

## บทที่ 3

### การใช้หลักนิติธรรม และธรรมาภิบาลในการออก และเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน คือ เอกสารที่ออกโดยทางราชการ (กรมที่ดิน) เพื่อแสดงสิทธิการถือครองที่ดิน และเป็นเอกสารสำคัญที่รับรองว่ามีชื่อในเอกสารนั้นเป็นผู้มีสิทธิดีกว่าบุคคลอื่น โดยแบ่งประเภทว่าเป็นเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ได้แก่ โฉนดที่ดิน (น.ส. 4 ก. น.ส. 4 ข. น.ส. 4 ค. น.ส. 4 ง. และ น.ส. 4 จ.) โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นต้น และเป็นเอกสารแสดงสิทธิครอบครองที่ดิน ได้แก่ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ออกในท้องที่อื่น ๆ, น.ส. 3 ก. เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ, น.ส. 3 ข. เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ใบจอง (น.ส. 2 หรือ น.ส. 2 ก.) คือ หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว และใบไต่สวน (น.ส. 5) หรือหนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน เป็นต้น โดยมีความสำคัญคือเป็นเอกสารที่แสดงและรับรองสิทธิในที่ดินอันสอดคล้องกับมาตรา 37 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีความสำคัญต่อการใช้แสดงความเป็นเจ้าของที่ดินทั้งการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินและถือสิทธิครอบครองที่ดินนั้น ผู้เป็นเจ้าของที่ดินสามารถขายหรือโอน จำนอง ค้ำประกัน โดยต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์<sup>1</sup> ตลอดจนมีสิทธิขัดขวางไม่ให้ผู้ใดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย<sup>2</sup>

ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ให้กรมที่ดินในการออกและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ว่า กรมที่ดินมีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคลและจัดการที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยการรังวัดทำแผนที่ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ การส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และการจัดการข้อมูลสารสนเทศที่ดิน เพื่อให้บุคคลมีความมั่นคงในการ

<sup>1</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 1299.

<sup>2</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 1336.

ถือครองที่ดินและได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด และเมื่อมีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่ดิน ทั้งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดิน โดยผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินสามารถนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวของตนไปยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นดังกล่าว ตั้งอยู่ในเขตความรับผิดชอบหรือสำนักงานที่ดินอื่น (จดทะเบียนนอกเขตสำนักงานที่ดิน) ทั้งการจดทะเบียนแบบไม่เสียกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดิน เช่น จำนอง ให้เช่า รวมทั้งการให้บุคคลอื่นใช้สิทธิในที่ดินของตน เช่น สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน ภาระจำยอม เป็นต้น ซึ่งการทำนิติกรรมที่เป็นการเปลี่ยนผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน เช่น ซื้อขาย ให้ ขายฝาก และเมื่ออธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จะส่งผลกระทบต่อบุคคลต่าง ๆ กล่าวคือ บุคคลผู้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินคนปัจจุบัน ซึ่งอาจจะได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นจากการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน ทั้งที่เจตนารมณ์ของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินคือการรับรองสิทธิของเจ้าของที่ดินผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น ซึ่งเป็นหลักประกันถึงความมั่นคง ความถูกต้อง ความสมบูรณ์ของระบบทะเบียนที่ดิน

ปัญหาที่พบคือความมั่นคงในสิทธิในที่ดินตามหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอาจถูกเพิกถอนได้ แม้จะเป็นการโอนทางทะเบียนโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน หากเป็นการได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การนำเอาหลักฐานการครอบครองแปลงอื่นมาแจ้งขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และเมื่อภายหลังตรวจพบก็เป็นเหตุแห่งการเพิกถอนสิทธิได้ อย่างไรก็ตามในขั้นตอนของการออกหนังสือแสดงสิทธิยังคงสามารถนำไปใช้ในการจำหน่ายจ่ายโอนได้ จึงเป็นปัญหาต่อผู้รับโอนที่อาจถูกเพิกถอนในภายหลังได้จึงทำให้เป็นปัญหาต่อความเชื่อมั่นของผู้ถือกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั่วราชอาณาจักรไทย สันคลอนและหวาดระแวงได้ ดังนั้นการใช้อำนาจและหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิจึงต้องดำเนินการตามหลักนิติธรรมคือตามที่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนไว้และการใช้อำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการก็ต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลด้วยเพราะจะแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจและหน้าที่ที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้และพร้อมที่จะรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่หากพบว่าใช้อำนาจและหน้าที่โดยไม่ชอบ ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

จากความสำคัญของการใช้หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในการใช้อำนาจและหน้าที่ของกรมที่ดินนั้นการวิจัยจึงกำหนดประเด็นในการวิเคราะห์เพื่อให้ได้องค์ประกอบของหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลที่จะใช้สำหรับการวิเคราะห์คดีในบทที่ 4 ต่อไป ดังนี้

### 3.1 หลักนิติธรรม (Rule of Law)

นิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ความเป็นธรรมมีอยู่ในกฎหมาย หรือกฎหมายให้ความเป็นธรรมได้<sup>3</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ “คุณธรรมทางกฎหมาย” โดยที่ความเป็นธรรมเป็นสิ่งที่ทุกสังคมวิพากษ์ เพราะที่ใดมีความเป็นธรรม ที่นั่นย่อมนำมาซึ่งความสันติสุข ปัญหาคือ ทำอย่างไรจึงจะมีความเป็นธรรมได้ กฎหมายจึงเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่สำคัญที่ทุกคนยอมรับ ในความเป็นธรรมที่มีอยู่จริงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เพราะกฎหมาย คือสะพานเชื่อมไปสู่ความเป็นธรรม แต่โดยลำพังตัวกฎหมายเอง ไม่อาจให้ความเป็นธรรมได้ ต้องอาศัยการบังคับใช้กฎหมาย<sup>4</sup> ซึ่งก็คือการนำเอาบทบัญญัติกฎหมายไปใช้บังคับภายใต้การตีความของผู้ใช้กฎหมายนั้นแต่ความถูกต้องของการตีความจะขึ้นอยู่กับคำวินิจฉัยของศาล อย่างไรก็ตาม การที่มีกฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ของผู้บังคับใช้กฎหมายก็เพื่อที่จะทำให้เกิดการใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐไม่เกินไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ ในขณะที่เดียวกันก็เพื่อที่จะทำให้ผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายจะได้รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตน ทั้งนี้เพื่อจะธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นกฎหมายจึงต้องมีหลักนิติธรรมเป็นองค์ประกอบสำคัญ ซึ่งสามารถพิจารณาถึงความเป็นธรรมหรือไม่ในสังคม ใน 2 ลักษณะ คือ

#### 3.1.1 ความไม่เป็นธรรมจากกฎหมาย

1) ความไม่เป็นธรรมจากตัวบทกฎหมาย หมายถึง กฎหมายบัญญัติออกมาโดยมีตัวบทที่เป็นลายลักษณ์อักษรไม่เป็นธรรมเสียเอง ตัวอย่างเช่น กรณีการนับระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษ แทนที่จะเป็นวันที่ผู้รับทราบคำสั่ง ซึ่งกรณีดังกล่าว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

<sup>3</sup> ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม. (2557). *ความหมายของหลักนิติธรรม*. รายงานการฝึกอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 1-3.

<sup>4</sup> ประกอบ จิริกิติ. (2557). *หลักนิติธรรมกับกระบวนการนิติบัญญัติ*. รายงานการฝึกอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 1-3.

มีความเห็นว่า ไม่เป็นธรรมกับผู้รับคำสั่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญและมีมาตรฐานต่ำกว่าระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นต้น

2) ความไม่เป็นธรรมจากบริบทของกฎหมาย หมายถึง ความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการตรากฎหมาย หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายซึ่งมิได้คำนึงถึงบริบทสังคมในขณะนั้น มีผลทำให้กฎหมายมีความไม่เป็นธรรม

### 3.1.2 ความไม่เป็นธรรมจากการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมาย หมายถึง การนำกฎหมายไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ กรณีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนก็ไม่มีปัญหาอะไร แต่ถ้ากฎหมายบัญญัติไว้ไม่ชัดเจน หรือตีความหมายได้หลายนัยแล้ว ก็ต้องมีการตีความกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการพิจารณาถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงที่ซ่อนอยู่ใต้ตัวอักษร จึงเป็นเรื่องยากพอสมควร เพราะขึ้นอยู่กับอัตวิสัยของผู้ตีความที่สำคัญ และอาจทำให้เสียความเป็นธรรมได้ ดังนั้น จึงต้องสร้างระบบหลักประกันความเป็นธรรมสองชั้นขึ้น โดยออกแบบให้มี “กฎ” (Rule) ซ่อนอยู่ใน “กฎหมาย” (Law) เพราะอย่างน้อยถ้าหลุดจากกฎหมาย หรือไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ก็ยังมีกฎเป็นหลักประกันอีกชั้นหนึ่ง จึงเป็น “นิติธรรม” (Rule of Law)

ไม่ว่ากฎจะอยู่ในรูปแบบใดล้วนมีพื้นฐานมาจากหลักสามัญสำนึกด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น หากจะกำหนดความหมายเชิงวิชาการแล้ว นิติธรรม หมายความว่า “คุณธรรมทางกฎหมายที่บังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคำนึงถึงหลักสามัญสำนึกในการบังคับใช้กฎหมายแก่ประชาชน”<sup>5</sup> นิติธรรมจึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับการผดุงไว้ซึ่งความเป็นธรรมที่ ทุกภาคส่วนต้องช่วยกันนำมาเป็นแก่นของสังคมให้ได้ โดยที่การผดุงไว้ซึ่งความเป็นธรรม มิได้จำกัดเฉพาะมนุษย์เท่านั้น แม้เป็นธรรมชาติก็ต้องให้ความเป็นธรรมด้วยด้วยกัน แต่ปัญหาที่สำคัญ คือ การจะนำหลักนิติธรรมมาบูรณาการให้เข้ากับบริบทของการใช้กฎหมายไทยให้เกิดความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียม

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักนิติธรรม พบว่ามีองค์ประกอบสำคัญที่การวิจัยนี้จะนำไปใช้ในการวิเคราะห์ 6 องค์ประกอบ ดังนี้

1) กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจน โดยต้องกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด หมายความว่า รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น องค์การของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ มีอำนาจก็เพราะกฎหมาย มอบอำนาจให้ ดังนั้นรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจเกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ รัฐที่ยึดถือหลักนิติธรรม รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจได้ตาม

<sup>5</sup> พรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์. (2557). *ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาหลักนิติธรรม*. รายงานการฝึกอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 6-8.

อำเภอใจ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ต้องเป็นไปตาม ที่กฎหมายกำหนด การกระทำใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายรองรับจึงไม่ชอบ และไม่มีผลใช้บังคับ

2) กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไปโดยเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ หมายความว่า กฎหมายที่จะต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับหรือห้ามมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ประเภทใดประเภทหนึ่งเกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันแก่บุคคลทุกคนว่าจะได้รับการปฏิบัติจากฝ่ายปกครองอย่างสม่ำเสมอเท่าเทียมกัน ตามหลักแห่งความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ

3) กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษ หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้ หมายความว่า กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการใดจะต้องมีการแจ้งหรือประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อนที่จะนำไปใช้บังคับ และจะใช้กฎหมายนั้นบังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ได้มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายนั้นไม่ได้ โดยข้อห้ามตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังนี้มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับ ซึ่งการห้ามตรากฎหมายที่ผลย้อนหลังไม่จำกัดเฉพาะ โทษอาญาเท่านั้น แต่รวมถึงกฎหมายที่ให้โทษเป็นผลร้ายย้อนหลังทุกกรณีด้วย

4) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน หมายความว่า กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือแก่สังคมโดยรวม เพราะแม้ว่ากฎหมายนั้นจะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งไว้ก็ตาม แต่หากการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือต่อสังคมเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ส่วนรวมที่พึงได้รับ ก็น่าจะถือว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าวขัดต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน

5) กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า หมายความว่า กฎหมายที่ออกโดยโทษหรือนิรโทษกรรมให้แก่การกระทำที่เกิดขึ้นและผ่านมาแล้ว สามารถกระทำได้ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม แต่การนิรโทษกรรมให้แก่การกระทำที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

6) กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม หมายความว่า กฎหมายต้องมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม เพื่อที่

สามารถควบคุมกิจกรรมทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ และควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ทั้งการส่งเสริมให้ความรู้ด้านกฎหมายแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ด้านกฎหมาย ตระหนัก และเห็นความสำคัญของกฎหมายและหลักนิติธรรมอันจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 3.2 หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

หลักธรรมาภิบาลถือเป็นหลักของการบริหารสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและให้ความสำคัญกับประชาชนเพื่อมุ่งให้ฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกิดการบริหารจัดการที่ดี<sup>6</sup> ซึ่งมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้เป็นแนวทางในการใช้อำนาจและหน้าที่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล โดยสามารถจำแนกออกไว้ 6 ประการ คือ

1) หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และมีการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชน

2) หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัย

3) หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกองค์กรให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

4) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการแสดงความคิดเห็น การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ การทำประชาพิจารณ์ การร่วมลงประชามติ หรืออื่น ๆ ที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

5) หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา

<sup>6</sup> บรรพชาญ จงเจริญประเสริฐ. (2557). *ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมกับนิติรัฐ*. รายงานการฝึกอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 6-7.

ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง

6) หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และมีการรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ทั้งองค์ประกอบของหลักนิติธรรม 6 ข้อ และองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล 6 ข้อนี้ จึงเป็นสาระสำคัญที่การวิจัยนี้จะได้นำไปใช้ในการวิเคราะห์หาคดีที่เกี่ยวข้องกับการออกและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินซึ่งเกิดการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยการใช้คำสั่งทางปกครอง

### 3.3 กระบวนการออกและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ที่ดิน หมายถึง พื้นดินที่อยู่บนบก ทั้งพื้นดินทั่ว ๆ ไป ภูเขา ป่า ยังครอบคลุมไปถึงดินซึ่งอยู่ใต้น้ำ เช่น ที่ดินที่อยู่ในห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ เป็นต้น แต่ที่ดินใต้ท้องทะเลมิใช่ที่ดินตามความหมายแห่งมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>7</sup> โดยมีกฎหมายที่ใช้บังคับคือ ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีเหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ คือ ในขณะนั้นราชอาณาจักรไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่มีความรัดกุมและเหมาะสม บรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่ใช้อยู่แยกเป็นหลายฉบับไม่สะดวกแก่การนำออกใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ทั้งไม่สะดวกต่อการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ ของเอกชน ทำให้เกิดข้อพิพาทและความยุ่งยาก อันปรากฏตามเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดินว่า “ในขณะนี้ได้มีกฎหมายว่าด้วยที่ดินอยู่หลายฉบับ สมควรมานำประมวลไว้ในที่เดียวกัน และปรับปรุงเสียใหม่ให้รัฐได้ดำเนินการจัดที่ดินโดยกว้างขวาง เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน” ซึ่งมีสาระสำคัญในการตราประมวลกฎหมายที่ดินคือ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีจุดมุ่งหมายในทำนองที่จะให้เป็นบทเฉพาะกาลเนื่องจากการยกเลิกกฎหมายเดิมที่ปฏิบัติอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และการปฏิบัติยังคงต่อเนื่องกันอยู่ แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน บางมาตราก็ยังมีบทบาทและใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีจุดประสงค์ให้ยกเลิก

<sup>7</sup> มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้นิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย.

พระราชบัญญัติออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทุกฉบับ และรวมกฎหมายว่าด้วยที่ดินที่มีอยู่หลายฉบับกระจัดกระจายกันอยู่มาประมวลไว้ในที่เดียวกันและปรับปรุงขึ้นใหม่บ้างเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น

จากที่กล่าวมาชี้ให้เห็นถึงการมีอำนาจและหน้าที่ของกรมที่ดินในการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทั้งที่เป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนสิทธิในที่ดิน ดังนี้

### 3.3.1 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้นิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน”<sup>8</sup> หมายถึง กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจึงเป็นการที่ราชการออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือสิทธิครอบครองในที่ดิน โดยเฉพาะสิทธิครอบครองนั้น ไม่ได้มีความหมายเดียวกับสิทธิครอบครองในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ สิทธิครอบครองในประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึง เฉพาะตัวเจ้าของที่ดินเท่านั้น ไม่ใช่ผู้เช่า ผู้ทรงสิทธิเก็บกิน หรือผู้ทรงสิทธิเหนือพื้นดิน ที่จะสามารถยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ โดยข้อแตกต่างระหว่าง “กรรมสิทธิ์” และ “สิทธิครอบครอง” นั้น ที่ปรากฏชัดเจนก็คือ “กรรมสิทธิ์” ย่อมถูกแย้งได้ด้วยการเข้าครอบครองโดยความสงบ โดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ติดต่อกันเป็นเวลา 10 ปี สำหรับอสังหาริมทรัพย์ และ 5 ปี สำหรับสังหาริมทรัพย์ เมื่อครบกำหนด ระยะเวลาดังกล่าวแล้ว กรรมสิทธิ์ย่อมตกเป็นของผู้ที่ได้ครอบครองทันที โดยไม่ต้องไปร้องขอต่อศาล เพื่อให้มีคำสั่ง แสดงว่าตนมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์นั้นแต่อย่างใด เนื่องจากการได้มาโดยผลของกฎหมาย<sup>9</sup> แต่ถ้าบุคคลดังกล่าวประสงค์จะขอจดทะเบียนลงชื่อของตนให้ปรากฏในโฉนดที่ดินอันเนื่องมาจากการได้มาตามมาตรา 1382 แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีเช่นนี้จึงจะต้องมีคำสั่ง หรือคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลมาแสดง ด้วย ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 78 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 1 ระยะเวลา 10 ปี หรือ 5 ปีนี้เรียกว่าเป็น “อายุความการได้สิทธิ” แต่สำหรับ “สิทธิครอบครอง” แล้ว ย่อมถูกแย้งไป ได้ด้วยอาการเข้ายึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนเท่านั้น<sup>10</sup> และเจ้าของที่ถูกแย้งการครอบครองย่อมมีสิทธิที่จะได้คืนซึ่งการครอบครอง ซึ่งการ

<sup>8</sup> มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้นิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

<sup>9</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 1382.

<sup>10</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 1367.



ฟ้องคดีเพื่อเอาคืน ซึ่งการครอบครองนั้นจะต้องฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่เวลาที่ถูกระงับการครอบครอง<sup>11</sup> หากมิได้ฟ้องเรียกคืนซึ่งการครอบครองภายในกำหนดดังกล่าวย่อมเป็นอันหมดสิทธิฟ้อง ระยะเวลา 1 ปี อันไม่ใช่ “อายุความการได้สิทธิ” แต่เป็น “ระยะเวลาในการใช้สิทธิฟ้องคดี” ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดหลักฐานอันให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน โดยมีความเป็นมาคือ โดยในยุคเริ่มแรก (พ.ศ. 2497-2528) ประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ซึ่งเป็นการกำหนดเวลาเริ่มใช้บังคับไว้แน่นอน ส่วนพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ก็เพื่อประสงค์ให้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลบังคับใช้ก่อนบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน แต่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>12</sup> จึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 อันเป็นวันเดียวกันกับวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ดังนั้นบทบัญญัติในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ จึงใช้บังคับพร้อมกันและมีสาระสำคัญในการให้ประชาชนผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดำเนินการแจ้งการครอบครองที่ดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 5 ซึ่งวางหลักให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”) แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2487 ถึงวันที่ 29 พฤษภาคม 2498) เพราะเป็นนโยบายของรัฐเพื่อที่จะได้ทราบว่ามีที่ดินที่ทางราชการได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ให้แก่ราษฎรไปแล้วนั้น ยังคงมีที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่อีกเป็นจำนวนเท่าใด เนื้อที่เท่าใด เพื่อที่จะกำหนดนโยบายในการจัดใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในส่วนที่ยังไม่มีผู้ถือครองให้ถูกต้องทางราชการได้กำหนดแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ก.1) แจกให้กับเจ้าของที่ดิน โดยหลักฐานการแจ้งการครอบครอง สำหรับผู้ที่มิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดกฎหมายถือว่าผู้นั้นมีเจตนาสละสิทธิในที่ดินนั้น ซึ่งเป็นบทสันนิษฐานโดยเด็ดขาดและรัฐมีอำนาจนำที่ดินนั้น ไปจัดตามประมวลกฎหมายที่ดินได้เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้

<sup>11</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 1375.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. (2497, 30 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่มที่ 71 (ตอนที่ 78), หน้า 1-9.

ประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นอันว่านับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ (4 มีนาคม 2515) ก็จะไม่มีการผ่อนผันการแจ้งการครอบครองที่ดินอีกต่อไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะไม่มีการออก ส.ค.1 ให้กับเจ้าของที่ดินอีกต่อไปแล้ว ยกเว้นกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการคำร้องขอผ่อนผันแจ้งการครอบครองที่ดินมีก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัตินี้ใช้บังคับให้เสร็จสิ้นไปตามมาตรา 27 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด ฉะนั้นในกรณีที่มีการเอาที่ดินของผู้อื่นมาแจ้งการครอบครอง หรือเอาที่สาธารณะประโยชน์ หรือที่หวงห้ามมาแจ้งการครอบครองก็ไม่เกิดสิทธิในที่ดินที่แจ้งนั้น

ผู้ที่แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1)<sup>13</sup> ดังกล่าวสามารถนำหลักฐาน ส.ค.1 ไปขอรังวัดออกโฉนดที่ดินได้ตลอดมาจนถึงปัจจุบันไม่ว่าที่ดินนั้นภายหลังจะอยู่ภายในบังคับหรือเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติพ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติพ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 หรือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยการรับรองสิทธิของโฉนดที่ดินตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนั้นตามบทบัญญัติ มาตรา 6 เจ้าของที่ดินมีสิทธิอันจะขอรับโฉนดที่ดินได้ในหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามกฎหมายเก่าอยู่แล้วและต่อมาพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2479 มาตรา 4 ยกเลิกกฎหมายเก่า เพราะฉะนั้นบทบัญญัติในมาตรา 6 นี้จึงเป็นบทบัญญัติที่จะช่วยเหลือบุคคลเหล่านั้นให้มีสิทธิได้รับโฉนดที่ดินตามเงื่อนไขระยะเวลาที่กำหนดไว้ซึ่งสามารถแยกบุคคลดังกล่าวได้เป็น 4 ประเภท คือ

ประเภทแรกคือ บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ (วันที่ 12 เมษายน 2479) กฎหมายให้สิทธิผู้นั้นที่จะขอรับโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเภทที่สองคือผู้รับโอนที่ดินมาจากบุคคลประเภทแรก

ประเภทที่สาม คือ บุคคลที่ได้ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ใช้บังคับ (วันที่ 12 เมษายน 2479) และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือเข้าครอบครองที่ดินโดยมิได้ขออนุญาตจับจอง บุคคลที่ถือว่าครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายคือบุคคลที่ขอจับ

<sup>13</sup> หลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) คือ หนังสือที่ทางราชการออกให้เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการแสดงต่อทางราชการว่า ผู้แจ้งการครอบครองกำลังครอบครองที่ดินแปลงนั้นอยู่ แต่ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่สามารถจดทะเบียนโอนการครอบครองได้ โดยการสละการครอบครองที่ดินนั้นแก่ผู้รับโอนเท่านั้น.

จองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายคือบุคคลที่ขอจับจองที่ดินต่อนายอำเภอหรือข้าหลวงประจำจังหวัดแล้วแต่กรณีสั่งออกใบอนุญาตให้ซึ่งใบอนุญาตให้จับจองมี 2 ชนิด คือ

1) ใบเหยียบย่ำ ผู้จับจองที่ได้รับใบเหยียบย่ำจะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่ได้รับใบเหยียบย่ำ เมื่อผู้นั้นได้ทำประโยชน์แล้วไปขอรับรองจากนายอำเภอ นายอำเภอให้คำรับรองโดยนำที่ดินขึ้นทะเบียนและออกใบสำคัญให้ตามแบบหมายเลข 3 แบบหมายเลข 3 ดังกล่าวนี้อถือว่าเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบหนึ่งซึ่งมีเพียงสิทธิครอบครอง

2) ตราจอง ผู้จับจองที่ได้รับตราจองที่เป็นใบอนุญาตนี้จะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันได้รับใบจองเมื่อผู้นั้นทำประโยชน์แล้วไปขอต่อเจ้าพนักงานที่ดิน โดยเจ้าพนักงานที่ดินจะออกตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งถือเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภทหนึ่ง ส่วนผู้ที่ไม่ได้ขอจับจองเพื่อรับใบเหยียบย่ำหรือตราจองที่เป็นใบอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วก็มีสิทธิรับโฉนดที่ดินได้ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2479) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2479 ข้อ 1

ประเภทที่สี่คือ บุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ใช้บังคับ (วันที่ 12 เมษายน 2479) ถือว่าจัดอยู่ในกลุ่มบุคคลประเภทที่สามมีสิทธิจะได้รับโฉนดที่ดินเช่นเดียวกัน

บุคคลทั้งสี่ประเภท หากได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) แล้วก็ขอลอกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 58 และ 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ตามหากไม่แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ก็อาจขอลอกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 58 ทวิและ 59 ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

และการรับรองสิทธิของโฉนดที่ดินตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนั้นตามบทบัญญัติ มาตรา 11 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับความว่าในเขตท้องที่ซึ่งได้ออกโฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงใช้บทบัญญัติว่าด้วยการนั้น เฉพาะในส่วนที่บัญญัติถึงวิธีการรังวัดและออกหนังสือสำคัญดังกล่าวข้างต้นต่อไปจนกว่าจะได้มีการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว<sup>14</sup>

เหตุแห่งการออกเอกสารสิทธิประเภทสิทธิครอบครองที่ดินประเภทใบจอง คือ การจัดที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชน หรือ “การจัดที่ดินผืนใหญ่” ซึ่งเป็นการจัดที่ดินที่มีเนื้อที่ติดต่อกันตั้งแต่ 1,000 ไร่ตามมาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และราษฎรขอจับจองที่ดินเองตามมาตรา 33

<sup>14</sup> กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. (2543). *วิวัฒนาการออกโฉนดที่ดินและงานทะเบียนที่ดิน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย. หน้า 59-62.

แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐที่มีเนื้อที่ต่ำกว่า 1,000 ไร่ ซึ่งอาจจะมีพื้นที่กระจกระบาย ไม่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน หรือที่ดินที่มีเนื้อที่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน หรือเป็นที่ดินหัวไร่ปลายนา คือ ที่ดินที่ติดกับที่ดินซึ่งมีการทำประโยชน์อยู่แล้ว (ไม่ว่าจะติดกับที่ดินของผู้ขอเองหรือติดต่อกับที่ดินของผู้อื่น) ให้จัดให้เข้าทำประโยชน์ได้ไม่เกิน 50 ไร่ หากเกิน 50 ไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย แต่ต้องไม่เกิน 100 ไร่

ซึ่งใบจอง (น.ส. 2) คือ หนังสือที่ทางราชการออกให้บุคคลผู้ประสงค์จะได้ที่ดินของรัฐ เป็นของตนเพื่อเป็นการแสดงความยินยอมให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเป็นการชั่วคราว โดยบุคคลผู้นั้นได้เสนอความต้องการของตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร ก็จะอนุญาตให้เข้าครอบครองที่ดิน และออกใบจองให้ไว้เป็นหลักฐาน โดยมีเงื่อนไขว่า ผู้มีใบจอง จะต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินภายใน 6 เดือนนับแต่วันได้รับใบจอง และต้องทำประโยชน์ในที่ดิน ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับใบจอง และจะต้องทำประโยชน์ให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 75 ของที่ดินที่จัดให้ และเมื่อทำประโยชน์ตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้วจะมีสิทธินำใบจองนั้นมาขอออก หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือโฉนดที่ดินได้ และสามารถจำแนกประเภทของใบจองได้ ดังนี้

1) น.ส. 2 คือ การออกใบจองในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ยกเลิก อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือ ปลัดอำเภอ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528<sup>15</sup>

2) น.ส. 2ก คือ ใบจองในท้องที่อื่นนอกเหนือจากน.ส. 2 ข้างต้น

ใบจองเป็นเอกสารแสดงสิทธิครอบครองที่ไม่สามารถโอนสิทธิ์ให้บุคคลอื่นได้ ยกเว้น ตกทอดทางมรดกโดยไม่จำกัดว่าจะเป็นทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรม

เหตุแห่งการออกเอกสารสิทธิประเภทสิทธิครอบครองที่ดินประเภทใบไต่สวน (น.ส. 5) คือ เจ้าของที่ดินที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน และต่อมารัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีงบประมาณนั้นแล้ว โดยเจ้าหน้าที่รังวัดจะต้องทำการเดินสำรวจรังวัดในการเดินสำรวจนั้น เมื่อเดินสำรวจไปถึงที่ดินของผู้ใดที่มานำรังวัด ผู้ครอบครองที่ดินนั้นจะต้องนำเจ้าหน้าที่รังวัดชี้แนวเขตที่ดินของตน ให้ความสะดวกและนำรังวัด เจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิ จะสอบสวนรายละเอียดเกี่ยวกับเขตที่ดินและสอบสวนว่าผู้ใดเป็นเจ้าของ ได้ที่ดินมาอย่างไร เมื่อใด ใครครอบครองที่ดินอยู่ มีหลักฐานสำหรับที่ดินหรือไม่ เมื่อได้ความว่าใครเป็นเจ้าของ โดยไม่มีผู้คัดค้าน เจ้าพนักงานที่ดินก็จะใส่ชื่อผู้นั้นและจัดบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินที่ได้จากการ

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 59-62.

เดินสำรวจรังวัดลงไว้ในใบไต่สวน เพื่อใช้เป็นหลักฐานข้อมูลในการทำโฉนดที่ดิน หลังจากนั้นจะประกาศให้มารับโฉนดที่ดินต่อไป

ใบไต่สวนเป็นเพียงพยานหลักฐานว่า ที่ดินนั้นได้มีการนำรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินมิใช่หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เจ้าของที่ดินที่มีใบไต่สวนมีแต่เพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น และใบไต่สวนมี 2 ฉบับ สำหรับเจ้าของที่ดิน 1 ฉบับ และสำหรับสำนักงานที่ดิน 1 ฉบับ ซึ่งในทางปฏิบัติจะไม่มีกรมอบใบไต่สวนให้แก่เจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินเพียงแต่ลงลายมือชื่อรับใบไต่สวนเท่านั้น และสำนักงานที่ดินจะเก็บใบไต่สวนนั้นไว้

ใบนำมีฐานะเหมือนใบไต่สวน บางสมัยทางราชการใช้ใบนำ บางสมัยใช้ใบไต่สวน ปัจจุบันนี้ทางราชการใช้ใบไต่สวน ทั้งใบนำและใบไต่สวนเป็นหนังสือสำคัญแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน ใบนำออกตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดินรัตนโกสินทร์ศก 127 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ดังนั้น มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จึงได้บัญญัติขึ้นไว้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ใบนำ โดยให้มีฐานะเท่ากับใบไต่สวน

เหตุแห่งการออกเอกสารสิทธิประเภทสิทธิครอบครองที่ดินประเภทหนังสือรับรองการทำประโยชน์ คือ การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ใช้เป็นหลักฐานแสดงการครอบครองและมีการรังวัดปักหลักกำหนดเขตที่ดิน ซึ่งผู้ครอบครองจะต้องไปด้วย ณ วันปักหลักกำหนดเขตที่ดิน โดยมีข้อกำหนดในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ว่า ที่ดินนั้นจะต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว แต่ทั้งนี้ ที่ดินแปลงนั้นจะต้องไม่ใช่ที่ดินที่ประชาชนทั่วไปใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่เขา ที่ภูเขา ที่ชายตลิ่ง ทะเลสาบ ที่เกาะ (แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”) หรือที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประกอบมาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ผู้ที่ประสงค์จะได้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หากมีหลักฐานที่แสดงว่ามีสิทธิในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น หลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ใบจอง (น.ส. 2) และใบเหยียบย่ำ เป็นต้น ให้แนบหลักฐานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย เจ้าหน้าที่จะพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน หากครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่นตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้

ทำประโยชน์ และเมื่อได้พิสูจน์สอบสวนแล้วเสร็จ พนักงานเจ้าหน้าที่จะประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และปิดประกาศในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่และ ในบริเวณที่ดินนั้นแห่งหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ มีกำหนด 30 วัน

หากในระยะเวลา 30 วัน มีผู้โต้แย้งคัดค้าน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งประกาศใดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อผู้กรณีเพื่อทราบและให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายใน กำหนดหกสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้วให้รอเรื่องไว้เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนดก็ให้ดำเนินการไปตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งแล้วแต่กรณี

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ สามารถจำแนกได้ 3 ประเภท ดังนี้

1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์

(1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ออกมาตั้งแต่ประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับโดยออกตามแบบท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้แก่ผู้ครอบครองทั่วไปในพื้นที่ที่ไม่มีระวางโยงยึด มีลักษณะเป็นแผนที่รูปลอย ไม่มีการกำหนดตำแหน่งที่ดินที่แน่นอน หรือออกในท้องที่ที่ไม่มี ระวางรูปถ่ายทางอากาศ การทำนิติกรรมต้องประกาศ 30 วัน ว่ามีผู้คัดค้านหรือไม่

(2) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ออกตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แก้ไขโดย กฎกระทรวง ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 2 ให้เพิ่มเติมข้อความเป็นวรรคสองของข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยแบบ น.ส. 3 ก. ใช้เมื่อ มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีกำหนดตำแหน่งที่ดินในระวางรูปถ่ายทางอากาศ และกฎกระทรวงฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย ที่ดิน พ.ศ. 2497 ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส. 3 ก. ให้คำนวณเนื้อที่ โดยวิธีคณิตศาสตร์ หรือโดยมาตราส่วน ทั้งนี้ให้ถือว่าจำนวนเนื้อที่ที่คำนวณได้เป็นจำนวนเนื้อที่ โดยประมาณ ต่อมาได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2515) , ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2515) และฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2516) และให้ใช้ข้อความตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศให้ใช้แบบ น.ส. 3 ก. การทำนิติกรรมไม่ต้องประกาศ 30 วัน ยกเว้นโอนมรดก ต้องประกาศ 30 วัน

(3) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ข.) ออกในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ และรัฐมนตรีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2528 และกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ออก) การทำนิติกรรมต้องประกาศ 30 วัน

กล่าวโดยสรุปคือผู้ซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่สามารถจำหน่าย จ่ายโอน และทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินนั้นได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินที่มีคำรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้วให้โอนกันได้” เว้นแต่ในบางกรณีที่มีกฎหมายห้ามโอนไว้ เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ที่ออกสืบเนื่องมาจากใบจอง มีข้อกำหนดห้ามโอนดังนี้

ถ้าใบจองออกในวันหรือหลังวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ห้ามโอน 10 ปีนับตั้งแต่วินิจฉัยเอกสารสิทธิ์ที่ดิน

ถ้าใบจองออกก่อนวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ห้ามโอน 5 ปีนับตั้งแต่วินิจฉัยเอกสารสิทธิ์ที่ดิน

แต่สามารถโอนทางมรดก ทบวงการเมือง องค์การการเมืองที่ก่อตั้งโดยรัฐบาล หรือชำระหนี้สหกรณ์ ฯลฯ ได้

การโอนสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งบัญญัติว่า “นับตั้งแต่วันที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ใช้บังคับ การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่” (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ใช้บังคับวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2515)

เหตุแห่งการออกเอกสารสิทธิประเภทกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือโฉนดที่ดิน มีจุดเริ่มต้นจากการออกโฉนดที่ดินฉบับแรกออกให้ ณ อำเภอบ้านเป็ง อำเภอพระราชวัง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ปัจจุบันคืออำเภอบางปะอิน) เรียกว่า โฉนดแผนที่ ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ต่อมาออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2452) ที่เรียกว่า โฉนดแผนที่ ก็เพราะเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่มีแผนที่รูปร่างและตำแหน่งที่ตั้งแปลงที่ดินประกอบชัดเจน ต่างจากโฉนดแบบก่อนหน้า (โฉนดสวน โฉนดป่า) และ เป็นต้นแบบของโฉนดที่ดินในปัจจุบัน นอกจากนี้ โฉนดแผนที่แล้ว มีโฉนดอีกแบบ เรียกว่า โฉนดตราจอง ออกครั้งแรกเมื่อในปี ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) ส่วนใหญ่พบแถบภาคเหนือตอนล่าง เช่นจังหวัดพิษณุโลก พิจิตร อุตรดิตถ์ นครสวรรค์ รูปแผนที่เป็นรูปลอย ไม่มีระวางโยงยึด ปัจจุบันไม่มีการออกโฉนดประเภทนี้แล้ว สำหรับปัจจุบัน เรียกว่า โฉนดที่ดิน ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497) ได้ปรับเปลี่ยนตามกฎกระทรวงเป็นลำดับ ดังนี้

น.ส.4ก. ออกตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

น.ส.4ข. ออกตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

น.ส.4ค. ออกตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

น.ส.4 ออกตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2510) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

น.ส.4ง. ออกตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2514) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

น.ส.4จ. ออกตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 34 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

