มีผู้ใดเข้าถือครองหรือเข้าครอบครองทำประโยชน์ เมื่อรู้จำนวนที่ถือครองจริงแล้ว เราก็จะได้ทราบถึงจำนวนที่ดินของรัฐที่เหลือว่ายังมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จะนำไปจัดให้แก่ราษฎรหรือว่าจัดหาผลประโยชน์ หรือว่าจัดใช้ประโยชน์ด้วยประการใดก็ตามเป็นจำนวนเท่าใด

¹ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. มาตรา 5

ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละเมิดสิทธิครอบครองที่ดินรัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

วรรคสอง ยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2515 การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

ทางราชการ ได้กำหนดแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) แจกให้เจ้าของที่ดินซึ่งมาแจ้งการครอบครองที่ดิน สำหรับผู้ที่มีได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนด กฎหมายถือว่าผู้นั้นมีเจตนาสละสิทธิในที่ดินนั้น ซึ่งเป็นบทสันนิษฐานโดยเด็ดขาดและรัฐมีอำนาจนำที่ดินนั้นไปจัดตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 5 วรรคสอง

การแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5² แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด ฉะนั้นในกรณีที่มีการเอาที่ดินของผู้อื่นมาแจ้งการครอบครอง หรือเอาที่สาธารณประโยชน์ ที่สงวนหวงห้าม มาแจ้งการครอบครองที่ดินก็ไม่เกิดสิทธิในที่ดินที่แจ้งนั้น

ส.ค. 1 เป็นเพียงหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น โดยผู้ครอบครองที่ดินเป็นผู้แจ้งว่าตนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่ตามกฎหมาย และไม่ใช้หนังสือแสดงสิทธิ์ที่ดินเพราะไม่ใช่หนังสือที่ทางราชการออกให้ ที่ดินที่มีหลักฐาน ส.ค. 1 ผู้ครอบครองมีแต่สิทธิครอบครองซึ่งสามารถโอนกันได้เพียงแค่แสดงเจตนาสละการครอบครองและส่งมอบการถือครองที่ดินให้ผู้รับโอนเท่านั้น และผู้ครอบครองที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. 1 สามารถยื่นคำขอเพื่อพิสูจน์สิทธิในการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3, น.ส. 3 ก., หรือ น.ส. 3 ข.) ได้

แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไม่ใช่เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการ³ ในเรื่องนี้ได้มีคำพิพากษา วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า การแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) เป็นเอกสารที่ผู้ครอบครองที่ดินยื่นต่อเจ้าพนักงานเพื่อแสดงว่ามีที่ดินอยู่ในความครอบครองของตน ก่อนวันใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ใช่เอกสารที่เจ้าหน้าที่ทำขึ้น การที่เจ้าพนักงานลงเลขรับลงชื่อกำกับ และประทับตราเป็นการแสดงให้เห็นเพียงว่าเอกสารนี้ได้ผ่านเจ้าพนักงานแล้วเท่านั้น ไม่ทำให้หนังสือแบบแจ้งการครอบครองที่ผู้แจ้งทำกลายเป็นหนังสือที่เจ้าพนักงานทำไปได้ และไม่มีความหรือความหมายเป็นการรับรองหนังสือแจ้งการครอบครองที่ดินแต่อย่างใดตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ให้แจ้งการครอบครองที่ดินตามแบบ ส.ค.1 ต่อนายอำเภอท้องที่โดยมีกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน รับรองว่าข้อความถูกต้องตามความจริงนั้นเป็นเพียงประกาศแจ้งให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินไปแจ้งการครอบครองตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามประกาศดังกล่าวแล้วเท่านั้น และเป็นการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินปฏิบัติส่วนหนึ่ง ไม่ใช่เป็นประกาศหน้าที่ของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเซ็นชื่อรับรองในหนังสือแจ้งการครอบครองเป็นเพียงพยาน

² พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. มาตรา 5

³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 890/2509

ไม่ใช่รับรองว่าหนังสือนั้นเป็นเสมือนหนังสือราชการ หนังสือแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) จึงไม่ใช่เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการและมีองค์ประกอบของที่ดินที่จะนำมาแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ได้ คือผู้แจ้งจะต้องได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้ครอบครองทำประโยชน์ จะต้องมีมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ คือก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 โดยที่ดินที่นำมาแจ้งนั้นจะต้องยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน กล่าวคือยังไม่มีโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งจะต้องแจ้งภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ถ้าไม่แจ้งถือว่าเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

สำหรับวิธีการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ระเบียบการแจ้งและรับแจ้งที่ดินที่มีผู้ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดวิธีการแจ้งและรับแจ้งการครอบครองที่ดินไว้ดังนี้⁴ เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ รีบประกาศให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินทราบว่ามีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอ ท้องที่ภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้นายอำเภอมอบแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (แบบ ส.ค. 1) แก่กำนันเจ้าของท้องที่ประมาณจำนวนให้พอแก่การที่จะใช้ และให้นายอำเภอแนะนำกำนันให้รับแจกแบบแจ้งแก่ผู้ได้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยเร็ว ซึ่งแบบแจ้งการครอบครองที่ดินสำหรับที่ดินแปลงหนึ่ง ให้ทำ 1 ฉบับ มี 2 ตอน ตอนที่ 1 สำหรับเก็บไว้ที่อำเภอท้องที่ ตอนที่ 2 สำหรับมอบคืนให้แก่ผู้แจ้งไปเป็นหลักฐาน การมอบคืนให้ผู้แจ้งหรือกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านลงลายมือชื่อรับไว้ในตอนที่ 1 มุมขวาด้านพร้อมด้วย วัน เดือน ปีถ้าผู้ครอบครองที่ดินไม่ประสงค์จะไปยื่นแบบแจ้งการครอบครองที่ดินด้วยตนเองให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับแบบแจ้งการครอบครองที่ดินจากเจ้าของที่ดิน แล้วรวบรวมส่งอำเภอเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่รับแจ้งและคืนตอนที่ 2 ให้แล้ว ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นำไปคืนผู้แจ้งโดยด่วนเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแบบแจ้งการครอบครองที่ดินแล้วให้ลงรับในช่องเลขที่โดยขึ้นเลขที่ 1 ในหมู่บ้านหนึ่งไปจดหมู่บ้านนั้นแล้วจึงขึ้นเลขที่ 1 ใหม่ และลงลายมือชื่อ ผู้รับ พร้อมด้วย วัน เดือน ปี ถ้าเป็นที่ดินในเขตเทศบาลให้ขึ้นเลขที่ 1 ในตำบลหนึ่งไปจดหมดตำบลนั้น และให้นายอำเภอประทับตราประจำตำแหน่งประจำต่อรอยปรุตรงที่พิมพ์ไว้ว่า “ประทับตรา” ทั้งสองแห่ง จากนั้นให้นายอำเภอทำทะเบียนการครอบครองที่ดินขึ้นไว้ตำบลละ 1 เล่ม แบ่งหน้าออกเป็นหมู่บ้านตามจำนวนหมู่บ้านในตำบลนั้นๆ ให้พอสมควรกับจำนวนที่ดินในหมู่บ้านนั้นๆ โดยคัดรายการจากแบบ ส.ค. 1 มาลง

⁴ คำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ 1244/2497

ติดต่อกันไป เรียงลำดับจนหมดจำนวนที่รับแจ้งไว้ตามคำอธิบายการรอกททะเบียนการครอบครอง
ท้ายคำสั่งนี้ ทะเบียนนี้เก็บไว้เป็นหลักฐาน ณ ที่ว่าการอำเภอ และให้คัดขึ้นอีกชุด ส่งไปยังกรมที่ดิน
โดยให้อำเภอทำสารบบแบบเก็บใบแจ้งไว้เป็นรายตำบล โดยเก็บเรียงตามลำดับหมู่บ้าน ตำบลหนึ่ง
ให้แยกเก็บเล่มหนึ่ง ถ้าตำบลใดมีใบแจ้ง ส.ค. 1 มากเกินสมควร ก็ให้เพิ่มสารบบเล่มต่อไปได้ตาม
ความจำเป็น แล้วเขียนที่ป้ายสันสารบบ บอกชื่อตำบลและหมู่บ้านไว้ให้เรียบร้อยในกรณีที่มีผู้ขอ
แจ้งการครอบครองที่ดินภายหลังกำหนดตามกฎหมายที่ให้นายอำเภอสอบสวนเสนอผู้ว่าราชการ
จังหวัดพิจารณา เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรก็ให้มีคำสั่งผ่อนผันเป็นการเฉพาะรายแล้วจึงนำ
ลงทะเบียนการครอบครองที่ดินต่อไป และในกรณีที่ปรากฏหลักฐานว่าการแจ้งการครอบครอง
ที่ดินดังกล่าวนั้นมีการผิดพลาดเคลื่อนให้นายอำเภอสอบสวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา
สั่งการเช่นเดียวกันแล้วให้แก้ไขทะเบียนการครอบครองที่ดินตาม

การแจ้งการครอบครองที่ดินรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดวิธีการ
แจ้งการครอบครองที่ดินไว้ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2497 ตาม
หลักเกณฑ์ และวิธีการคือ⁵ ให้ผู้ครอบครองที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ ซึ่ง
ที่ดินตั้งอยู่ด้วยตนเองหรือ โดยผู้แทนตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน แบบ ส.ค. 1 ท้ายประกาศนี้
โดยมีกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านรับรองข้อความว่าถูกต้องตามความจริง และให้ผู้ครอบครองที่ดินยื่น
แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน แปลงละ 1 ฉบับ (2 ตอน) เมื่อนายอำเภอได้รับแจ้งการครอบครอง
ที่ดินให้ลงเลขรับแล้วลงลายมือชื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับในแบบ ส.ค. 1 ทั้ง 2 ตอน และ
ประทับตราประจำต่อ แล้วมอบแบบแจ้ง ตอนที่ 2 ให้แก่ผู้แจ้งไป โดยการแจ้งการครอบครองที่ดิน
ให้แจ้งได้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป จนถึงวันที่ 29 พฤษภาคม 2498 เป็นอันหมดเขต ซึ่งเมื่อพ้น
กำหนดเวลาแจ้ง ปรากฏว่าผู้ใดมิได้แจ้งและตนมีเหตุสมควรอันจะขอผ่อนผันให้รับแจ้งการ
ครอบครองไครยื่นคำร้องต่อนายอำเภอสอบสวนพยานและหลักฐาน แล้วเสนอความเห็นไปยังผู้ว่า
ราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งการ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29
กุมภาพันธ์ 2515 ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย
ที่ดิน จึงเป็นอันว่านับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ (4 มีนาคม 2515) ก็จะไม่มีการ
ผ่อนผันการแจ้งการครอบครองที่ดินอีกต่อไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะไม่มีการออก ส.ค. 1
ให้กับเจ้าของที่ดินต่อไปแล้ว ยกเว้นกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการคำร้องขอผ่อนผันแจ้งการ