โดยปัจจุบันไม่มีการออกโฉนดที่ดินแบบ น.ส.4 ก. น.ส.4 ข. น.ส.4 ค. และ น.ส.4ง แล้ว หากในกรณีที่ดินมีใบไต่สวนและมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์แสดงว่าที่ดินนั้น นายอำเภอได้รับรองการทำประโยชน์ เมื่อจดทะเบียนโอนจะต้องจดทะเบียนในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก่อน แล้วจึงมาจดทะเบียนไต่สวน แต่ถ้าใบไต่สวนมีแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) หรือไม่มีหลักฐานที่ดินใด ๆ และเป็นที่ดินที่นายอำเภอยังไม่รับรองการทำประโยชน์ จะจดทะเบียนโอนกันไม่ได้ เว้นแต่เป็นการจดทะเบียนโอนมรดก



จึงอาจกล่าวได้ว่าการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือ โฉนดที่ดิน ย่อมหมายถึงหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินในที่ดินทั้ง 4 ประเภท คือ

(1) โฉนดที่ดิน คือ หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินปัจจุบัน

(2) โฉนดแผนที่ คือ โฉนดที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 โฉนดแผนที่ก็มีรูปแผนที่เช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน การที่เรียกว่าโฉนดแผนที่ก็เพื่อให้แตกต่างจากโฉนดอย่างเก่า เช่น ตราแดง โฉนดสวน และโฉนดป่า เพราะโฉนดอย่างเก่าไม่มีรูปแผนที่อยู่ด้านหลังโฉนด เพราะฉะนั้น เมื่อทางราชการมีดำริที่จะออกโฉนดใหม่ให้เพื่อแสดงถึงการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎร จึงได้ออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ซึ่งได้มีการออกโฉนดที่ดินซึ่งมีรูปแผนที่จำลองอยู่ด้านหลังโฉนดด้วย

(3) โฉนดตราจอง แต่เดิมก็คือ ตราจองชั่วคราว ออกตามพระราชบัญญัติตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121 ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. 124 โฉนดตราจองได้มีการออกเฉพาะในมณฑลพิษณุโลกเดิม ซึ่งได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดสุโขทัย จังหวัดพิจิตร จังหวัดพิจิตร และบางส่วนของจังหวัดนครสวรรค์

(4) ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” คือ หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่และโฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 โดยผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินเพื่อเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 และได้รับอนุญาตเป็นตราจอง เมื่อผู้นั้นได้ทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตพอสมควรแก่สภาพของที่ดินภายในระยะเวลา 3 ปี ผู้ที่ได้รับอนุญาตมีสิทธิมาขอคำรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้นั้นได้ทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ให้แก่ผู้นั้น โดยประทับคำว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” บนตราจองนั้น เพื่อเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินต่อไป ส่วนผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้จับจองที่ดินเพื่อเข้าทำประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นประเภทใบเหยียบย่ำ เมื่อผู้นั้นได้ทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตพอสมควรแก่สภาพของที่ดินภายในระยะเวลา 2 ปี ผู้ที่ได้รับอนุญาตมีสิทธิมาขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบหมายเลข 3 จากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งผู้นั้นจะมีสิทธิเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น

โดยเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ก็ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ทั้ง 3 ฉบับโดยบัญญัติ

ไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของราษฎรผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่ก่อนแล้ว กฎหมายที่ดินจึงได้บัญญัติครอบคลุมถึงหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบเก่าด้วย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

โดยตามประมวลกฎหมายที่ดินบางมาตราที่มุ่งให้หมายถึงโฉนดที่ดินโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น กรณีการออกโฉนดที่ดิน โดยการเดินสำรวจตามมาตรา 58 (รวมถึงมาตรา 58 ทวิ) และการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 (รวมถึงมาตรา 59 ทวิ) “โฉนดที่ดิน” ในกรณีนี้จึงหมายถึงเฉพาะโฉนดที่ดินที่ออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินอย่างเดียว ไม่ได้หมายความรวมถึงประเภทอื่น เพราะหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภทอื่นปัจจุบันไม่ได้ออกอีกแล้ว

ซึ่งการรับรองกรรมสิทธิ์ของบุคคลตามมาตรา 2 ซึ่งกำหนดว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” เป็นการรับรองสิทธิของกฎหมายที่มีแต่สมัยก่อนที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ต่อมาเมื่อมีการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินของรัฐไว้ในมาตรา 1304 - 1307 สรุปได้ว่าที่ดินของรัฐนั้นจะโอนแก่กันไม่ได้ ยึดบังคับคดีไม่ได้ และจะใช้อายุความยันกับรัฐก็ไม่ได้ ฉะนั้น ถ้าหากที่ดินในประเทศไทยส่วนใดยังไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ที่ดินส่วนนั้นก็ต้องเป็นของรัฐ โดยรัฐเป็นเจ้าของเสมอไป ในทางกลับกันถ้าที่ดินนั้นบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์แล้ว (มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อย่างอื่น คือ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”) ก็สามารถไต่ถามรัฐได้ตลอดไป

การกำหนดสาระสำคัญในโฉนดที่ดินโดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ผู้อื่นลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการจังหวัดได้ โดยมีเหตุผลที่ให้อำนาจรัฐมนตรีมอบหมายผู้อื่น ใช้นั้น เนื่องจากบางจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีภารกิจมากมายไม่สามารถแบ่งเวลามาลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดินได้จึงให้รัฐมนตรีมอบหมายให้ผู้อื่นลงลายมือชื่อแทนเพื่อความสะดวกคล่องตัวในการที่จะให้งานออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนเสร็จรวดเร็วยิ่งขึ้นเท่าที่มีการมอบหมายมาแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ฉะนั้นโฉนดที่ดินที่ออกในเขตกรุงเทพมหานครเป็นระยะ ๆ ก็จะเห็นลายมือชื่อของอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งรักษาราชการแทนอธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยการมอบหมายของรัฐมนตรีตามมาตรา 57 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 (พ.ศ. 2515)

การเดินทางเพื่อออกโฉนดที่ดินมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 58 โดยกำหนดให้เขตที่จะทำการเดินสำรวจต้องไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและกำหนดคุณลักษณะของบุคคลที่จะนำเดินสำรวจได้ให้ขึ้นไปตามมาตรา 58 ทวิ ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมีใบจอง (น.ส. 2) ใบเหี้ยมย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 , น.ส. 3 ก.) โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ประเภทที่สอง ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ทรี (มาตรา 27 ทรี ได้กำหนดเพิ่มเติมตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 (พ.ศ. 2515) เช่นเดียวกัน) โดยกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึงวันเดินสำรวจถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ ภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศ หรือถ้าได้มานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ดังกล่าวหมายความรวมถึงผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย)

ประเภทที่สาม ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหี้ยมย่ำ หรือไม่มีหลักฐานเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ โดยมีข้อกำหนดห้ามโอน 10 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน เว้นแต่ตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทางราชการ

โดยบุคคลประเภทที่สองและประเภทที่สาม จะยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งก็คือระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515) ลงวันที่ 6 มีนาคม 2515 ซึ่งได้กำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ไว้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ แต่ไม่เกิน 100 ไร่ได้เมื่อปรากฏว่า ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือผู้ครอบครองแสดงให้เห็นว่ามีความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้อย่างจริงจัง หรือสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

นอกจากนี้มาตรา 58 ที่ยังกำหนดให้ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย (ต่อมามาตรา 58 ทวิได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล

กฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 เกี่ยวกับข้อยกเว้นการห้ามโอน โดยเพิ่มเติมการโอนให้แก่ทบวงการเมืองและการโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้เป็นข้อยกเว้นการห้ามโอนด้วย)

การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินสามารถยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ทุกพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นบริเวณที่ได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย โดยต่อมาได้เพิ่มเติมให้มีมาตรา 59 ทวิ กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ได้ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา 27 (ตรี) และมีความจำเป็นในการขออนุญาตโฉนดที่ดินโดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกโฉนดที่ดินให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515) นอกจากนี้มาตรา 59 ทวิ ยังกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 59 หมายความว่า หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย กำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินกรณีเนื้อที่ที่รังวัดใหม่แตกต่างจากเนื้อที่ตามส.ค.1 โดยกำหนดเป็นมาตรา 59 (ตรี) ว่าในการออกโฉนดที่ดินถ้าปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกโฉนดที่ดินให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์นี้ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515) ลงวันที่ 6 มีนาคม 2515 ข้อ 11 (1) (2) ก. ข. ค. และ ง. แก้ไขเพิ่มเติม โดยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2524) ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2524 ข้อ 3 และข้อ 4)<sup>16</sup>

ในปัจจุบันการออกโฉนดที่ดินในราชอาณาจักรไทยในยุคปัจจุบัน (พ.ศ. 2528 จนถึงปัจจุบัน) ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ใช้บังคับ และได้มีการกำหนดแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดินเพิ่มเติมจากเดิม กล่าวคือการกำหนดแบบโฉนดที่ดินใหม่ให้ใช้แบบ น.ส.4 จ. (ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 34 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ลงวันที่ 1 มกราคม 2529 และตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2537 (ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2537)) ซึ่งเป็นแบบโฉนดที่ดินที่ใช้ในปัจจุบัน และการกำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ลงนามในโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา)

<sup>16</sup> กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 62-64, 83-86.

หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญลงในโฉนดที่ดิน ฉะนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงนามและประทับตราในโฉนดที่ดินจึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งดังนี้

(1) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด

(2) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา

(3) เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย ปัจจุบันอธิบดีกรมที่ดินได้มอบหมายแบ่งออกได้ 2 กรณี คือ

(3.1) ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายให้ออกโฉนดที่ดินจากการเดินสำรวจในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบเป็นปีงบประมาณไป (โดยรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินตามนัย มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2479)

(3.2) เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยกซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายให้ออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขาส่วนแยก (โดยอธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานที่ดิน อาศัยอำนาจตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 466/2522 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2522 เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดิน)

การออกโฉนดที่ดินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน<sup>17</sup> สามารถจำแนกจากวิธีการดำเนินการได้ 2 วิธี คือ

(1.1) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินที่มีการรังวัดปักหลักเขต ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528<sup>18</sup> คือ การเดินสำรวจ

<sup>17</sup> ศิริพงษ์ น่านตระกูล. (2558). การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน. *วารสารที่ดิน 114 ปี ฉบับพิเศษ*, 61 (1), หน้า 41.

<sup>18</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528. มาตรา 58 บัญญัติว่า เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด กำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดย ปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

ออกโฉนดที่ดินที่มีการรังวัดปักหลักเขต ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การออกโฉนดที่ดินวิธีนี้ เป็นการออกโฉนดที่ดินที่กรมที่ดินส่งเจ้าหน้าที่จากสำนักมาตรฐานการ

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตาม มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าวว่า พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เพื่อ ทำการสำรวจรังวัด ทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับ

การอบรมในการพิสูจน์สอบสวนทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไป พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 58 ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวน การทำประโยชน์ในที่ดินตาม มาตรา 58 แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้ แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้น ครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบ เขี่ยขย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจอง ที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่า ด้วยการจัดที่ดินเพื่อการ ครองชีพ

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ

(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มี ใบจอง ใบเขี่ยขย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการ ครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่ง มาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง ที่ดินตามวรรคสอง (1) ให้ หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและ ทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการ เฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้ บุคคลตามวรรคสอง (3) ผู้ได้มา ซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอด ทาง มรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตาม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับ อนุมัติจากนายทะเบียน สหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ใน ข่ายแห่งการบังคับคดี.

ออกหนังสือสำคัญ กรรมที่ดิน ไปทำการเดินสำรวจเป็นหมู่บ้านหรือตำบล โดยประชาชนไม่ต้องมายื่นคำขอ โดยเจ้าของที่ดินหรือตัวแทนจะต้องนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดและปักหลักเขตเจ้าหน้าที่จะทำการสอบสวนสิทธิในที่ดิน พร้อมทั้งให้ลงชื่อในเอกสารการสอบสวน และลงชื่อรับรองเขตที่ดินข้างเคียง (กรณีที่ดินข้างเคียงออกโฉนดที่ดินในคราวเดียวกัน) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินที่มีการปักหลักเขต มี 2 ประเภท ดังนี้

(ก) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยการสร้างระวางแผนที่ หรือเรียกว่า “การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินภาคพื้นดิน” จะดำเนินการในพื้นที่หมู่บ้าน หรือพื้นที่ที่มีสิ่งปกคลุม เช่น ที่สวน ที่ไร่ ซึ่งไม่เห็นรายละเอียดในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ

(ข) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน โดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ เป็นการออกโฉนดที่ดินที่คล้ายกับข้อ (1.1) แต่ไม่ได้สร้างระวางแผนที่ โดยเจ้าหน้าที่จะนำระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศไปทำการหมายหลักเขตและตำแหน่งที่ดินไว้ในระวางแผนที่ซึ่งจะดำเนินการในพื้นที่โล่งเช่นที่นา หรืออีกนัยหนึ่งสามารถกล่าวได้ว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่โล่ง สามารถเห็นตลอดภายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งเป็นลักษณะงานเก็บตกเสริมหรือเพิ่มเติมในพื้นที่ระวางแผนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยน น.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดินในกรณีที่ดินไม่มี น.ส. 3. ก. หรือมีแต่ไม่สามารถย้ายรูปแปลงที่ดินในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศเพื่อเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินได้ โดยขั้นตอนการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินที่มีการรังวัดปักหลักเขตมี ดังนี้

- เจ้าหน้าที่จะไปประชุมนัดหมายการรังวัดและสอบสวนสิทธิ
- เจ้าของที่ดินไม่ต้องมายื่นคำขอ แต่ต้องเตรียมการดังนี้

- 1) นำหลักเขตไปปักตามมุมเขตที่ดินของตน
- 2) นำเจ้าหน้าที่เดินสำรวจฯ เพื่อทำการรังวัด
- 3) เตรียมเอกสารมอบให้เจ้าหน้าที่ เช่น หลักฐานแจ้งการครอบครอง

ที่ดิน (ส.ค. 1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3. น.ส. 3 ก. หรือ น.ส. 3 ข. เป็นต้น) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้าน

4) ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ และลงชื่อในแบบสอบถามการออกโฉนดที่ดิน

(ค) เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเป็นกลุ่มหมู่บ้านและตำบล และประกาศแจกโฉนดที่ดิน 30 วัน

(ง) ประกาศแจกที่ดินให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ

## (จ) เจ้าหน้าที่นัดหมายการแจกโฉนดที่ดิน

(1.2) การเปลี่ยน น.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตรีแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528<sup>19</sup> เป็นการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ต้องมีการรังวัดปักหลักเขต โดยจะดำเนินการเฉพาะที่ดินที่เป็นที่นา และมีหลักฐาน น.ส. 3 ก. เท่านั้นการออกโฉนดที่ดินวิธีนี้ เจ้าของที่ดินไม่ต้องมานำเดินสำรวจ พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการเปลี่ยน น.ส. 3 ก. ให้เป็นโฉนดที่ดินตามหลักวิชาแผนที่ โดยทำการออกโฉนดที่ดินตามชื่อที่ปรากฏใน น.ส. 3 ก. เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว เจ้าหน้าที่จะประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดิน ซึ่งมีผลให้ น.ส. 3 ก. ถูกยกเลิกตั้งแต่วันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดิน ผู้มีชื่อ โฉนดหรือทายาทต้องมารับโฉนดที่ดิน

(2) การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เป็นไปตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่สำหรับการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครอง ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในกรณีจำเป็น และในกรณีที่ที่ดินที่ขอลงโฉนดมีเนื้อที่เกินกว่า 50 ไร่ นั้น ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินการตามข้อ 5, 6 และข้อ 7 แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2532 โดยมีขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย คือ เมื่อเจ้าของที่ดินมีความประสงค์ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินให้ยื่นคำขอเจ้าพนักงานที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา/ส่วนแยก ที่ที่ดิน

<sup>19</sup> มาตรา 58 ตรี เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนด ท้องที่นั้นและวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ทราบล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

การทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้นำหลักฐาน เกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศโดย ไม่ต้องทำการสำรวจรังวัด เว้นแต่กรณีจำเป็นให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสำรวจรังวัด

เมื่อถึงกำหนดวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามประกาศ ของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติ กรรมใด ๆ ที่ต้องมีการรังวัดสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ดังกล่าว เว้นแต่ ในกรณีจำเป็นเจ้าพนักงานที่ดินจะอนุญาตเฉพาะรายก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การออกโฉนดที่ดินตาม มาตรา นี้ ให้ออกแก่ผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิใน หนังสือรับรองการทำประโยชน์

เมื่อได้จัดทำโฉนดที่ดินแปลงใดพร้อมที่จะแจกแล้ว ให้เจ้าพนักงาน ที่ดินประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้มีสิทธิ และให้ถือ ว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินแปลงนั้น ได้ยกเลิก ตั้งแต่วันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศดังกล่าว และให้ส่ง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย.



นั้นตั้งอยู่ ซึ่งหลักฐานที่สามารถนำมาออกโฉนดได้ ได้แก่ หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) รวมทั้งผู้ครอบครองที่ดินแปลงนั้นต่อเนื่อง, ใบจอง (น.ส. 2) ใบเหยียบย่ำหมายเลข 3, หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 น.ส. 3 ก. น.ส. 3 ข.) ตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หนังสือแสดงการทำประโยชน์นิกมสร้างตนเอง (น.ค. 3), หนังสือแสดงการทำประโยชน์สหกรณ์นิกม (กสน. 5) หรือไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินแต่ได้ครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยยื่นใบแจ้งความประสงค์ที่จะได้โฉนดที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากที่ดินที่นำมาขอกออกโฉนดที่ดิน ติดงานอง ต้องมีหนังสือแสดงความยินยอมจากผู้รับจ้างมาประกอบด้วย และการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายนี้จะกระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว เท่านั้น ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยขั้นตอนในการออกโฉนดที่ดินมี 4 ขั้นตอน คือ

(2.1) การรับคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน เป็นขั้นตอนการสอบสวนสิทธิเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง ว่าผู้ขอหลักฐานเอกสารสำหรับที่ดินแปลงนั้น หรือไม่อย่างไร โดยตรวจสอบจากหลักฐานเอกสารต่าง ๆ ที่ผู้ขอนำมาแสดงและจากการสอบสวนถ้อยคำผู้ขอและพยาน ผู้ปกครองท้องที่ หากเป็นกรณีครอบครองต่อเนื่องต้องสอบสวนพยานบุคคลด้วย

(2.2) การรังวัดสอบสวนสิทธิการครอบครองและทำประโยชน์ ตามข้อ 10 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 คือ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์แก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ฯ โดยเจ้าหน้าที่ผู้สอบสวนต้องตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ในที่ดิน ด้วยตนเองทุกแปลง ก่อนทำการสอบสวนลงลายมือชื่อเพื่อให้ทราบเป็นเจ้าของที่ดินนั้นให้ถ้อยคำถูกต้องหรือไม่อย่างไร ในการสอบสวนต้องสอบสวนรายละเอียดของการใช้ประโยชน์ ระยะเวลาการครอบครองและทำประโยชน์ เป็นการต่อเนื่อง หรือทิ้งร้างหรือไม่ ที่ดินนั้นเป็นที่สาธารณะประโยชน์ ที่หลวงหวงห้าม ที่ราชการสงวนหวงห้าม ไว้หรือไม่ ทำประโยชน์อะไรในที่ดิน ทำติดต่อตลอดหรือละทิ้งไปบ้าง หรือไม่ และสภาพการทำประโยชน์ตรงตามที่แจ้งไว้ในหลักฐานเดิม หรือไม่ ประการใด และให้สอบสวนว่า ที่ดินเป็นของใครมาก่อนด้วย หรือไม่ โดยวิธีการดำเนินการให้ดำเนินการตามข้อ 15 (1) และ (2) แห่งฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กล่าวคือ ให้มีการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยให้เจ้าของที่ดินปักหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน และให้ถ้อยคำตามแบบ น.ส. 5 ทำกฎกระทรวง โดยการรังวัดนั้น เพื่อให้ทราบที่ตั้ง ระยะเวลาเขตที่ดิน กว้างยาว และเนื้อที่แปลงที่ดิน

(2.3) การแจกโฉนดที่ดิน ตามข้อ 15 (3) ประกอบข้อ 16 แห่งฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดไว้ว่า ก่อนการแจกโฉนดที่ดินให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศแจกโฉนดที่ดินให้ทราบมีกำหนด 30 วัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ โดยนับจากวันถัดจากวันปิดประกาศเป็น 1 จนครบ 30 วัน จึงจะถือว่าประกาศครบกำหนดตามกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกาศหาผู้คัดค้านเพื่อที่ทางราชการจะได้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าที่ดินดังกล่าวนั้นสามารถออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอได้หรือไม่

ในกรณีที่เรื่องการขอลงโฉนดที่ดินอยู่ระหว่างดำเนินการ ซึ่งอาจเป็นเรื่องจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ไม่ว่าจะเป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐหรือกรณีอื่น ๆ นั้น ให้ดำเนินการประกาศแจกโฉนดที่ดินได้โดยไม่ต้องรอให้เสร็จสิ้นขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งกรณีนี้ศาลฎีกาได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า “ทราบใดที่ผู้ถือที่ดินยังไม่ได้มาซึ่งโฉนด หรือยังไม่ได้รับโฉนดไปจากเจ้าหน้าที่ ผู้ที่ยึดถือไว้ก็จะถือว่าตนได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินอันแท้จริงถูกต้องตามกฎหมายแล้วไม่ได้”

(2.4) การพิจารณาลงนามในโฉนดที่ดิน เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดเนื่องจากการตรวจสอบพิจารณาข้อเท็จจริงก่อนที่เจ้าพนักงานจะลงนามในโฉนดที่ดิน ซึ่งต้องมีข้อมูลพร้อมและเพียงพอที่แสดงว่าเป็นที่ดินของผู้มีสิทธิครอบครองได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมิได้เป็นที่สงวน หรือหวงห้าม หรือต้องห้ามตามหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดิน หรือหลักฐานเดิมตรงกับแปลงที่ดินที่นำมาทำการรังวัด หรือระยะข้างเคียงเนื้อที่ และการรับรองแนวเขต ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย ที่กรมที่ดินวางไว้หรือไม่ หากข้อมูลเหล่านี้ไม่เพียงพอเป็นหน้าที่ของผู้พิจารณาถ้อยแถลงจะต้องดำเนินการเพิ่มเติม แล้วจึงประมวลข้อมูลพร้อมความเห็นเสนอเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก เพื่อพิจารณาลงนามในโฉนดที่ดินเพื่อแจกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอต่อไป

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในปัจจุบันนี้มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้  
ที่ดินที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะต้องเป็นที่ดินที่มีลักษณะตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 14 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ดังนี้

- (1) จะต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว
- (2) ไม่เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์

(3) ไม่เป็นที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินพุทธศักราช 2478

(4) ไม่เป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน

(5) ไม่เป็นที่ดินของรัฐที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนหรือหวงห้าม เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(6) ไม่เป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

อีกทั้ง ที่ดินที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้จะต้องอยู่ในเงื่อนไข ดังนี้

(1) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินต้องมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) ที่เกาะ จะต้องมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ใบจอง (น.ส. 2) ใบเหยียบย่ำ หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเอง (น.ค. 3) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในนิคมสหกรณ์ (ก.ส.น. 5) หรือเป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือเป็นที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และ 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดย คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(3) เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร จะต้องมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) หรือได้ออกใบจอง, ใบเหยียบย่ำ, ตราจอง ไว้ก่อนการสงวนหรือ หวงห้ามที่ดิน

(4) ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1), ใบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือมีใบจอง, ใบเหยียบย่ำ หรือมีหลักฐาน น.ค. 3, ก.ส.น. 5 ก่อนประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

(5) พื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป ตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้ แห่งชาติ ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีสิทธิครอบครองมาก่อน การบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497) หรือมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1)

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีได้ 2 รูปแบบ ดังนี้

(1) การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทสิทธิครอบครองที่ดิน แบ่งได้ 4 ประเภท ดังนี้

(1.1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) เป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองทั่วไปในพื้นที่ที่ไม่มีระวางโยงยัด มีลักษณะเป็นแผนที่รูปลอย ไม่มีกำหนดตำแหน่งที่ดินที่แน่นอน หรือออกในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ การทำนิติกรรมต้องประกาศ 30 วัน ว่ามีผู้คัดค้านหรือไม่

(1.2) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยวิธีกำหนดตำแหน่งที่ดินในระวางรูปถ่ายทางอากาศ โดยให้คำนวณเนื้อที่โดยวิธีคณิตศาสตร์ หรือโดยมาตราส่วน ทั้งนี้ให้ถือว่าจำนวนเนื้อที่ที่คำนวณได้เป็นจำนวนเนื้อที่โดยประมาณ การทำนิติกรรมไม่ต้องประกาศ 30 วัน ยกเว้น โอนมรดก ต้องประกาศ 30 วัน

(1.3) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ข.) ออกในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ และรัฐมนตรีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2528 และกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ออก) การทำนิติกรรมต้องประกาศ 30 วัน

(1.4) โป้ได้สวน (น.ส. 5) เป็นเพียงพยานหลักฐานว่า ที่ดินนั้นได้มีการนำรังวัดเพื่อเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน มิใช่หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เจ้าของที่ดินที่มีโป้ได้สวนมีแต่เพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น