⁵ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการครอบครองที่ดิน

ครอบครองที่ดินมีก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัตินี้ใช้บังคับให้เสร็จสิ้นไปตามมาตรา 27 ทวิ⁶ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ผู้ที่แจ้งการครอบครอง(ส.ค. 1) ดังกล่าว สามารถนำหลักฐาน ส.ค. 1 ไปขอรังวัด ออกโฉนดที่ดินได้ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าที่ดินนั้นภายหลังจะอยู่ในบังคับหรือเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น เช่นพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 หรือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

2) การรับรองสิทธิของโฉนดที่ดิน ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามบทบัญญัติมาตรา 6⁷ เข้าของที่ดินบางคนมีสิทธิอันจะขอรับโฉนดที่ดินได้ในหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามกฎหมายเก่ายุแล้ว และต่อมาพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 4 ยกเลิกกฎหมายเก่าเพราะฉะนั้นบทบัญญัติในมาตรา 6 นี้จึงเป็นบทบัญญัติที่จะช่วยเหลือบุคคลเหล่านั้นให้มีสิทธิได้รับโฉนดที่ดินตามเงื่อนไขระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งสามารถแยกบุคคลดังกล่าวได้เป็น 4 ประเภท คือ⁸

ประเภทแรก คือ บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ (วันที่ 12 เมษายน 2479) กฎหมายให้สิทธิผู้นั้นที่จะขอรับโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

⁶ ประมวลกฎหมายที่ดิน. มาตรา 27 ทวิ

ในกรณีที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหรือผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าว ได้ยื่นคำร้องขอผ่อนผันการแจ้งการครอบครองตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับและผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้มีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการให้เสร็จสิ้นโดยไม่ชักช้า แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นที่จะใช้สิทธิตามมาตรา 27 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายนี้

⁷ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. มาตรา 6

บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับและผู้รับโอนที่ดินดังกล่าว ให้มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับบุคคลที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับเป็นต้นมา และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ถ้าไม่ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎกระทรวง และให้พระราชบัญญัติของโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 คงใช้บังคับต่อไป

⁸ กรมที่ดิน. (2558). *การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน:114 ปีกรมที่ดิน*. กรุงเทพฯ: กรมที่ดิน. หน้า 19.

ประเภทที่สอง คือ ผู้รับโอนที่ดินมาจากบุคคลประเภทแรก

ประเภทที่สาม คือ บุคคลที่ได้ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ (วันที่ 12 เมษายน 2479) และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือเข้าครอบครองที่ดินโดยมิได้ขออนุญาตจับจองบุคคลที่ถือว่าครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายคือบุคคลที่ขอจับจองที่ดินและนายอำเภอหรือข้าหลวงประจำจังหวัดแล้วแต่กรณี สั่งออกใบอนุญาตให้ซึ่งใบอนุญาตให้จับจองมี 2 ชนิด คือ

(ก) “ใบเหยียบย่ำ” ผู้จับจองที่ได้รับใบเหยียบย่ำจะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่ได้รับใบเหยียบย่ำ และเมื่อผู้นั้นได้ทำประโยชน์แล้วไปขอรับรองจากนายอำเภอนายอำเภอให้คำรับรองโดยนำที่ดินขึ้นทะเบียน และออกใบสำคัญให้ ตามแบบหมายเลข 3 แบบหมายเลข 3 ดังกล่าวนี้อถือว่าเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบหนึ่ง ซึ่งมีเพียงสิทธิครอบครอง

(ข) “ตราจอง” ผู้จับจองที่ได้รับตราจองที่เป็นใบอนุญาตนี้ จะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับใบจอง เมื่อผู้นั้นทำประโยชน์แล้วไปขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินเจ้าพนักงานที่ดินจะออกตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งถือเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภทหนึ่ง

ส่วนผู้ที่มิได้ขอจับจองเพื่อรับใบเหยียบย่ำหรือตราจองที่เป็นใบอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วก็มีสิทธิรับโฉนดที่ดินได้ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 1⁹

ประเภทที่สี่ คือ บุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ (วันที่ 12 เมษายน 2479) ถือว่าจัดอยู่ในกลุ่มบุคคลประเภทที่สามมีสิทธิจะได้รับโฉนดที่ดินเช่นเดียวกัน

⁹ กฎกระทรวงฉบับที่หนึ่ง พ.ศ. 2497 ตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ข้อ 1 ในท้องที่ซึ่งได้มีการออกโฉนดที่ดินแล้ว บุคคลที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2497 ใช้บังคับเป็นต้นมา และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่ได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และแจ้งการครอบครองไว้แล้ว หากประสงค์จะขอรับโฉนดที่ดินให้ไปยื่นคำขอต่อพนักงานที่ดินในเขตที่มีสำนักงานที่ดินหรือในอำเภอที่ไม่มีสำนักงานที่ดิน

บุคคลทั้งสี่ประเภท ถ้าได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) แล้วก็ขอลอกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 58¹⁰ และ 59¹¹ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ตามหากไม่แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ก็อาจขอลอกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 58 ทวิ¹² และ 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

¹⁰ ประมวลกฎหมายที่ดิน. มาตรา 58

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้น โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

¹¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน. มาตรา 59

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอลอกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนดเพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความร่วมมือผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

¹² ประมวลกฎหมายที่ดิน. มาตรา 58 ทวิ

เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้
ได้ คือ

(2) ตามบทบัญญัติมาตรา 11¹³ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินไว้บังคับควบคุมว่า ในเขตท้องที่ซึ่งได้ออกโฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินไว้บังคับ ให้คงใช้บทบัญญัติว่าด้วยการนั้น เฉพาะในส่วนที่บัญญัติถึงวิธีการรังวัดและออกหนังสือสำคัญดังกล่าวข้างต้นต่อไป จนกว่าจะได้มีการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

2.1.1.2 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

1) การรับรองหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายเก่า ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้มีบทบัญญัติให้โฉนดที่ดินเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและรับรองหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายเก่า ตามคำนิยามในมาตรา 1 กำหนดว่า

“โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึง โฉนดที่แผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

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

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ครี

(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ไว้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

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

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (3) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

¹³ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. มาตรา 11

ในเขตท้องที่ซึ่งได้ออกโฉนดตามที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินไว้บังคับ ให้คงใช้บทกฎหมายว่าด้วยการนั้นเฉพาะในส่วนที่บัญญัติถึงวิธีการรังวัดและการออกหนังสือสำคัญต่อไป จนกว่าจะได้โฉนดที่ดิน

ฉะนั้น ในประมวลกฎหมายที่ดินถ้าใช้คำว่า “โฉนดที่ดิน” แล้ว ต้องหมายถึง หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้ง 4 ประเภทดังกล่าว เว้นแต่บางมาตราที่มุ่งให้หมายถึง โฉนดที่ดิน โดยเฉพาะ เช่น กรณีการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจมาตรา 58 และ 58 ทวิ และการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 และ 59 ทวิ¹⁴ โฉนดที่ดินในที่นั้น หมายถึงโฉนดที่ดินที่ ออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินอย่างเดียว ไม่ได้หมายความรวมถึงประเภทอื่น เพราะหนังสือ สำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภทอื่นที่ปัจจุบัน ไม่ได้ออกอีกแล้ว

2) การรับรองกรรมสิทธิ์ของบุคคลตามมาตรา 2 กำหนดว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็น กรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ ดังนั้น ถ้าหากในประเทศไทยส่วนใดยังไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใด ที่ดินส่วนนั้นเป็นของรัฐ

3) การกำหนดการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดไว้ใน มาตรา 3¹⁵

4) การกำหนดแบบหลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดไว้ในมาตรา 56¹⁶

¹⁴ ประมวลกฎหมายที่ดิน. มาตรา 59 ทวิ

ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือ สำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ศรี ถ้ามี ความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงาน เจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการ ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว แต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวล กฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตาม ระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้ หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

¹⁵ ประมวลกฎหมายที่ดิน. มาตรา 3

บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

- (1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่ง โฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้
- (2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

¹⁶ ประมวลกฎหมายที่ดิน. มาตรา 56

ภายใต้บังคับมาตรา 56/1 แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบ ใต้สวนหรือโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนของหนังสือดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 56 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับ ที่ 11) พ.ศ. 2551

5) การกำหนดสาระสำคัญในโฉนดที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดไว้ใน มาตรา 57¹⁷

2.1.2 วิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดวิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ 3 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรกการเดินทางออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตาม มาตรา 58 และ 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แยกเป็น (ก) การเดินทางออกโฉนดที่ดิน ภาคพื้นดิน ดำเนินการในพื้นที่หมู่บ้าน หรือพื้นที่ที่มีสิ่งปกคลุมไม่เห็นรายละเอียดในระวางแผนที่ รูปถ่ายทางอากาศ หรือในพื้นที่ที่ไม่สามารถสร้างระวางรูปถ่ายทางอากาศได้ (ข) การเดินทางออกโฉนดที่ดิน โดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ดำเนินการในพื้นที่โล่ง สามารถเห็นลวดลายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งเป็นลักษณะงานเก็บตก เสริมหรือเพิ่มเติมในพื้นที่ระวางแผนที่ เดียวกับการเปลี่ยน น.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดินในกรณีที่ดินไม่มี น.ส. 3 ก. หรือมีแต่ไม่สามารถย้าย รูปแปลงที่ดินในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศเพื่อเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินได้

ประเภทสอง การออกโฉนดที่ดิน โดยวิธีการเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเภทสาม การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และ 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งรวมการออกโฉนดที่ดินตามโครงการ ต่างๆดังต่อไปนี้ด้วย คือการออกโฉนดที่ดินแบบท้องถิ่นการออกโฉนดที่ดินตามโครงการจัดรูป ที่ดินและ การออกโฉนดที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดิน

¹⁷ ประมวลกฎหมายที่ดิน. มาตรา 57

โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้มีข้อความสำคัญดังต่อไปนี้ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้ มีสิทธิในที่ดิน ตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่ รูปแผนที่ของที่ดินแปลงนั้นซึ่งแสดงเขตข้างเคียงทั้งสี่ทิศ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อ และประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ กับให้มีสารบัญชสำหรับจดทะเบียนไว้ด้วย

โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทำเป็นคู่ฉบับรวมสองฉบับมอบให้ผู้มีสิทธิในที่ดิน ฉบับหนึ่ง อีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน สำหรับฉบับที่เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินนั้น จะจำลองเป็นรูปถ่าย หรือจัดเก็บโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือเสมือนเป็นต้นฉบับ

(มาตรา 57 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ต่อมา มาตรา 57 วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2550)

2.1.3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

2.1.3.1 มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน

มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินรวมถึงการครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินเดิม การที่จะครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้ต้องมีสภาพเป็นบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต้องเป็นไปตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ กล่าวคือ จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ หากพิจารณาจากกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แล้วบุคคลที่มีสิทธิจะได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่อยู่ในลักษณะ “เป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน” ซึ่งบุคคลผู้มีสิทธิในที่ดินจะต้องอยู่ในฐานะเจ้าของที่ดินมิใช่อยู่ในฐานะผู้เช่าหรือผู้ทรงสิทธิเก็บกิน¹⁸ ทั้งนี้ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 แม้ว่าการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินไม่เป็นนิติกรรมก็ตาม แต่ยังคงพิจารณาถึงสิทธิของบุคคลและความสามารถของบุคคลที่จะขออนุญาตที่ดินด้วย ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องความสามารถ บัญญัติไว้ว่า สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารกและสิ้นสุดลงเมื่อตาย ทารกในครรภ์มารดาที่สามารถมีสิทธิต่างๆ ได้ หากว่าภายหลังคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารก”¹⁹

ดังนั้นผู้ที่ทำการขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสอบสวนสิทธิต้องพิจารณาถึงการเป็นบุคคล ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย คือต้องมีสภาพบุคคลแล้วในขณะที่ยื่นคำขออนุญาตที่ดิน หากเป็นบุคคลธรรมดาต้องพิจารณาถึงความสามารถของบุคคลบางประเภทตามที่กฎหมายได้จำกัดความสามารถไว้ เช่น ผู้เยาว์ คนวิกลจริต คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ เป็นต้น รวมถึงประเด็นการพิจารณาในการเป็นนิติบุคคลด้วย โดยบุคคลที่จะขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงหมายถึง

1) เจ้าของที่ดิน, ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ซึ่งรวมถึงผู้ครอบครองต่อเนื่องด้วย

2) ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อุปการะผู้เยาว์ซึ่งจะต้องพิจารณาปฏิบัติ คือ ถ้าผู้เยาว์มีอายุต่ำกว่า 7 ปี ถือว่าเป็นผู้ไร้เดียงสาต้องให้ผู้อุปการะ (ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้ใช้อำนาจ

¹⁸ กรมที่ดิน. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 8. หน้า 41.

¹⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 15

สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารกและสิ้นสุดลงเมื่อตาย ทารกในครรภ์มารดาที่สามารถมีสิทธิต่างๆ ได้ หากว่าภายหลังคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารก

ปกครองหรือผู้ปกครองตามแต่กรณี) ของผู้เยาว์ทำการแทนถ้าผู้เยาว์มีอายุเกิน 7 ปี จะต้องพิจารณาว่า ผู้เยาว์สามารถที่จะให้ถ้อยคำสอบสวนซึ่งระวางชี้และรับรองแนวเขตได้หรือไม่ ถ้าสามารถดำเนินการได้ก็ให้นำการรังวัดโดยไม่ต้องให้ผู้อุปการะ (ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้ปกครอง) ของผู้เยาว์ทำการแทน แต่ถ้าผู้เยาว์ไม่สามารถให้ถ้อยคำ สอบสวน ลงชื่อระวางชี้ และรับรองแนวเขตได้ ก็ต้องดำเนินการ ตามมาตรา 1566 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁰ บัญญัติให้บุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ อยู่ในอำนาจปกครองของบิดามารดาฉะนั้น การขอแสดงตัวเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบุตรแทนผู้เยาว์ จึงต้องให้ทั้งบิดาและมารดาขึ้นคำขอร่วมกัน เว้นแต่จะอยู่ในเงื่อนไขซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจปกครองอยู่กับบิดาหรือมารดาฝ่ายเดียว ประกอบหนังสือกรมที่ดินที่ มท 0606/ว.8712 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2517²¹ เรื่อง ผู้เยาว์นำทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

3) ผู้อนุบาลต้องแสดงคำสั่งของศาลที่สั่งให้เป็นผู้อนุบาลและต้องให้ทำการแทนคนไร้ความสามารถนั้นด้วย

4) ผู้จัดการมรดก กล่าวคือ เจ้าของที่ดิน, ผู้ครอบครองที่ดินนั้นเสียชีวิตมีการแต่งตั้งผู้จัดการมรดกเพื่อจัดการทรัพย์สินของเจ้ามรดก ไม่ว่าจะเป็นผู้จัดการมรดกโดยพินัยกรรมหรือตามคำสั่งศาล โดยทายาทร่วมกันร้องขอต่อศาลก็ตามจะต้องมีหลักฐานการเป็นผู้จัดการมรดกหรือคำสั่งศาลมาแสดง

5) นิติบุคคลต่างๆต้องมีหลักฐานการก่อตั้งนิติบุคคลเป็นต้นว่า หนังสือบริคณห์สนธิ หนังสือรับรองของเจ้าพนักงานจดทะเบียนห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด ขอบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง แล้วแต่กรณีมาแสดง และต้องพิจารณาด้วยว่าผู้ใดบ้างมีอำนาจลงชื่อแทนนิติบุคคลนั้นๆ รวมทั้งเอกสารประกอบมติที่ประชุม หรือรายงานการประชุมการมอบอำนาจด้วย

²⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 1566

บุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะต้องอยู่ในอำนาจปกครองของ บิดามารดาอำนาจปกครองอยู่กับบิดาหรือมารดาในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) มารดาหรือบิดาตาย
- (2) ไม่แน่นอนว่ามารดาหรือบิดามีชีวิตอยู่หรือตาย
- (3) มารดาหรือบิดาถูกศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ ความสามารถ
- (4) มารดาหรือบิดาต้องเข้ารักษาตัวในโรงพยาบาลเพราะจิตฟั่นเฟือน
- (5) ศาลสั่งให้อำนาจปกครองอยู่กับบิดาหรือมารดา
- (6) บิดาและมารดาตกลงกันตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ตกลงกันได้

²¹ หนังสือกรมที่ดินที่ มท 0606/ว.8712

6) ตัวแทน คือ ผู้มานำทำการรังวัดแทนเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นและต้องมีหนังสือมอบให้นำทำการนำรังวัดแทนมาแสดงด้วย

7) เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินต่างๆตามกฎหมาย เช่น กรมธนารักษ์ หรือที่ดินของทางราชการซึ่งตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ เช่น ที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล เทศบาล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องมีหลักฐานการมอบอำนาจให้ทำการแทนรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ การครอบครองและทำประโยชน์แล้วนั้นต้องเป็นการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจริงๆ เช่น ทำเป็นที่ไร่นา เรือกสวน ที่บ้านอยู่อาศัย โดยการทำประโยชน์จะต้องให้เห็นถึงกิจการที่ทำประโยชน์ด้วย²²

“ครอบครอง” การพิจารณาเรื่องการครอบครองนั้นต้องเป็นการครอบครองโดยเจตนายึดถือเพื่อตนในฐานะเจ้าของที่ดินเป็นการครอบครองเพื่อตนเองเท่านั้นการเข้าไปปักป้ายชื่อว่าเป็นที่ดินของตนแต่ไม่ได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นไม่ถือว่าเป็นการครอบครองแต่การครอบครอง อาจจะไม่ต้องครอบครองด้วยตนเองเสมอไป จะมีผู้ครอบครองแทนก็ได้ในฐานะที่เป็นตัวแทนหรือเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแทนตน เช่น ในฐานะผู้เช่า ลูกจ้าง บริวาร ผู้อยู่อาศัย แทนเจ้าของที่ดินก็ได้

“ทำประโยชน์” การพิจารณาเรื่องการทำประโยชน์นั้น ในการออกโฉนดที่ดินแม้มิได้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้โดยตรง แต่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่จะใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจพิจารณาในเรื่องการทำประโยชน์ได้บัญญัติไว้ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 10²³ ในเรื่องการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายว่า

²² มานัส ชั่วสวัสดิ์. *เอกสารคำบรรยายเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน*. หน้า 5.

²³ กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ข้อ 10 เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

(1) ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวันประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ

(2) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่ง

“ข้อ 10 เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่าได้มีการครอบครอง และทำประโยชน์ ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ดังนี้ฯลฯ

การพิจารณา คำว่า “ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น” แล้ว ต้องพิจารณาถึง สภาพใน แต่ละท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย เช่น

ภาคเหนือ ในบางจังหวัด เช่น จังหวัดเชียงใหม่ที่ดินในบางท้องที่อาจจะปล่อยให้ รกร้างไม่มีการทำประโยชน์อะไร เหมือนเป็นป่ารก มีต้นไม้ที่บอบ แต่หากได้ศึกษาสภาพท้องถิ่นและ การประกอบอาชีพในท้องถิ่นนั้น และการสอบสวนแล้วจะพบว่าที่ดินแปลงนั้นมีการทำประโยชน์ แล้วโดยการเลี้ยงครั้ง ที่ต้นไม้เจ้าของที่ดินแปลงนั้นมีอาชีพเลี้ยงครั้งขายที่ดินแปลงนั้น จึงเป็นที่ดิน ที่มีการทำประโยชน์แล้ว

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พื้นที่แห้งแล้งอาจทำประโยชน์ไม่ได้เต็มที่ บางส่วนจะ ปล่อยให้ป็นต้นไม้อายุชรา การพิจารณาที่ต้องถือว่าเจ้าของครอบครองทำประโยชน์ทั้งหมด รวมทั้งที่เป็นต้นไม้นั้นๆ ด้วยเพราะโดยสภาพต้องมีบางส่วนทิ้งไว้บ้าง สำหรับใช้ไม้ทำฟืน

ภาคตะวันออก ในบางจังหวัด เช่น ในจังหวัดชลบุรี สภาพในพื้นที่อาจจะเห็นว่ามี สภาพเป็นที่ชายเลนหรือน้ำทะเลขังอยู่ ไม่ได้เป็นพื้นดินแห้งให้เห็น และมีต้นโกงกาง แสม ตะบูน ขึ้นอยู่เต็มทั้งแปลงก็ต้องเข้าใจสภาพการทำประโยชน์ว่าในพื้นที่ดังกล่าวว่า ชาวบ้านเค้าปลูกหรือ

ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ 5 และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม

(1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

(3) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรม พัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือ เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ได้ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขต ติดต่อกับเขี้ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือ เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้อำเภอมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ(เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อ คณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออก หนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวรตามมติ คณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตติดต่อกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็น เขตป่าไม้อาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

ดูแลต้นนี้ไว้เพื่อตัดไม้ทำเป็นถ่าน ไม้ไผ่กองหรือตัดเป็นฟืนขาย หรือบางท้องถิ่นในหลายจังหวัด เช่น จังหวัดชลบุรี สมุทรสงคราม ต้องมีการปล่อยให้ที่ดินให้มีน้ำทะเลเข้าถึง เพื่อการทำนาเกลือ ก็เป็น การทำประโยชน์ตามสภาพพื้นที่

ภาคใต้ พื้นที่บางส่วนเป็นเนินเขา ปลู่ยางพารา บางส่วนชาวบ้านก็ทิ้งไว้ เพื่อ รักษาต้นไม้ให้คงอยู่และใช้ประโยชน์ โดยการเก็บฟืนหรือพืชสมุนไพรเป็นอาหารประจำวัน แต่ เจ้าของยังครอบครองอยู่ก็ต้องถือว่าเขาทำประโยชน์แล้ว หรือในพื้นที่ตำบลบางไผ่ อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีสภาพเป็นที่น้ำกร่อยที่มีลักษณะน้ำขึ้นน้ำลงเป็นเวลาปกติทุกวันหากดูสภาพ จะเห็นว่าเป็นที่น้ำท่วมถึงแต่ตามสภาพท้องถิ่นแล้วเป็นที่ดินที่ชาวบ้านปลูกต้นจาก ซึ่งจำเป็นต้องมี น้ำท่วมถึงจึงเป็นการทำประโยชน์ตามสภาพท้องถิ่นแล้ว

ข้อพิจารณาในเรื่องการทำประโยชน์ตามสภาพท้องถิ่นในอีกประเด็นหนึ่งคือ จำเป็นต้องทำประโยชน์ตลอดเวลาหรือตลอดทั้งปีหรือไม่ซึ่งต้องพิจารณาตามสภาพท้องถิ่นนั้น เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนืออาจทำนาได้ปีละครั้งในเวลาที่ไม่ได้ทำนาก็ยังคงถือว่าเจ้าของที่ดินได้ ทำประโยชน์เป็นที่นาอยู่ เพียงแต่ไม่ใช่ระยะเวลาที่ทำนาปลูกข้าวได้เท่านั้น หรือในบางปีไม่มีน้ำไม่ สามารถทำนาได้ หรือเจ้าของขาดสนใจการลงทุนแต่เจ้าของก็ไม่ได้เจตนาสละการครอบครองหรือ ทิ้งร้าง เพียงแต่ทำนาไม่ได้ในปีนั้น ก็ยังคงถือว่าเจ้าของได้ครอบครองทำประโยชน์เป็นที่นาอยู่

ส่วนการพิจารณาคำว่า “ตามสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์นั้น”²⁴ การ พิจารณาต้องศึกษาว่าสภาพกิจการที่ทำประโยชน์นั้นเป็นอย่างไร เช่น ถ้าใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ สภาพ การทำประโยชน์มิใช่เป็นเพียงคอกสัตว์หรือที่อยู่ดูแลสัตว์เท่านั้น ต้องการพื้นที่เป็นจำนวนมากเพื่อ การปลูกหญ้าหรือขุดบ่อเก็บน้ำ หรือที่คอก ที่ดูเหมือนไม่ได้ทำประโยชน์อะไรแต่ที่จริงแล้วเป็นที่ เพื่อให้อาศัยอยู่ในฤดูน้ำหลากหรือที่บ้านในพื้นที่ภาคใต้ที่มีวิถีชีวิตส่วนใหญ่ในการอนุรักษ์ ธรรมชาติความเป็นอยู่จะใช้พืชที่ขึ้นเองตามธรรมชาติเป็นอาหารหลักประจำวันดังนั้น ที่บ้านส่วน หนึ่งจึงมีใช้เฉพาะส่วนที่เป็นที่ปลูกบ้านเท่านั้น แต่จะหมายรวมถึง ต้นไม้ที่ปลูกเป็นป่าที่เจ้าของใช้ ประโยชน์ที่อยู่รอบๆ บ้านนั้นด้วย

การพิจารณาในการสอบสวนการทำประโยชน์นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ สอบสวนเมื่อใด กระบวนการดังกล่าวได้กำหนดไว้ในข้อ 9 ข้อ 15 (2) และข้อ 10 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 พ.ศ. 2537 (ประกอบกับข้อ 16 ซึ่งให้นำข้อ 15 มาใช้โดยอนุโลมในการออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ซึ่ง ข้อ 9 กำหนดว่า ในการนำ พนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนปักหลักตามมุม เขตที่ดินของตนและให้ถือยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตาม

²⁴ กรมที่ดิน. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 8. หน้า 43.

แบบ น.ส. 1 ค. ทำยกรกฎกระทรวงนี้ (และตามแบบ น.ส. 5 กรณีโฉนดที่ดินตามข้อ 15 (2)) จึงเห็นได้ว่ากระบวนการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เกิดขึ้นขณะที่วันที่ทำการรังวัดในที่ดินที่ขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยมีเจ้าของที่ดินหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้นำชี้เขตที่ดินรอบแปลง (ปักหลักตามมุมเขตที่ดิน) และให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นำทำการรังวัดและสอบสวนการทำประโยชน์ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องบันทึกถ้อยคำนั้นลงในแบบ น.ส.5 และข้อ 10 กำหนดต่อมาว่า เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม (1) (2) และ (3) ทั้งนี้ข้อ 10 (2) ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า เมื่อที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และไม่มีผู้คัดค้าน ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้²⁵

2.1.3.2 ไม่เป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ที่ดินที่จะขออนุญาตที่ดินได้ต้องไม่เป็นที่ดินที่กฎหมายกำหนดต้องห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 3 กำหนดว่า การออกหนังสือรับรองว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ให้กระทำสำหรับที่ดินที่พึงจะออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย และกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 8²⁶ กำหนดห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน และกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14²⁷ กำหนดห้าม

²⁵ กรมที่ดิน. (2543). *รวมกฎหมายเก่าเกี่ยวกับกรมที่ดิน 100 ปี กรมที่ดิน*. กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์แห่งประเทศไทย. หน้า 44- 45.

²⁶ กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 8 กำหนดห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
- (2) ที่เขา ที่ภูเขา หรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

²⁷ กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 กำหนดห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน 5 ประเภทดังต่อไปนี้

1. ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
2. ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
3. ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง

มิให้ขอกองออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน คือ ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่นทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่งที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน มิใช่ใบจองใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชนหรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว และที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่นและที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ดังนั้น ก่อนกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์อาศัยกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 3 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 8 ส่วนการออกโฉนดที่ดิน อาศัยกฎกระทรวงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2497 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 8

แต่ปัจจุบันได้มีการยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าขณะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ที่ดินดังกล่าวมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออก

ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชนหรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

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

5. ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่เช่น เดิมสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินบนเกาะได้ แต่ภายหลังกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีผลใช้บังคับ ทำให้ไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินบนเกาะได้ เว้นแต่มีหลักฐานในที่ดินตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 เช่น ส.ค. 1 และคำขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ได้ยื่นคำขอไว้ก่อนกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและความคิดเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะต้องพิจารณาว่าที่ดินอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่เช่นพื้นที่ป่าไม้ถาวร ที่มีการจำแนกเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 และพื้นที่ที่มีความลาดชันอันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป (19.174 องศา) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีสิทธิครอบครองมาก่อนการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (ก่อน 1 ธันวาคม 2497) หรือมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค. 1) (ตามหนังสือกรมที่ดินที่ มท 0713/ว 19779 ลงวันที่ 15 กันยายน 2531) ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ ปี พ.ศ. 2523 และที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ใบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือมีใบจองใบเหยียบย่ำ หรือมีหลักฐาน น.ค. 3, ก.ส.น. 5 ก่อนประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน (ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด่วนที่สุดที่ นร 0601/209 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2537) พื้นที่เหล่านี้ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เว้นแต่ผู้ครอบครองจะมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว

2.1.4 กระบวนการขั้นตอนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มีการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการไว้ทั้งตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นกฎหมายและระเบียบคำสั่งกรมที่ดินซึ่งไม่ถือเป็นกฎหมายแต่เป็นแนวทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติ ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมีผลให้การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การไม่ปฏิบัติตามระเบียบคำสั่งไม่มีผลต่อการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นเรื่องที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบคำสั่ง²⁸

จากการศึกษาเห็นว่า องค์ประกอบที่สำคัญของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จะเกิดขึ้นได้ต้องมีองค์ประกอบครบ 3 ส่วนที่สำคัญ คือ (1) ที่ดินที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (2)

²⁸ กรมที่ดิน. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8. หน้า 46.