(2) การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทกรรมสิทธิ์ที่ดิน แบ่งได้ 2 ประเภท ดังนี้

(2.1) การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน สามารถจำแนกจากวิธีการดำเนินการได้ 2 วิธี คือ

(2.1.1) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินที่มีการรังวัดปักหลักเขต ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเป็นการเดินสำรวจเป็นพื้นที่ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินในแต่ละปีงบประมาณ โดยประชาชนไม่ต้องมายื่นคำขอ เจ้าของที่ดินหรือตัวแทนจะต้องนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดและปักหลักเขต และเจ้าหน้าที่จะทำการสอบสวนสิทธิในที่ดินพร้อมทั้งให้ลงชื่อในเอกสารการสอบสวน และลงชื่อรับรองเขตที่ดินข้างเคียง (กรณีที่ดินข้างเคียง

ออกโฉนดที่ดินในคราวเดียวกัน) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินที่มีการปักหลักเขต มี 2 ประเภท ดังนี้

- การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยการสร้างระวางแผนที่ (การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินภาคพื้นดิน) จะดำเนินการในพื้นที่หมู่บ้าน หรือพื้นที่ที่มีสิ่งปกคลุม เช่น ที่สวน ที่ไร่ ซึ่งไม่เห็นรายละเอียดในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ

- การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ เป็นการออกโฉนดที่ดินโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ไปทำการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่โล่ง ที่สามารถเห็นลวดลายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งเป็นลักษณะงานเก็บตก เสริมหรือเพิ่มเติมในพื้นที่ระวางแผนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยน น.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดินในกรณีที่ดินไม่มี น.ส. 3. ก. หรือมีแต่ไม่สามารถย้ายรูปแปลงที่ดินในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ เพื่อเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินได้

(2.1.2) การเปลี่ยน น.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตรีแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ต้องมีการรังวัดปักหลักเขต โดยจะดำเนินการเฉพาะที่ดินที่เป็นที่นา และมีหลักฐาน น.ส. 3 ก. เท่านั้นการออกโฉนดที่ดินวิธีนี้ เจ้าของที่ดินไม่ต้องมานำเดินสำรวจ พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการเปลี่ยน น.ส. 3 ก. ให้เป็นโฉนดที่ดินตามหลักวิชาแผนที่ โดยทำการออกโฉนดที่ดินตามชื่อที่ปรากฏใน น.ส. 3 ก. เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วเจ้าหน้าที่จะประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดิน ซึ่งมีผลให้ น.ส. 3 ก. ถูกยกเลิกตั้งแต่วันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดิน ผู้มีชื่อโฉนดหรือทายาทต้องมารับโฉนดที่ดิน

(2.2) การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เป็นไปตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่สำหรับการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในกรณีจำเป็น และในกรณีที่ดินที่ขออกโฉนดมีเนื้อที่เกินกว่า 50 ไร่ นั้น ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินการตามข้อ 5 ข้อ 6 และข้อ 7 แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2532

ปัญหาของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มีหลายประการ ดังนี้

(1) การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทับที่ดินของรัฐ เช่น ที่ป่า ที่เขา ที่สาธารณประโยชน์ และที่สงวนหวงห้าม เป็นต้น

(2) การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจากหลักฐานการครอบครองที่ดินแปลงอื่น เช่น การนำหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) แปลงอื่นมาออกโฉนดที่ดิน หรือการนำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) มาออกโฉนดที่ดินไม่ตรงตำแหน่งที่ดิน เป็นต้น

(3) การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกินหลักฐานการครอบครองและทับที่บุคคลอื่น เช่น การออกโฉนดที่ดินจากหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) เนื้อที่ประมาณ 20 ไร่ แต่นำชี้แนวเขตได้เนื้อที่ 30 ไร่ โดยได้นำชี้เข้าไปในที่ดินแปลงข้างเคียง เป็นต้น

(4) การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ของทางราชการ เช่น การที่นาย ก มีภูมิลำเนาอยู่จังหวัดจันทบุรี มีอาชีพเป็นนักธุรกิจ ได้ส่งตัวแทนไปทำประโยชน์ปลูกกล้วยในที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน และต่อมา นาย ก ได้รับใบจองซึ่งวัตถุประสงค์ของรัฐที่ออกใบจอง คือ การจัดที่ดินเพื่อประชาชนที่ยังไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเพื่อให้พอแก่การเลี้ยงชีพของตน<sup>20</sup>

ขั้นตอนของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะต้องดำเนินการ ดังนี้

(1) หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทกรรมสิทธิ์

(1.1) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินที่มีการรังวัดปักหลักเขต ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

(1.1.1) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยการสร้างระวางแผนที่ หรือเรียกว่า “การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินภาคพื้นดิน” จะดำเนินการในพื้นที่หมู่บ้าน หรือพื้นที่ที่มีสิ่งปกคลุม เช่น ที่สวน ที่ไร่ ซึ่งไม่เห็นรายละเอียดในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ

(ก) เจ้าหน้าที่จะไปประชุมนัดหมายการรังวัดและสอบสวนสิทธิ

(ข) เจ้าของที่ดินไม่ต้องมายื่นคำขอ แต่ต้องเตรียมการดังนี้

- นำหลักเขตไปปักตามมุมเขตที่ดินของตน

- นำเจ้าหน้าที่เดินสำรวจฯ เพื่อทำการรังวัด

- เตรียมเอกสารมอบให้เจ้าหน้าที่ เช่น หลักฐานแจ้งการครอบครอง

ที่ดิน (ส.ค. 1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 น.ส.3 ก. หรือ น.ส. 3 ข.) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน

- ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ และลงชื่อในแบบสอบถามการออก

โฉนดที่ดิน

(ค) เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเป็นกลุ่มหมู่บ้านและตำบล และประกาศ

แจกโฉนดที่ดิน 30 วัน

(ง) ประกาศแจกที่ดินให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่

สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนัน

<sup>20</sup> กรมที่ดิน. (ม.ป.ป.). *คู่มือการจัดที่ดินเพื่อประชาชน*. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน. หน้า 14.

ห้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ

(จ) เจ้าหน้าที่นัดหมายการแจกโฉนดที่ดิน

(1.1.2) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ มีขั้นตอนการดำเนินการออกโฉนดที่ดินที่คล้ายกับข้อ (1.1.1) แต่ไม่ได้สร้างระวางแผนที่ โดยเจ้าหน้าที่จะนำระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศไปทำการหมายหลักเขตและตำแหน่งที่ดินไว้ในระวางแผนที่ซึ่งจะดำเนินการในพื้นที่โล่ง เช่น ที่นา

(1.2) การเปลี่ยน น.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตรีแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

(1.2.1) ให้เจ้าของที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) แสดงความประสงค์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และเตรียมเอกสารมอบให้เจ้าหน้าที่ เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน

(1.2.2) พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ให้เป็นโฉนดที่ดินตามหลักวิชาแผนที่ โดยทำการออกโฉนดที่ดินตามชื่อที่ปรากฏใน น.ส. 3 ก.

(1.2.3) เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว เจ้าหน้าที่จะประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดิน ซึ่งมีผลให้ น.ส. 3 ก. (เดิม)ถูกยกเลิกตั้งแต่วันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดิน

(1.2.4) แจ้งให้ผู้มีชื่อโฉนดหรือทายาทมารับโฉนดที่ดิน

(1.3) การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เป็นไปตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่สำหรับการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครอง ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

- รับบัตรคิวจากประชาสัมพันธ์
- ชี้อะไรระวางแผนที่
- รับคำขอ สอบสวน ชำระเงินค่าธรรมเนียม
- ฝ่ายรังวัดดำเนินการ นัดทำการรังวัด กำหนดตัวช่วงรังวัด
- ค้นหารายชื่อเจ้าของที่ดินข้างเคียง และพิมพ์หมายข้างเคียง
- รับหมายแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียง วางเงินมัดจำรังวัดรับหลักเขตที่ดิน
- ช่างรังวัดออกไปทำการรังวัด พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ที่ดิน
- คำนวณเนื้อที่ และเขียนรูปแผนที่โฉนดที่ดิน
- เจ้าพนักงานที่ดินประกาศการแจกโฉนดที่ดิน 30 วัน

- ประกาศแจกโฉนดที่ดินให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ

- เสนอเรื่องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีขอออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครอง หรือกรณีเนื้อที่เกิน 50 ไร่ ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

- ส่งเรื่องให้คณะกรรมการตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ตรวจสอบกรณีที่ดินอยู่ในเขตป่าไม้

- ประสานงานกับ ส.ป.ก. หรือผู้ประกอบการนิคมฯ กรณีที่ดินอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินฯ นิคมสร้างตนเอง หรือสหกรณ์นิคม

- เสนอเจ้าพนักงานที่ดินลงนามออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอและแจ้งเจ้าของที่ดินมารับโฉนดที่ดิน

- แจกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอ

(2) หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทสิทธิครอบครอง มีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

(2.1) ผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งได้ทำประโยชน์แล้ว ยื่นคำขอโดยแสดงรายละเอียดตามแบบพิมพ์ของทางราชการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมทั้งหลักฐานที่แสดงว่ามีสิทธิในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น หลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ใบจอง (น.ส. 2) หรือใบเหยียบย่ำ เป็นต้น เพื่อประกอบการพิจารณา

(2.2) เมื่อได้รับคำขอแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ยังที่ดินนั้น โดยให้ผู้มีสิทธิในที่ดินปักหลักตามมุมเขตที่ดินของตนและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(2.3) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ และพิจารณาเห็นว่าผู้นั้นได้ทำประโยชน์ในที่ดินตรงตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

(2.4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ



(2.5) หากมีผู้โต้แย้งคัดค้าน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการสอบสวน เปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ พิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งประกาศใดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อผู้กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง

ตามที่ได้อธิบายขั้นตอนการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในแต่ละประเภทแล้วนั้น สามารถวิเคราะห์ว่าการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในขั้นตอนใดมีเกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมได้ ดังนี้

(1) ขั้นตอนการยื่นพยานหลักฐานในการแสดงว่าความเป็นเจ้าของที่ดินของผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ดินต้องพิจารณาว่าความเป็นเจ้าของที่ดินของผู้ขอแจ้งนั้น และการเตรียมการในการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ดินต้องเตรียมพยานหลักฐานในความครอบครองของราชการ ไม่ว่าจะเป็นระวางภาคพื้นดินหรือระวางภาพถ่ายทางอากาศ หากที่ดินดังกล่าวมีหลักฐานทางที่ดินเดิมก็ต้องนำหลักฐานที่ดินเดิมมาพิจารณาประกอบด้วยกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามบทบัญญัติใด มีข้อยกเว้นอย่างไร มีข้อสงวนสิทธิและเงื่อนไขอย่างไร ต้องดำเนินการอย่างไร มีผู้เกี่ยวข้องเป็นบุคคลใด ทั้งเจ้าของที่ดินข้างเคียง และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลที่ดินของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่ปกครอง เจ้าหน้าที่พัฒนาที่ดิน เป็นต้น ซึ่งเป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมในเรื่องบทบัญญัติกฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจนและเป็นการทั่วไป เพื่อกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด

(2) ขั้นตอนการออกรังวัดที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ดินดำเนินการให้เจ้าของที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนำชี้แนวเขตที่ดินและสอบสวนสิทธิเกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าว พร้อมทั้งให้เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง และผู้ดูแลที่ดินของรัฐร่วมทำการรังวัดเพื่อให้ตรวจสอบความถูกต้องในการนำชี้แนวเขตที่ดินของผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และให้โอกาสเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง และผู้ดูแลที่ดินของรัฐได้ทำการคัดค้านการนำชี้แนวเขตที่ดิน ซึ่งเป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมในเรื่องบทบัญญัติกฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจนและเป็นการทั่วไป เพื่อกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด

(3) ขั้นตอนการคำนวณเนื้อที่ เขียนรูปแผนที่ที่ดินเพื่อดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ที่ดินได้ทำการรังวัดและสอบสวนสิทธิเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง และผู้มีหน้าที่คุ้มครองดูแลที่ดินของรัฐแล้ว ต้องพิจารณาว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หากมีข้อขัดข้องต้องแจ้งเหตุขัดข้องให้เจ้าของที่ดินได้รับรู้ ซึ่งเป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมในเรื่องบทบัญญัติกฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจนและเป็นการทั่วไป เพื่อกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด

(4) ขั้นตอนการประกาศแจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต้องปิดในที่เปิดเผยตามที่กฎหมายกำหนด หากเป็นเรื่องที่ต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีมติคณะกรรมการต่าง ๆ จำต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่กฎหมายกำหนด แล้วจึงเสนอเจ้าพนักงานที่ดิน หรือผู้อำนวยการศูนย์ที่ดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินลงนามออกหนังสือแสดงสิทธิให้แก่ผู้ขอและแจ้งเจ้าของที่ดินมารับ โฉนดที่ดินต่อไป ซึ่งเป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมในเรื่องบทบัญญัติกฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจนและเป็นการทั่วไป เพื่อกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด

จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นไปตามหลักนิติธรรมคือ บทบัญญัติต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจนและเป็นการทั่วไป โดยต้องกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด

เมื่อวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลในขั้นตอนการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ดังนี้

(1) ขั้นตอนการยื่นพยานหลักฐานในการแสดงว่าความเป็นเจ้าของที่ดินผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ดินจำเป็นต้องพิจารณาว่าความเป็นเจ้าของที่ดินของผู้ขอแจ้งนั้น และการเตรียมการในการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ดินจำเป็นต้องเตรียมพยานหลักฐานในความครอบครองของราชการ ไม่ว่าจะเป็นระวางภาคพื้นดินหรือระวางภาพถ่ายทางอากาศ หากที่ดินดังกล่าวมีหลักฐานทางที่ดินเดิมก็ต้องนำหลักฐานที่ดินเดิมมาพิจารณาประกอบด้วยกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามบทบัญญัติใด มีข้อยกเว้นอย่างไร มีข้อสงวนสิทธิและเงื่อนไขอย่างไร ต้องดำเนินการอย่างไร มีผู้เกี่ยวข้องเป็นบุคคลใด ทั้งเจ้าของที่ดินข้างเคียง และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลที่ดินของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่ปกครอง เจ้าหน้าที่พัฒนาที่ดิน เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตาม

หลักกรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม กล่าวคือ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่เป็นการสร้างภาระให้ประชาชน ในเรื่องคุณธรรม กล่าวคือ ต้องพิจารณาเรื่องราวการขออนุญาต หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอย่างเป็นธรรม ไม่มีเจตนาทุจริต ในเรื่องความรับผิดชอบ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องตระหนักในหน้าที่ของตนและสิทธิในที่ดินของผู้ขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง และในเรื่องความคุ้มค่า กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม และมีการรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

(2) ขั้นตอนการออกรังวัดที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ดินดำเนินการให้เจ้าของที่ดินที่ขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนำชี้แนวเขตที่ดินและสอบสวนสิทธิเกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าว พร้อมทั้งให้เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง และผู้ดูแลที่ดินของรัฐร่วมทำการรังวัดเพื่อให้ตรวจสอบความถูกต้องในการนำชี้แนวเขตที่ดินของผู้ขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และให้โอกาสเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง และผู้ดูแลที่ดินของรัฐได้ทำการคัดค้านการนำชี้แนวเขตที่ดิน ซึ่งเป็นไปตามหลักกรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม กล่าวคือ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่เป็นการสร้างภาระให้ประชาชน ในเรื่องคุณธรรม กล่าวคือ ต้องพิจารณาเรื่องราวการขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอย่างเป็นธรรม ไม่มีเจตนาทุจริต ในเรื่องความรับผิดชอบ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องตระหนักในหน้าที่ของตนและสิทธิในที่ดินของผู้ขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง และในเรื่องความคุ้มค่า กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม และมีการรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

(3) ขั้นตอนการคำนวณเนื้อที่ เขียนรูปแผนที่ที่ดินเพื่อดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ที่ดินได้ทำการรังวัดและสอบสวนสิทธิเจ้าของที่ดินข้างเคียง และผู้มีหน้าที่คุ้มครองดูแลที่ดินของรัฐแล้ว ต้องพิจารณาว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หากมีข้อขัดข้องต้องแจ้งเหตุขัดข้องให้เจ้าของที่ดินได้รับรู้ ซึ่งเป็นไปตามหลักกรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม กล่าวคือ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่เป็นการสร้างภาระให้ประชาชน ในเรื่องคุณธรรม กล่าวคือ ต้องพิจารณาเรื่องราวการขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอย่างเป็นธรรม ไม่มีเจตนาทุจริต ในเรื่องความรับผิดชอบ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องตระหนักในหน้าที่ของตนและสิทธิในที่ดินของผู้ขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง และในเรื่องความคุ้มค่า กล่าวคือ เจ้าหน้าที่

ต้องพิจารณาใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม และมีการรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

(4) ขั้นตอนการประกาศแจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต้องปิดในที่เปิดเผยตามที่กฎหมายกำหนด หากเป็นเรื่องที่ต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีมติคณะกรรมการต่าง ๆ จำต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่กฎหมายกำหนด แล้วจึงเสนอเจ้าพนักงานที่ดินหรือผู้อำนวยการศูนย์ดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินลงนามออกหนังสือแสดงสิทธิให้แก่ผู้ขอและแจ้งเจ้าพนักงานที่ดินมารับโฉนดที่ดินต่อไป ซึ่งเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม กล่าวคือ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่เป็นการสร้างภาระให้ประชาชนในเรื่องคุณธรรม กล่าวคือ ต้องพิจารณาเรื่องราวการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอย่างเป็นธรรม ไม่มีเจตนาทุจริต ในเรื่องความรับผิดชอบ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องตระหนักในหน้าที่ของตนและสิทธิในที่ดินของผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง และในเรื่องความคุ้มค่า กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม และมีการรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล คือ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาดำเนินการโดยยึดหลักนิติธรรม ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่เป็นการสร้างภาระให้ประชาชน มีคุณธรรมโดยต้องพิจารณาเรื่องราวการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอย่างเป็นธรรม ไม่มีเจตนาทุจริต เจ้าหน้าที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อตระหนักในหน้าที่ของตนและสิทธิในที่ดินของผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง และต้องตระหนักถึงความคุ้มค่า กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม และมีการรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

จากที่วิเคราะห์ข้างต้น จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินมีการนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติราชการแล้ว แม้จะไม่ครบถ้วนทุกหลักก็ตาม

### 3.3.2 การดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของราชอาณาจักรไทย

การดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน

โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2553<sup>21</sup> วางแนวทางปฏิบัติและขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีสาระสำคัญ กล่าวคือ

วิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>22</sup> ได้กำหนดไว้ 3 กรณี<sup>23</sup> และกอบปรักกับหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0609/ว. 25733 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2552 เรื่อง การเพิกถอนหรือแก้ไขการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน<sup>24</sup> กำหนดไว้สอดคล้องกันสามารถอธิบายได้ดังนี้ กล่าวคือ

1) กรณีอธิบดีกรมที่ดิน รองอธิบดี หรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 61 วรรคหนึ่ง โดยดำเนินการตามความในวรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ ปัจจุบันรองอธิบดี หรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย เป็นผู้ออกคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากกฎหมายใช้ข้อความว่า “เมื่อความปรากฏว่า” ดังนั้น ในการพิจารณาดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อเท็จจริงต้องเป็นที่ยุติว่า ได้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือสำคัญการทำประโยชน์ในที่ดินโดยคลาดเคลื่อนไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาเพื่อเสนอคำสั่ง ในบางกรณีเมื่อคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ทำการสอบสวนแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือสำคัญการทำประโยชน์ในที่ดินชอบด้วยกฎหมายแล้ว รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายสามารถพิจารณาและสั่งยุติเรื่องได้ การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในกรณีนี้ กรมที่ดินต้องรับผิดชอบในการแสวงหาพยานหลักฐานโดยตรง สำหรับขั้นตอนในการดำเนินการเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือการจดทะเบียนสิทธิและ

<sup>21</sup> กระทรวงมหาดไทย. (2551). *รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 2 ครั้งที่ 59/2551*. ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ชั้น 6 อาคารสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย. หน้า 7.

<sup>22</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน. มาตรา 61.

<sup>23</sup> กรมที่ดิน. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 69-80.

<sup>24</sup> กรมที่ดิน. (2552). *การเพิกถอนหรือแก้ไขการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน*. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0609/ว. 25733 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2552.

นิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2553

ในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนอกจากต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ใช้บังคับโดยนิยาม “คำสั่งทางปกครองว่า หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล แต่ไม่หมายรวมถึงกฎ” ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินสั่งให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถือเป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะมาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลด้วยเงื่อนไขหรือด้วยเหตุอื่น” มาตรา 54 (4) บัญญัติว่า “เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี” หรือบทบัญญัติในเรื่องการแจ้ง การอุทธรณ์ มาใช้เป็นทางออกในการแก้ปัญหาบางกรณี ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย แต่การนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบว่าสามารถดำเนินการหรือขัดต่อกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร เนื่องจากข้อเท็จจริงแต่ละกรณีแตกต่างกัน ตัวอย่างการนำมาตรา 54 (4) ดังกล่าวมาใช้ ได้แก่ หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0719/ว 34166 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2542 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกในเขตป่าไม้ ฯลฯ

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องในหลายเรื่อง ทั้งกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่กรมที่ดินรับผิดชอบ และของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องทำความเข้าใจเพื่อให้กระบวนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วน แต่ในทางปฏิบัติบุคคลโดยทั่วไปจะไม่ทราบถึง กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และกระบวนการขั้นตอนในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าว รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็อาจไม่ทราบด้วยดังกล่าว ทำให้ดำเนินการไปโดยไม่ถูกต้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแม้เจ้าหน้าที่ไม่มีเจตนาทุจริตแต่ความเสียหายต่อสภาพลักษณะของกรมที่ดินเกิดขึ้นแล้ว ประกอบกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแต่ละครั้งต้องใช้เวลาในการรวบรวมข้อเท็จจริงให้ชัดเจนและต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบเพราะกระทบสิทธิของผู้มีส่วนได้เสีย

### 3.3.3 การตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

1) เมื่อความปรากฏว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใด โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง ดังนี้

(1) สำหรับกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร หรือเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขา หรือข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเห็นสมควร เป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้แทนส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควร เป็นกรรมการ และให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินแต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ตั้งแต่ระดับชำนาญงานขึ้นไปหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไปในสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครหรือสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขา เป็นกรรมการ และเลขานุการ

(2) สำหรับจังหวัดอื่น ประกอบด้วย เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเห็นสมควร เป็นประธานกรรมการ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้แทนส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควร เป็นกรรมการ และให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินแต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ตั้งแต่ระดับชำนาญงานขึ้นไปหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไปในสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาเป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีที่ดินนั้นมิอาจเขตติดต่อ คาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมป่าไม้ หรือผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นกรรมการด้วย แล้วแต่กรณี

2) ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนพยานหลักฐานให้ได้ความว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่สอบสวนนั้น คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

การนัดสอบสวน การนัดพิจารณาหรือการอย่างอื่นที่คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ ให้กระทำเป็นหนังสือ

3) ในการสอบสวน ให้คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจเรียกโจทก์ที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องจากผู้ยึดถือมาประกอบการพิจารณาพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน

เมื่อคณะกรรมการได้รับเอกสารตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ออกใบรับไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีคณะกรรมการสอบสวนไม่อาจเรียกเอกสารตามวรรคหนึ่งได้ ให้บันทึกเหตุผลไว้ในสำนวนการสอบสวนที่เสนออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดี หรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินด้วย

4) เมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานผลการสอบสวนนั้น ต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน

ในรายงานผลการสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้สรุปข้อเท็จจริงและเหตุที่มีการออกโจทก์ที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น รวมทั้งให้เสนอความเห็นต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดี หรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน ด้วยว่าสมควรสั่งเพิกถอนความคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นหรือไม่ อย่างไร

กรรมการสอบสวนผู้ใดมีความเห็นแย้ง ให้ทำความเห็นแย้งติดไว้กับสำนวนการสอบสวน โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนนั้นด้วย

5) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ดำเนินการสอบสวน ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนนั้นไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวนก่อนครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว

6) ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวน ถ้าอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเห็นสมควร



ให้มีการสอบสวนเพิ่มเติม ให้กำหนดประเด็นพร้อมทั้งส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการสอบสวนคณะเดิมเพื่อดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมต่อไป

ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จโดยเร็วและให้ส่งผลการสอบสวนเพิ่มเติมขึ้นไปให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน

### 3.3.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนฯ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีดังนี้

1) ดำเนินการสอบสวนพยานหลักฐานให้ได้ความว่ามีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

2) มีอำนาจเรียกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา กรณีไม่อาจเรียกเอกสารให้บันทึกเหตุผลไว้ กรณีได้รับเอกสารให้ออกใบรับ (ท.ด. 53) ไว้เป็นหลักฐาน

3) แจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อเปิดโอกาสให้คัดค้านการเพิกถอน