บุคคลที่มีสิทธิขอหรือมีสิทธิได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และ (3) วิธีการที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

2.2 วิวัฒนาการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน

โฉนดที่ดิน ถือเป็นเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าผู้ที่มีโฉนดที่ดินเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้น ซึ่งระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน และการออกโฉนดที่ดินในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ เป็นต้น²⁹

2.2.1. สมัยกรุงสุโขทัย

ในสมัยกรุงสุโขทัย ซึ่งถือว่าเป็นการเริ่มต้นมีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ซึ่งสมัยสุโขทัยในสมัยสุโขทัยในสมัยพ่อขุนรามคำแหงทรงปกครองในรูปบิดาปกครองบุตร โดยให้พลเมืองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้ได้พืชผลมาเป็นปัจจัยในการบริโภค และอุปโภคพอควรแก่ระดับการครองชีพในสมัยนั้น เพื่อราษฎรเข้าเพราะปลูกได้ผลประโยชน์แล้วก็โปรดให้ที่ดินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของราษฎรคนนั้น ซึ่งจะปรากฏในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง กล่าวคือ “ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ปาลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขานก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน” ซึ่งในสมัยสุโขทัยไม่มีปรากฏว่ามีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน แต่อย่างใด³⁰

2.2.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา

ในรัชกาลของสมเด็จพระนเรศวรมหาราชปีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) มีการบัญญัติกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่เกี่ยวกับไรนา เรือกสวนขึ้นเมื่อ พ.ศ. 1903 จำนวน 3 บท คือ บทที่ 35 มาตรา 33 บทที่ 42 และ บทที่ 43 ซึ่งสรุปหลักการได้ว่า

1) โฉนดตามกฎหมายเบ็ดเสร็จเป็นใบอนุญาตที่นายเสนาระวาง นายอากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เขียนใบอนุญาต โฉนดให้ผู้ขอที่ดินยึดถือไว้เป็นคู่มือสำหรับที่ มิได้หมายความว่าผู้ถือโฉนดมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังเช่นปัจจุบัน แต่ออกให้เพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษี

2) ที่ดินทั้งในและนอกเมืองในแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยาเป็นของพระเจ้าอยู่หัวราษฎรเป็นผู้ถือครองในฐานะผู้อาศัย เสียภาษีเป็นเสมือนค่าเช่า ห้ามมิซื้อขายซึ่งกันและกัน

²⁹ กรมที่ดิน. (2543). *วิวัฒนาการการออกโฉนดที่ดินและงานทะเบียนที่ดิน: 100 ปีกรมที่ดิน*. กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย. หน้า 1.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

3) ผู้ที่จะได้ที่ดินจะต้องขออนุญาตจับจอง หรือทางราชการจัดให้ โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับเรื่องที่ดินดังกล่าวคือ กรมนาซึ่งเป็นใน 4 กรมที่เรียกว่า จตุสดมภ์

2.2.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในตอนนั้นงานที่ดินยังคงดำเนินการเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยกรมนาเป็นผู้รับผิดชอบ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 ได้ออกหนังสือสำหรับที่บ้านขึ้นทำเฉพาะภายในกำแพงพระนครขึ้น กระทรวงการนครบาลเป็นเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญชนิดนี้ ส่วนในหัวเมืองให้ผู้ว่าราชการเมืองเทศภิบาลเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือเพื่อเก็บภาษีอากรแต่อย่างใด และสมัยรัชกาลที่ 4 มีการกำหนดห้ามไม่ให้ผู้ใดขายที่ดินแก่คนต่างประเทศที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยไม่ถึง 10 ปี หากมีความจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากเสนาบดีจึงจะขายได้ ต่อมารัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ทรงวางพื้นฐานในการปรับปรุงสิทธิผู้ถือครองที่ดิน โดยบทกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินออกใช้หลายฉบับ กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่สำคัญก็คือ ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 (พ.ศ.2544) และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2541) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับจนถึง พ.ศ. 2497 และหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินออกใช้ในรัชกาลที่ 5 มีดังนี้ คือ โฉนดสวน โฉนดป่า ใบเขียวข่าตราจอง โฉนดตราจอง โฉนดแผนที่ โฉนดที่ดิน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ครอบครองและมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินยึดถือไว้เป็นครั้งแรก³¹

กฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้วเป็นกฎหมายเฉพาะที่ได้วางกฎเกณฑ์หรือระเบียบเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของประเทศไทยทั้งสิ้น และเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้กระจัดกระจายอยู่หลายแหล่งหลายที่ด้วยกันเป็นการยากที่จะศึกษาค้นคว้าดังนั้นในปี พ.ศ. 2496 กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีความคิดที่จะปรับปรุงกฎหมายที่ดินเสียใหม่โดยจัดทำเป็นประมวลกฎหมายที่ดินรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานที่ดินทั้งหมดมาใช้ในที่เดียวกันให้เป็นหมวดหมู่ สิ่งใดที่เป็นแนวคิดใหม่ที่จะเห็นว่าเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ของประเทศก็ได้นำมาบัญญัติไว้ในที่เดียวกัน เช่น ระบบการจัดที่ดินให้กับประชาชน การจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนไทย เป็นต้น ในที่สุดก็ได้มีประมวลกฎหมายที่ดินออกใช้บังคับเมื่อ วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497

2.2.4 ประเภทของเอกสารสิทธิและสิทธิของผู้ถือครองที่ดิน

2.2.4.1 โฉนดที่ดิน

โฉนดที่ดินสถานภาพทางกฎหมายของโฉนดที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 1 ได้บัญญัติไว้ว่า ³²"โฉนดที่ดิน" หมายความว่าหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้ความหมาย

³¹ กรมที่ดิน. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 29. หน้า 2 – 8.

³² ประมวลกฎหมายที่ดิน. มาตรา 1

รวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" จากคำนิยามนี้จึงจำแนกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ได้ 4 ชนิดด้วยกันคือ

ก) โฉนดที่ดิน ออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ข) โฉนดแผนที่ ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 และออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนด ร.ศ. 127 โฉนดแผนที่มีแผนที่จำลองลงไว้ในโฉนดแล้วที่เรียกว่าโฉนดแผนที่ก็เพื่อให้แตกต่างจากโฉนดอย่างแท้จริงไม่มีแผนที่หลังโฉนด เช่น โฉนดป่า โฉนดสวน และตราแดง เป็นต้น

ค) โฉนดตราจอง ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121 ซึ่งต่อมาเปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. 124 มีออกอยู่ในท้องที่ 5 จังหวัด คือ พิษณุโลก พิจิตรอุตรดิตถ์ สุโขทัย และบางส่วนของจังหวัดนครสวรรค์

ง) ตราจองที่ตราไว้ได้ทำประโยชน์แล้ว ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479

ลักษณะที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้

ลักษณะที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ดังนี้ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้³³

(1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2)

แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิที่ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชนหรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหา

โฉนดที่ดิน หมายความว่า หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้ความหมายรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว"

³³ กฎกระทรวงฉบับที่ 43. (2537,1 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 111 ตอนที่ 12 ก, ข้อ 14.

ผลประโยชน์ ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดิน แห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20(3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่3) พ.ศ.2526 หรือกฎหมายอื่น

(5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์ สาธารณะอย่างอื่น

ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2534 ข้อ 4 "การออกโฉนดที่ดินให้กระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อการ ออกโฉนดที่ดินไว้แล้วในบริเวณที่ดินนอกจากนี้ไม่ออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์เว้นแต่ อธิบดีกรมที่ดินจะเห็นเป็นการสมควรให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้สร้าง ระวางแผนที่ไว้แล้วไปพลางก่อนได้"³⁴

ดังนั้น ที่ดินที่จะทำการออกโฉนดที่ดินได้ นั้น จึงต้องมีองค์ประกอบครบตาม หลักเกณฑ์ ข้างต้นนี้ กล่าวคือจะต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดิน ได้ครอบครองและทำประโยชน์ แล้วเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายและไม่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินไม่เป็น ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายดง ที่เลี้ยงสัตว์ สาธารณประโยชน์ไม่เป็นที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวง ห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 ไม่เป็นที่ดินที่ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชนไม่เป็นที่ดินของรัฐที่ คณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและ ไม่เป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างอื่น

ที่ดินที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้จะต้องอยู่ใน เงื่อนไข ดังนี้

(ก) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศหวงห้าม³⁵ ตาม มาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินผู้ครอบครองที่ดิน จะต้องมิสิทธิที่ครอบครองโดยชอบ ด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน³⁶

³⁴ ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. ฉบับที่ 12, ข้อ 4.

³⁵ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 109/2538

³⁶ ประมวลกฎหมายที่ดิน. มาตรา 9

(ข) ที่เกาะ จะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ใบจอง, ใบเหยียบย่ำ, น.ค.3, ก.ส.น.5 หรือเป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือเป็นที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และ 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(ค) เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร จะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หรือได้ออกใบจอง, ใบเหยียบย่ำ, ตราจอง ไว้ก่อนการสงวนหรือหวงห้ามที่ดิน

(ง) ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีหลักฐาน การแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1), ใบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 27 ครี³⁷ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือมีใบจอง, ใบเหยียบย่ำ หรือมีหลักฐาน น.ค.3, ก.ส.น.5 ก่อนประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

(จ) พื้นที่ที่มีความลาดชัน โดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป ตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีสิทธิครอบครองมากกว่าการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน(ก่อน 1 ธันวาคม 2497) หรือมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน โดยชอบธรรม ด้วยกฎหมายเช่น มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1)

ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่ และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) เข้า ไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่กิน ที่กรวด หรือทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

³⁷ ประมวลกฎหมายที่ดิน. มาตรา 27 ครี

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 27 ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นคิดต่อมาจนถึงวันทำการสำรวจจริงวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

2.2.4.2 หนังสือรับรองการทำประโยชน์

สถานภาพทางกฎหมายของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 1 บัญญัติว่า "หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว"³⁸

ดังนั้น การที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทนี้ได้ นั้น เจ้าหน้าที่จะต้องไปพิสูจน์การทำประโยชน์ในที่ดิน โดยดูว่าผู้นั้นมีสิทธิในที่ดินหรือไม่ ได้ทำประโยชน์ในที่ดินจริงหรือไม่ หลังจากนั้นจะมีการประกาศเพื่อให้โอกาสในการคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิหากไม่มีผู้คัดค้าน พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินต่อไป หนังสือรับรองการทำประโยชน์นี้ผู้ถือครองที่ดินมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น ยังไม่มีกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในปัจจุบันมีอยู่ 4 ชนิดด้วยกัน คือ³⁹

(ก) แบบ (น.ส.3) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ชนิดนี้เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินทั่วไป ปกติเป็นการออกโดยวิธีการเฉพาะราย ไม่มีระวางมีรูปแผนที่แต่เป็นแผนที่รูปลอย

(ข) แบบ (น.ส.3 ก.) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ชนิดนี้เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้แก่ผู้ปกครองที่ดินต่างๆไป ไม่เหมือนกัน แต่จำกัดเฉพาะบริเวณที่ได้มีการจัดทำรูปถ่ายทางอากาศแล้ว คือ ต้องถือเอาระวางรูปถ่ายทางอากาศเป็นหลัก ถ้าไม่มีจะออกน.ส.3 ก ไม่ได้ และส่วนใหญ่แล้วจะออกโดยวิธีการเดินสำรวจทั้งตำบล มีการออกเป็นการเฉพาะรายบ้าง เนื่องจากมีผู้คัดค้านจากการเดินสำรวจ หรือ เปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ชนิดอื่นมาเป็นน.ส.3 ก. เช่น น.ส.3 หรือ น.ส.3 ข

(ค) แบบ (น.ส.3 ข) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ชนิดนี้ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินทั่วไปมีรูปแผนที่เป็นรูปลอยเช่นเดียวกับ น.ส.3 ออกในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

³⁸ ประมวลกฎหมายที่ดิน. มาตรา 1

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

³⁹ มานัส ชั่วสวัสดิ์. อ่างแล้ว เจริญรทที่ 22. หน้า 3 – 6.

(ง) แบบหมายเลข 3 เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ชนิดหนึ่ง ซึ่งออกตามกฎกระทรวงเกษตรธิการ ออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน(ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 เป็นกรณีของผู้จับจองที่ดินที่ได้รับใบเหยียบย่ำ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ใช้บังคับ มาขอคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกคำรับรอง โดยนำที่ดินขึ้นทะเบียนและออกใบสำคัญให้ แบบหมายเลข 3 นี้เป็นหนังสือแสดงการครอบครองยังไม่มีกรรมสิทธิ์ จึงต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ถ้าไม่ได้แจ้ง ส.ค.1 แบบหมายเลข 3 ดังกล่าวนี้ไม่ถือว่าเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์อีกต่อไป เพราะกฎหมายถือว่าสิทธิครอบครองไปแล้ว ปัจจุบันไม่มีการออกแบบหมายเลข 3 อีกแล้ว

วิธีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นมี 2 วิธี คือ

ประการแรกโดยการเดินสำรวจทั้งตำบล ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน⁴⁰

ประการที่สองโดยการขอออกเป็นการเฉพาะรายตาม มาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน⁴¹

⁴⁰ ประมวลกฎหมายที่ดิน. มาตรา 58

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่ทำการการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีการประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่ และวันเริ่มต้นของการสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยการปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นเดินสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีการประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

⁴¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน. มาตรา 59

ในกรณีที่มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานพิจารณาเห็นสมควร

2.2.4.3 ใบจอง

สถานภาพทางกฎหมายของใบจองประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 1 ได้ให้ความหมายของใบจองไว้ว่า ใบจอง หมายความว่า หนังสือแสดงการขอมให้ครอบครองที่ดินชั่วคราวคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้กำหนดลักษณะที่ดินที่จะดำเนินการจัดให้ประชาชนไว้ในระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ว่าต้องเป็นที่ดินของรัฐและอยู่ในลักษณะดังนี้

(ก) ที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และไม่ใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือมิใช่ที่สงวนหวงห้าม ที่ภูเขา

(ข) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน และได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้นแล้ว

(ค) ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ หรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าจนตกเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ลักษณะที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้นั้น จะต้องเป็นที่ดินของรัฐ ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งลักษณะที่ดินตามที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้มีความหมายเดียวกันกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินในมาตรา 1304(1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁴²

2.2.4.4 แบบการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)

สถานภาพทางกฎหมายของแบบการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 บัญญัติว่า ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำ

ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

⁴² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 1304

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมถึงทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์

ประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือ สำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดินไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดินรัฐ มีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะรายการแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๖๑ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด"⁴³ ในเรื่องการแจ้งการครอบครองนั้น ผู้ที่มีหน้าที่แจ้งการครอบครองต้องเป็นผู้ที่ครอบครองที่ดินและเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วย ต้องได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 และยังไม่มียื่นฟ้องแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ผู้แจ้งต้องมีฐานะเป็นเจ้าของ ผู้เช่าหรือผู้อาศัยไม่มีสิทธิแจ้ง

สรุปได้ว่าแบบการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เป็นเพียงผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินไม่ถือว่ามีการกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าว และ “การแจ้งการครอบครองตามมาตราดังกล่าว ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด” กรณีดังกล่าวเป็นการบัญญัติไว้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใดฉวยโอกาสเอาที่ดินของผู้อื่นมาแจ้ง หรือเอาที่ดินของรัฐมาแจ้ง

จากการศึกษาเห็นว่า หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมี สองประเภท คือ หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และหนังสือแสดงสิทธิครอบครองที่ดิน และในการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องไม่เป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในที่ ต้องห้ามตามกฎหมายมิให้ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดิน

การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะบัญญัติไว้ในหมวด 4 ว่าด้วยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

⁴³ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497. มาตรา 5

ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสาร รายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายให้อธิบดี หรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้⁴⁴

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่งโดยมีอำนาจเรียกโจทก์ที่ดินหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้านถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทน คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ดินตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ให้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวนในกรณี ที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวนโดยให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายสงขยาขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน สิบห้าวัน นับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการตามนั้น

การดำเนินเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย และให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาด โดยมีหลักฐานชัดเจน และผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่ แก้ไขให้ถูกต้องได้

⁴⁴ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ. (2553). *คู่มือการดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์*. กรุงเทพฯ: กรมที่ดิน. หน้า 6.

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด การตั้งคณะกรรมการสอบสวนการสอบสวนการแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง⁴⁵

โดยมาตรา 61 ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจอธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไข โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อยู่ 2 ประการ คือ การออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการออกไปโดยคลาดเคลื่อน

2.3.1 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีที่จะถือว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้แก่ การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่กฎหมายบัญญัติไว้ถือว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การออกโฉนดที่ดินในที่สาธารณะประโยชน์ประชาชนใช้ร่วมกันซึ่งมีกฎกระทรวง ห้ามไว้ว่าจะออกโฉนดไม่ได้ ถ้ายังขึ้นออกก็เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่มีลักษณะ ต้องห้ามตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ดังนี้

1) ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลซึ่ง ไม่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน⁴⁶ การครอบครองและทำประโยชน์เป็นหลักการสำคัญแต่ดั้งเดิมที่กฎหมายจะให้สิทธิในที่ดินแก่เอกชนคำว่าครอบครองจะต้องเป็นลักษณะการเข้ายึดถือที่ดินโดยมีเจตนายึดถือเพื่อตนและเข้ายึดถือในลักษณะเป็นเจ้าของที่ดินหากเป็นที่ดินของรัฐจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐด้วยดังคำพิพากษาฎีกาที่ 7082/2537 วินิจฉัยว่า “การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในนาม โจทก์ทั้งที่โจทก์ไม่ได้เป็นผู้ครอบครองที่ดินพิพาทเป็นการออกโดยฝ่าฝืนประมวลกฎหมายที่ดินจึงไม่มีผลเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน” เห็นได้ว่าการครอบครองข้างต้นก็คือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน

⁴⁵กฎกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านและพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออก โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2544

⁴⁶ กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ข้อ 5 “ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้วและเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14

ข้อ 10 “เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์

นั่นเองส่วนการทำประโยชน์นั้นจะต้องทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินใน ท้องถิ่นตลอดจนสภาพของกิจการที่ทำประโยชน์

2) ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันเช่นทางน้ำทางหลวงทะเลสาบ ที่ชายตลิ่งเป็นต้น ที่ดินดังกล่าวต้องห้ามไม่ให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทุกประเภท เนื่องจากที่ดินประเภทนี้มีฐานะทางกฎหมายเป็นที่สาธารณ-สมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายคือจะ โอนแก่กันไม่ได้เว้นแต่จะใช้อำนาจแห่งบท กฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่หากได้มีการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (1) ซึ่งอาจจะมีการ ถอนสภาพโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาแล้วแต่กรณีที่ดินนั้นก็กลายเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (1) อีกครั้งหนึ่งและรัฐสามารถนำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้ประชาชนโดยการออกใบจองให้ต่อไปภายหน้าก็อาจจะมีการออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. 3 น.ส. 3 ก. ต่อไปได้⁴⁷ ที่ดินซึ่งเป็นข้อห้ามข้างต้นเป็นเพียงตัวอย่าง เท่านั้นยังมีที่ดินประเภทอื่นอีกหากมีลักษณะเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ดินที่มีผู้อุทิศให้เป็นสาธารณะโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์สาธารณะ เป็นต้น

3) ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่เขาที่ภูเขา และพื้นที่ที่ตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่เขาที่ภูเขาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2538 เรื่องข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามโครงการ พัฒนาการที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศเห็นชอบให้กำหนดค่านิยามคำว่าที่เขา ที่ภูเขา ไร่ว่าที่เขา หมายถึง ส่วนของพื้นที่ที่สูงจากระดับรอบๆ น้อยกว่า 600 เมตร และที่ภูเขา หมายถึง ส่วนของพื้นที่ที่สูงจากระดับรอบๆ ตั้งแต่ 600 เมตรขึ้นไปโดยนำหลักเกณฑ์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างเกี่ยวกับลักษณะและชื่อที่ปรากฏในแผนที่แสดงภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหารมาตราส่วน 1:50000

4) ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่เกาะ ที่เกาะตามความหมายในกฎกระทรวงฉบับที่ 43(พ.ศ. 2537) หมายถึงเกาะที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติไม่ใช่เกาะที่เกิดจากการกระทำที่เกิดขึ้นโดยมนุษย์ดังนั้น เกาะเกเร็ดหรือพื้นที่ ตำบลเกาะเกเร็ดอำเภอปากเกร็ดจังหวัดนนทบุรีต่อมาสภาพเป็นเกาะ เพราะมีการขุดคลองลัดแม่น้ำเจ้าพระยาจึงไม่ต้องห้ามออกโฉนดที่ดิน

⁴⁷ ภาสกร ชุมhuri. (2538). ที่ดินต้องห้ามในการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์. *วารสารกฎหมาย*, 3(15). หน้า 69.

หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามกฎหมายฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)⁴⁸ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1309 ถือว่าเกาะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินแต่การพิจารณาว่าที่เกาะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ย่อมขึ้นกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามสภาพที่ดินบนเกาะของแต่ละเกาะถ้าเกาะใดมีที่อยู่หลายส่วนหลายประเภทบางส่วนบางประเภทอาจไม่มีลักษณะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ได้เช่นที่ดินที่ได้ยินยอมให้ประชาชนถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น ๆ เป็นต้น

5) ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่สงวนหวงห้าม

2.3.2 ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยตลาดเคลื่อน

แนวทางวินิจฉัยของกรมที่ดินที่วางหลักไว้ว่า กรณีเหล่านี้ถือว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยตลาดเคลื่อน ได้แก่⁴⁹

1) คำนวณเนื้อที่ผิดพลาดสาเหตุเนื่องจากเจ้าของที่ดินได้ยื่นคำขอรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินหรือขอรังวัดตรวจสอบเนื้อที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ผลการรังวัดปรากฏว่าได้รูปแผนที่หรือเนื้อที่ต่างไปจากเดิม⁵⁰

2) พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกโฉนดที่ดินไปโดยเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินลงที่หมายในระวางแผนที่โดยผิดพลาดเคลื่อนเป็นเหตุให้รูปแผนที่ในระวางแผนที่และโฉนดที่ดินเคลื่อน

3) กรณีที่ดินแปลงหนึ่งมีผู้มีสิทธิในที่ดินร่วมกันสองคนและได้ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วยกันทั้งสองคนแต่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ขอ โดยใส่ชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เพียงคนเดียว

ดังนั้น จากการศึกษาเห็นว่า การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยตลาดเคลื่อนนั้นถือเป็นการออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพียงบางส่วนกฎหมายจึงใช้วิธีบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรโดยการแก้ไขส่วนที่ไม่ชอบซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองที่ว่า หากฝ่ายปกครองพบว่ามี การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายฝ่ายปกครองมีอำนาจดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 50 บัญญัติ “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้แต่ถ้า

⁴⁸ คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 150/2546

⁴⁹ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 44. หน้า 24.

⁵⁰ หนังสือกรมที่ดินที่ มท 0611/ว4254

คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับการเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 51 และมาตรา 52

2.4 หลักกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.4.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั่วไป⁵¹

การป้องกันการทุจริตถือเป็นภารกิจหลัก และมีความสำคัญของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอีกทั้งยังมีภารกิจในด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงและการตรวจสอบทรัพย์สิน จะเห็นได้ว่าถ้าการป้องกันการทุจริตเกิดประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมก็จะส่งผลให้การทุจริตของภาครัฐน้อยลง ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้⁵²

1) การถอดถอนจากตำแหน่ง

การไต่สวนข้อเท็จจริงตลอดจนสรุปสำนวนและทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอัยการสูงสุด ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงรองอัยการสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่มีผู้เสียหายกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นและให้ใช้บังคับกรณีบุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วยตลอดจน

⁵¹ พัฒนพงศ์ จันท์เพชรพูล. (2550). *อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการไต่สวน*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 58.

⁵² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542. มาตรา 19

สรุปสำนวนและทำความเข้าใจเห็นสังข์การสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ดำรงตำแหน่ง

3) การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง รวมถึงความเปลี่ยนแปลงของหนี้สินและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของหนี้สินและทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4) กรณีเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐรายผิดปกติ กระทำความผิดอาญา

ไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐรายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

5) กำหนดหลักเกณฑ์การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

6) กำหนดตำแหน่งที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการหนี้สินและทรัพย์สิน

7) จัดทำรายงานประจำปี

รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

8) ดำเนินการขอให้ศาลมีคำสั่งขกเลิก เพิกถอนเอกสารสิทธิที่ออกโดยมิชอบการให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้ใช้สิทธิประโยชน์ หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

9) เสนอแนะมาตรการป้องกันกาทุจริต

เสนอความเห็น มาตรการ และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ

10) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

11) ดำเนินการป้องกันการทุจริตเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยม และการมีส่วนร่วมดำเนินการ เพื่อป้องกันการทุจริต เสริมสร้างทัศนคติ และค่านิยม เกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต พร้อมทั้ง ดำเนินการให้กลุ่มบุคคลและประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

12) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

13) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือที่กฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.4.1.1 การใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542 ในการปฏิบัติหน้าที่ มีอำนาจดังต่อไปนี้⁵³

1) สั่งให้บุคคลหน่วยงานปฏิบัติ

มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วน ท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติการอันจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือ เรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อเป็นประโยชน์ในการได้สวนข้อเท็จจริง

2) ขอความร่วมมือและมีหนังสือให้หน่วยงานเพื่อดำเนินการ

3) ดำเนินการตรวจสอบ คั่น ยึด และอายัดมีอำนาจในการขอให้ศาลออกหมายเพื่อ เข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคล ในระหว่าง เวลาพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อดำเนินการ ตรวจสอบ คั่น ยึด หรืออายัด เอกสารทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานเกี่ยวข้อง

4) ดำเนินการออกกระเบียบในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการวางระเบียบ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงค่าเดินทางและค่าตอบแทนของพยานบุคคล และ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และวางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตามมาตรา 30 นอกจากนี้ยังมี อำนาจออกกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.

5) ดำเนินการรวบรวมหลักฐาน เพื่อดำเนินการในคดีอาญาในกรณีที่จะดำเนิน คดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตมีอำนาจ แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบ ข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษดำเนินการขอให้ศาลที่มี

⁵³ พัฒนพงศ์ จันทรเพ็ชรพูล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 51. หน้า 61.

เขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับ และควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังพนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป และการปล่อยตัวผู้ถูกจับชั่วคราว

6) ฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณี คือ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.และอัยการสูงสุดได้แต่งตั้ง คณะทำงานขึ้นพิจารณาแล้ว ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้ และในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด

7) สั่งให้ดำเนินการพักราชการ พักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.มีอำนาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงาน ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริงอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกฎหมายอื่น

ก) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542⁵⁴ ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดระยะเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะทำงาน

ข) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542⁵⁵ ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ ครั้งใดมีการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ดังนี้

(1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(2) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันจำเป็นแก่ การรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง จากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน

⁵⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542. (2542,14 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 81 ก.

⁵⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542. (2542,29 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก. มาตรา 14.

(3) คำเนิการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ คั่น ยึด หรืออายัดเอกสารทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใด ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากคำเนิการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถคำเนิการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(4) คำเนิการให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลเพื่อส่งตัวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อคำเนิการต่อไป

(5) ขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนคำเนิการตามหมายของศาลที่ออกตามข้อ 1 หรือ ข้อ 4

(6) กำหนดระเบียบ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวนการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติและการประสานงานในการดำเนินคดีระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่คำเนิการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้อนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป การคำเนิการเกี่ยวกับการสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ค) พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจคำเนิการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดประเภทของนิติบุคคลที่จะจัดการหุ้น กำหนดแบบสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี

2.4.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เกี่ยวกับการเพิกถอนเอกสารสิทธิ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการรวม 9 คน มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมีอิสระในการบริหารงบประมาณ และการบริหารบุคคล มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระ มีภารกิจหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และขับเคลื่อนมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น มาตรการตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อนของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ตลอดจนคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ว่าต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นของบริษัท ห้ามดำเนินกิจการในลักษณะหาผลประโยชน์ทับซ้อนหรือที่ขัดกับหน้าที่ในตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนอกจากนี้ยังมีมาตรการในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อถอดถอนหรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือมีพฤติการณ์ร้ายชัดผิดปกติ ทั้งนี้ สามารถแบ่งภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เป็นด้าน คือ

- 1) ด้านการปราบปรามการทุจริต
- 2) ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน
- 3) ด้านการป้องกันและวิชาการ⁵⁶

2.4.2.1 ด้านปราบปรามการทุจริต

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19⁵⁷ (1) (2) (4) ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมและร้ายชัดผิดปกติ รวมถึงกรณีถอดถอนและดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีอำนาจ

⁵⁶ ศรีณรงค์ นิลสาริกา. (2556). *ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 63.

⁵⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19

หน้าที่สอบสวนตามกฎหมายอื่นด้วย เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 เป็นต้น การได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะนำมาสู่ความรับผิดชอบในด้านต่างๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งด้านความรับผิดชอบทางอาญา ความรับผิดชอบทางวินัย การถอดถอนออกจากตำแหน่งและการดำเนินการให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ทั้งนี้ เมื่อผลการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำความผิดตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 44/1⁵⁸ ได้กำหนดให้มีกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนเข้าสู่กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริง กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเปรียบเสมือนการกลั่นกรองเรื่องกล่าวหาข้อร้องเรียนเช่นเดียวกับการได้สวนมูลฟ้องของศาลเป็นกระบวนการที่ให้หลักประกันกับผู้ถูกกล่าวหาว่าก่อนที่การกระทำใดๆ จะถูกสั่งได้สวนข้อเท็จจริง สมควรที่จะมีหลักฐานในเบื้องต้นว่าการกระทำที่ถูกกล่าวหา นั้น น่าเชื่อถือว่าได้เกิดขึ้นจริง และมีลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานยังต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย และได้รับมอบหมายโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังนั้น พยานหลักฐานที่ได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ยังคงเป็นพยานหลักฐานที่สามารถนำมาใช้ในกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงได้เมื่อมีหลักฐานในเบื้องต้นตามสมควรว่าการกระทำที่ถูกกล่าวหา นั้น น่าเชื่อถือเกิดขึ้นจริงและมีลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมายแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีคำสั่งได้สวนข้อเท็จจริงสำหรับการกระทำความผิดดังกล่าว โดยการได้สวนข้อเท็จจริงสามารถกระทำโดยการแต่งตั้งอนุกรรมการได้สวน หรือมอบหมายของคณะกรรมาการได้สวน หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจในการได้สวนข้อเท็จจริงเองโดยตรง แล้วแต่กรณี เมื่อมีคำสั่งให้ได้สวนข้อเท็จจริงแล้ว กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงกำหนดให้มีการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา นั้น เป็นการกระทำโดยเปิดเผยโดยบุคคลที่มีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียกับการกระทำที่ถูกกล่าวหาและเพื่อให้หลักประกันดังกล่าวมีความเป็นรูปธรรม ในขั้นตอนการแจ้งคำสั่งได้สวนข้อเท็จจริงจะมีการแจ้งรายชื่อบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นผู้ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้คัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายดังกล่าว ซึ่งหาก

⁵⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา

ปรากฏว่าบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีส่วนได้เสียกับการกระทำที่ถูกกล่าวหาหรือมีเหตุต้องห้ามตามกฎหมายทำให้ไม่สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลเป็นความผิดตามกฎหมาย คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวนต้องดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ยื่น หรืออ้างอิงพยานหลักฐานประกอบคำแก้ข้อกล่าวหาของตนตามหลักการฟังความทุกฝ่าย แล้วจึงเสนอผลการไต่สวนข้อเท็จจริงในรูปของสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยคดีต่อไป แต่หากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิด คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวนสามารถนำเสนอสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อวินิจฉัยได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการแจ้งข้อกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้โดยไม่ต้องผูกพันต่อความเห็นของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำใดเป็นความผิด โดยที่คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวนยังมิได้แจ้งข้อกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหากับผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนก่อนที่จะวินิจฉัยชี้มูลความผิด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว หากเห็นว่าการกระทำตามข้อกล่าวหาไม่เป็นความผิด จะมีคำสั่งในรูปแบบมติที่ประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ข้อกล่าวหาตกไป หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำเป็นความผิดตามข้อกล่าวหา จะมีคำสั่งชี้มูลความผิด ซึ่งเป็นคำสั่งในรูปแบบมติที่ประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นเดียวกัน ผลของคำสั่งชี้มูลความผิดจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งถูกชี้มูลความผิดต้องถูกดำเนินคดีอาญา หรือถูกดำเนินการทางวินัย หรือถูกดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือถูกบังคับให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ทั้งนี้ แล้วแต่ตำแหน่งและลักษณะการกระทำของผู้ถูกชี้มูลความผิดนั้น โดยการดำเนินการทางวินัยและการดำเนินการเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงาน ความเห็นและเอกสารหลักฐานไปให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษหรือถอดถอนตามกฎหมาย ในกรณีที่มิมีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็จะส่งรายงานความเห็นและเอกสารหลักฐานให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญต่อไป

สำหรับการดำเนินคดีอาญา และร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงาน ความเห็น และเอกสารหลักฐานไปให้อัยการสูงสุดพิจารณา ตั้งฟ้องผู้ถูกชี้มูลความผิด หรือร้องขอต่อศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งหากอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงยังมีข้อไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะตั้งฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจะแต่งตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อดำเนินการให้สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงสมบูรณ์เพียงพอที่จะฟ้องคดีได้ ในกรณีที่คณะทำงานร่วมทั้งสองฝ่ายไม่อาจหาข้อยุติได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องผู้ถูกชี้มูลความผิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้เอง ทั้งนี้ ในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาหมายกำหนดให้ศาลต้องยึดสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักและศาลต้องใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี โดยศาลมีอำนาจริเริ่มกระบวนการแสวงหาพยานหลักฐานได้เองโดยมิต้องให้คู่ความร้องขอ และมีอำนาจพิจารณาหาข้อเท็จจริงโดยไม่ถูกจำกัดจากพยานหลักฐานที่มีการนำเสนอในกระบวนการพิจารณาแต่เพียงอย่างเดียว เพราะศาลในระบบไต่สวนจะเป็นทั้งผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณาคดี กำหนดทิศทางของคดี และเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด โดยใช้หลัก 2 ประการ คือ หลักการไต่สวนโดยศาล (Judicial Investigation) และหลักการควบคุมกระบวนการพิจารณา (Principle of officiality)

ผลจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น นอกจากจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรับผิดชอบในทางวินัยและทางอาญาแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (12) และมาตรา 99⁵⁹ ยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ หรือสิทธิประโยชน์ที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีขอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐและทำให้เสียหายแก่ทางราชการด้วยโดยให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว มาตรการในการร้องขอให้ดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

⁵⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 99

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดตามมาตรา 91 นอกจากการดำเนินการตามมาตรา 92 หรือมาตรา 97 แล้วหากปรากฏว่าข้อเท็จจริงในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตนั้นด้วย

นั้น เป็นมาตรการที่มุ่งรักษาผลประโยชน์ของรัฐ โดยให้บรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่รัฐไม่ควรจะเสียไปหรือที่ยังควรจะสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐหรือสาธารณชนได้กลับมาเป็นของรัฐเพื่อใช้เป็นประโยชน์สาธารณะต่อไป ทั้งยังเป็นมาตรการเชิงรุกต่อทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้มาจากการทุจริต อันเป็นการตัดทอนแรงจูงใจที่จะกระทำการทุจริตด้วย

2.4.2.2 ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (5) (6) (8) (9) ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ยื่นตามทรัพย์สินที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ตามกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

- 1) ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่งให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง
- 2) ในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง
- 3) ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งยื่นบัญชีไว้แล้วตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นตำแหน่งให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย
- 4) ในกรณีที่ครบหนึ่งปีนับแต่ที่พ้นจากตำแหน่งให้ยื่นอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

โดยผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการทางการเมืองอื่น ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น สำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด รองอัยการสูงสุด ปลัดกระทรวงกลาโหม ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ

ธนาคารแห่งประเทศไทย ประธานกรรมการและกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
 เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร และเลขานุการวุฒิสภา โดยการยื่นบัญชีนั้น ให้ยื่นรายการทรัพย์สินของ
 คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
 รวมถึงทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีที่อยู่ในการดูแลหรือถือครองของผู้อื่นด้วย

ผลของการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นบัญชีแสดง
 รายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบนั้น ในกรณีผู้กระทำ
 การดังกล่าวเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลฎีกา
 แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไปและให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่
 วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่ามีการกระทำการดังกล่าวและห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่
 ของรัฐเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง สำหรับกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อ
 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำวินิจฉัยว่ามีการกระทำการดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่อง
 ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเมื่อศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดตามที่
 คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอแล้ว ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือ
 ในพรรคการเมืองเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย นอกจากนี้ผู้จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการ
 ทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริง
 ที่ควรแจ้งให้ทราบ ยังมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรการในการตรวจสอบทรัพย์สินและการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของ
 แผ่นดินเป็นมาตรการที่มุ่งไปยังทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นมูลเหตุในการกระทำ
 ความผิด โดยไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานในการกระทำความผิดก็สามารถยึดทรัพย์สินกลับมา
 เป็นของแผ่นดินได้มาตรการดังกล่าวเป็นการแก้ไขจุดอ่อนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดย
 การลดขั้นตอนกระบวนการอันเป็นต้นทุนในการปราบปรามการทุจริต และเป็นมาตรการเชิงรุกที่
 มุ่งเข้าทำลายหัวใจของการทุจริต เพราะหัวใจของการทุจริต คือทรัพย์สินและผลประโยชน์ที่จะได้
 จากกระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ในรูปแบบใดๆ ก็ตาม หากมีกฎหมายเกี่ยวกับการ
 ตรวจสอบทรัพย์สินและการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินบังคับใช้อย่างได้ผลแล้ว การ
 ต่อต้านทุจริตทั้งในเชิงป้องกันและปราบปรามจะได้ผลอย่างแน่นอนเพราะเป็นการตัดกำลังผู้กระทำ
 ความผิดมิให้ใช้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ที่ได้มาใช้เป็นกำลังต่อสู้กับรัฐหรือองค์กรปราบปราม
 การทุจริต การทุจริตติดสินบนนั้นทรัพย์สินและผลประโยชน์ที่ผู้กระทำผิดหยิบยื่นให้แก่เจ้าหน้าที่
 ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ปราบปรามทุจริตและเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมจะเป็นตัว
 ทำลายประสิทธิภาพในการปราบปรามทุจริต ดังนั้น มาตรการในการตรวจสอบทรัพย์สินและการ

ร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินจึงเป็นมาตรการทั้งในเชิงป้องกันและเชิงปราบปรามการทุจริต

นอกจากนี้มาตรการการตรวจสอบทรัพย์สินยังถือเป็นต้นทางของการไต่สวนกรณีร่ำรวยผิดปกติและกรณีทุจริตอื่นๆ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ เมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใด หรือมีพฤติการณ์อันเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและการลดลงของหนี้สิน เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินหรือกรณีมีความจำเป็นเพื่อการตรวจสอบความถูกต้องของควมมีอยู่จริงและการเปลี่ยนแปลงของรายการทรัพย์สินและหนี้สินคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันการและปราบปรามการฟอกเงิน และคณะกรรมการธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ หากผลการตรวจสอบปรากฏว่าทรัพย์สินมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเอกสารทั้งหมดพร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ยื่นต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยระหว่างที่ยังไม่มีคำสั่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติไว้ชั่วคราวก็ได้ และให้ดำเนินการแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่าเป็นการกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ในกรณีศาลยกคำร้องเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ร่ำรวยผิดปกติ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ถูกกล่าวหาานั้น ได้รับการเยียวยา ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการดังกล่าวได้ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยังอยู่ในตำแหน่งหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี แต่ไม่ตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยกเรื่องขึ้นวินิจฉัยเองในกรณีมีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

2.4.2.3 ด้านการป้องกันและวิชาการ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การดำเนินการด้านจริยธรรมและคุณธรรม การดำเนินการเสนอมาตรการป้องกันต่อคณะรัฐมนตรี และในปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระจายอำนาจไปยังจังหวัดต่างๆ โดยมีสำนักงาน ป.ป.ช.

ประจำจังหวัด มีภารกิจหลักเพื่อรณรงค์ ปลุกจิตสำนึก ค่านิยม และเข้าถึงประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (7) (10) (11) (13) (14) ได้กำหนดหน้าที่ในด้านป้องกันการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้โดยสามารถแบ่งลักษณะของมาตรการส่งเสริมป้องกันได้ดังต่อไปนี้⁶⁰

1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้แจ้งเบาะแส หรือข้อมูล

2) ให้ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ

3) การให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้แจ้งเบาะแส หรือข้อมูล

4) คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้ผู้ร่วมมือกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการคุ้มครอง

5) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกันผู้ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เป็นพยาน

6) ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะราคากลางและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้

7) ในกรณีที่มีการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐนั้น มีหน้าที่แสดงรายการรับจ่ายของโครงการที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐต่อกรมสรรพากร นอกเหนือจากบัญชีบุคคลปกติที่ยื่นประจำปีเพื่อให้มีการตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและการคำนวณภาษีเงินได้ในโครงการที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ทั้งนี้ ตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2554

8) ในกรณีที่ปรากฏจากการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าบุคคลหรือนิติบุคคลใดมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ และมีความจำเป็นต้องตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการชำระภาษีเงินได้ของบุคคลหรือนิติบุคคลนั้น แล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการ

⁶⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19

ป.ป.ช. มีอำนาจประสานงานและสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวรับเรื่องไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วรายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบต่อไป

9) ในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเนื่องจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรในการกำหนดมาตรการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไปปฏิบัติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการในเรื่องนั้น แล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบก็ได้

10) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้หน่วยงานของรัฐจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง โดยหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการดังกล่าว และให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ติดตามผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในกรณีดังกล่าวด้วย ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐใดฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการ ให้ถือว่าผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องมีความผิดทางวินัย หรือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งหรือต้องพ้นจากตำแหน่งแล้วแต่กรณี

ดังนั้น จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เกี่ยวกับการเพิกถอนเอกสารสิทธิ สืบเนื่องมาจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมและร้ายแรงผิดปกติ เมื่อปรากฏว่าผู้มีหลักฐานว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา น่าเชื่อว่ามีลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมายแล้ว และเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดแล้ว นอกจากจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรับผิดในทางวินัยและทางอาญาแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (12) และมาตรา 99 ยังกำหนดให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารสิทธิหรือสิทธิประโยชน์ ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงในการได้ส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตนั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นมาตรการในการร้องขอให้ดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตนั้น