4) รายงานผลการสอบสวนต่ออธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายภายในกำหนดระยะเวลา

5) ขอยาขยระยะเวลาการสอบสวน กรณีคณะกรรมการสอบสวนไม่ดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 60 วัน นับแต่วันที่มิคำสั่ง หากมีเหตุจำเป็นสามารถขอยาขยระยะเวลาการสอบสวนได้ โดยขอยาขยระยะเวลาการสอบสวนต่ออธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายก่อนครบกำหนดระยะเวลา 60 วัน โดยจะสั่งให้ขยาขยระยะเวลาการสอบสวนได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกิน 60 วัน

6) ขอเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบสวนฯ กรณีมีเหตุจำเป็นต้องขยาขยระยะเวลาการสอบสวน ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุจำเป็นต่ออธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายโดยฝ่ายผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง โดยการเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวน ไม่มีผลเป็นการขยาขยระยะเวลาการสอบสวน

### 3.3.5 ขั้นตอนและวิธีการสอบสวน

1) นัดประชุมคณะกรรมการสอบสวนเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงตลอดจนเอกสารหลักฐาน กำหนดประเด็นและแนวทางในการสอบสวน พร้อมจัดทำรายงานการประชุม

2) ดำเนินการสอบสวนโดยรวบรวมพยานเอกสารและสอบสวนบุคคล

3) แจ้งผู้มีส่วนได้เสียก่อนเพื่อคัดค้าน โดยบันทึกให้ชัดเจนว่า ผู้มีส่วนได้เสียยินยอมหรือคัดค้านการเปิดเผยหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่ หากคัดค้านให้ระบุเหตุผลพร้อมทั้งพยานหลักฐาน และพิจารณาหลักฐานการคัดค้านของผู้มีส่วนได้เสีย โดย “ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายถึง ผู้ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เช่น ผู้รับจ้าง ผู้เช่า ฯลฯ การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียให้ทำเป็นหนังสือ โดยมีรายละเอียดแสดงถึงข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่เป็นเหตุให้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าใจได้อย่างเพียงพอต่อการใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้าน (เป็นหลักการให้โอกาสคู่กรณีทำนองเดียวกันกับมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>25</sup>) ตลอดจนระยะเวลาที่สามารถโต้แย้งคัดค้าน และส่งมอบ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่คณะกรรมการสอบสวนฯ ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับตามที่อยู่ของผู้มีส่วนได้เสียตามที่ปรากฏอยู่ในสารบบที่ดินหรือทำให้ไว้ต่อคณะกรรมการสอบสวนฯ การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง ตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>26</sup> หากไม่สามารถส่งหนังสือให้ผู้มีส่วนได้เสีย ให้คณะกรรมการ

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 30 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยไว้จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ”

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 69 บัญญัติว่า

“การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทราบ อาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ

การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง

สอบสวนฯ ปิดหนังสือแจ้งผู้มีส่วนได้เสีย (ไม่ต้องจัดทำประกาศขึ้นใหม่แต่อย่างใด) ไว้ในที่เปิดเผย สามารถเห็นได้ชัดเจน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ สำนักงานหรือที่ทำการองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละ 1 ฉบับ หากอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของที่ดินส่วนแยก ให้ปิดไว้ ณ ที่สำนักงานที่ดินส่วนแยกด้วย โดยใช้แบบพิมพ์ ท.ด. 4 เป็นหนังสือนำส่งโดยอนุโลม แล้วให้รวบรวมหลักฐานการปิดหนังสือแจ้งรวมไว้ในเรื่อง การปิดหนังสือให้ถือว่าผู้มีส่วนได้เสียได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันปิดหนังสือแจ้ง

### 3.3.6 การจัดทำรายงานการสอบสวน

1) สรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่เกี่ยวข้องว่า มีรายละเอียดเป็นอย่างไร มีเอกสารหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน และข้อเท็จจริงที่ทำให้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) แจ้งผู้มีส่วนได้เสียรายใด โดยวิธีการใด ผู้มีส่วนได้เสียได้รับแจ้งแล้วหรือไม่ เมื่อใดครบกำหนด มีผู้มีส่วนได้เสียรายใดโต้แย้งคัดค้านหรือไม่ และคัดค้านอย่างไร (ควรแยกแยะคำคัดค้านออกเป็นส่วนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพื่อพิจารณาแต่ละราย) และผู้ยึดถือโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ส่งมอบโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวหรือไม่

3) หากมีการคัดค้าน ให้รายงานผลการพิจารณาการคัดค้านด้วยว่า รับฟังได้หรือไม่ เพียงใด และพิจารณาโดยอาศัยหลักกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งใด การพิจารณาควรพิจารณาและมีความเห็นเป็นราย ๆ ไป ตลอดจนรวบรวมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ไว้ในสำนวน

4) เสนอความเห็นว่าจะสั่งเพิกถอนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่อย่างไร

5) กรรมการสอบสวนผู้ใดมีความเห็นแย้ง ให้ทำความเข้าใจกับสำนวนการสอบสวนโดยให้ถือว่า เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวน

6) หากผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนฯ เห็นว่า ต้องดำเนินการแก้ไขรูปแบบที่ในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้คณะกรรมการสอบสวนฯ ส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

---

ในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการแจ้งไป ยังภูมิลำเนาของผู้นั้นแล้ว”.

จัดทำรูปแบบที่ถูกต้องต่อท้ายคำสั่ง (อนุโลมปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0713/ว 9245 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2533 เรื่อง การแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ข้อ 2.4<sup>27</sup>)

การส่งรายงานการสอบสวนจะต้องส่งต้นฉบับเสมอ เนื่องจากเป็นบันทึกของคณะกรรมการสอบสวนฯ ซึ่งรายงานผลการดำเนินการต่ออธิบดี ส่วนเอกสารประกอบการพิจารณาอื่น ๆ นั้น สามารถส่งเป็นสำเนาซึ่งรับรองสำเนาถูกต้องแล้วไปได้ (รายงานการสอบสวนให้เรียนอธิบดี โดยไม่ต้องระบุให้ผ่านผู้ใด ส่วนการส่งสำนวนการสอบสวนนั้น ให้ส่งไปตามสายการบังคับบัญชาในเชิงธุรการ) พร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1) หลักฐานการแจ้งหรือการปิดหนังสือแจ้งผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน เช่น สำเนาหนังสือแจ้งและใบตอบรับในประเทศ (ใบเหลือง) หรือสำเนาหลักฐานการปิดหนังสือ

2) สำเนาโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ฉบับสำนักงานที่ดินที่ถ่ายเอกสารครบถ้วนทุกหน้า พร้อมสำเนาสารบบที่ดินเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

3) รูปแผนที่ (ร.ว.9) แสดงการทับซ้อนกันโดยหมายสิทธิ์อันองการแบ่งแยก และรูปแผนที่ต่อท้ายคำสั่ง (ถ้ามี)

4) เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่คณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ดำเนินการไว้ทั้งหมด เอกสารที่จัดส่งให้กรมที่ดิน หากเป็นการถ่ายเอกสาร ควรถ่ายให้มีความครบถ้วนถูกต้องเป็นปัจจุบัน และให้เจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่อรับรองเอกสารถูกต้องโดยวงเล็บชื่อตัว สกุล พร้อมตำแหน่งและวัน เดือน ปี กำกับไว้ทุกหน้า

### 3.3.7 การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน

1) ในการสอบสวน ให้คณะกรรมการสอบสวนส่งหนังสือแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านการเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

2) การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านให้กระทำเป็นหนังสือโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับตามที่อยู่ที่ผู้มีส่วนได้เสียได้ให้ไว้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในสารบบที่ดินแปลงนั้น

3) ในกรณีที่ไม้อาจแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านได้ ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งผู้มีส่วนได้เสียโดยปิดหนังสือแจ้งไว้ในที่เปิดเผยสามารถเห็นได้ชัดเจน ณ สำนักงานที่ดิน

<sup>27</sup> กรมที่ดิน. (2533). การแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ข้อ 2.4. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0713/ว 9245 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2533.

สำนักงานเขต ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ สำนักงาน หรือที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ โดยให้ถือว่าผู้มีส่วนได้เสียได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันปิดหนังสือแจ้ง

4) เมื่อผู้มีส่วนได้เสียได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้งเพื่อให้มีโอกาสคัดค้านแล้วและมีความประสงค์ที่จะคัดค้านการเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือการจดทะเบียนเอกสารราชการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ให้ทำหนังสือคัดค้านยื่นต่อประธานคณะกรรมการสอบสวนภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้ระบุเหตุผลที่คัดค้านพร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วย ถ้าผู้มีส่วนได้เสียไม่คัดค้านภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าไม่ประสงค์ที่จะคัดค้าน

### 3.3.8 การสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

การสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เมื่อได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว มีขั้นตอนพิจารณาคำเนิการออกคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ดังต่อไปนี้

1) เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนแล้ว อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินจะพิจารณาสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ต่อเมื่อปรากฏชัดแจ้งว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์นั้น โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) ในการออกคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อที่ 1 ข้างต้น ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินแจ้งคำสั่งดังกล่าวพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบด้วย

ซึ่งจากการศึกษากรณีเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดิน จะพบว่าสาเหตุแห่งการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ดังนี้

- 1) ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสาธารณประโยชน์
- 2) ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าไม้
- 3) ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม
- 4) ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในที่หวงห้าม
- 5) ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ตรงตามตำแหน่งหลักฐานเดิม

6) ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยอาศัยหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ของที่ดินแปลงอื่น

7) ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน

ซึ่งผลของการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย มีผลต่อบุคคลต่อไปนี้

1) เจ้าของที่ดินผู้ถือกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน) และสิทธิครอบครองในที่ดิน (น.ส. 3 และ น.ส. 3 ก.) คนปัจจุบัน ขณะกรณที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้รับความเสียหาย ทั้งที่ดินเป็นผู้รับ โอนโดยสุจริต จดทะเบียนโดยสุจริต และเสียค่าตอบแทนซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 วรรคสอง ที่คุ้มครองผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว

2) ผู้รับหลักประกันที่ดิน เพื่อค้ำประกันเงินกู้ยืม หรือค้ำประกันในกรณีอื่น ที่เมื่อกรณที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้รับความเสียหาย จากการที่หลักประกันที่ดินยึดถือไว้ได้ถูกเพิกถอนอันถือไม่ได้ว่าเป็นที่ดินอันเป็นหลักประกันที่คู่สัญญาได้จดทะเบียนไว้เพื่อค้ำประกัน

3) รัฐได้รับความเสียหายทั้งการที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว ยังต้องเสียงบประมาณในการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและเสียบุคลากรไปกับการดำเนินการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่จะเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยไม่จำเป็น หากการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มิชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่ต้น

ตามที่ได้อธิบายขั้นตอนการดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้วนั้น สามารถวิเคราะห์ว่าการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในขั้นตอนใดมีเกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมได้ดังนี้

1) ในกรณีตามบัญญัติมาตรา 61 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกรณีที่มีผู้ร้องเรียนหรือหน่วยงานอื่นส่งเรื่องมาให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากที่ดินดังกล่าวออกไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(1) ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนโดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2553 กล่าวคือ บทบัญญัติมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง คือ สำหรับกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร หรือเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขา หรือ

ข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเห็นสมควร เป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้แทนส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควร เป็นกรรมการ และให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินแต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปตั้งแต่ระดับชำนาญงานขึ้นไปหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไปในสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครหรือสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขา เป็นกรรมการและเลขานุการ หรือสำหรับจังหวัดอื่น ประกอบด้วย เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเห็นสมควร เป็นประธานกรรมการ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้แทนส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควร เป็นกรรมการ และให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินแต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปตั้งแต่ระดับชำนาญงานขึ้นไปหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไปในสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาเป็นกรรมการและเลขานุการ และในกรณีที่ที่ดินนั้นมีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมป่าไม้ หรือผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นกรรมการด้วย แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมในเรื่องบทบัญญัติกฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจนและเป็นการทั่วไป เพื่อกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด

(2) ขั้นตอนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ คณะกรรมการสอบสวนฯ มีหน้าที่ในการรวบรวมพยานเอกสารและสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และแจ้งผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้โอกาสคัดค้านหรือยินยอมให้ดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมในเรื่องบทบัญญัติกฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจนและเป็นการทั่วไป เพื่อกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด

(3) ขั้นตอนการพิจารณาดำเนินการออกคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนแล้ว อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินจะพิจารณาสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ ต่อเมื่อปรากฏชัดแจ้งว่าได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการออกคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินต้องแจ้งคำสั่งดังกล่าวพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบด้วย ซึ่งเป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมในเรื่องบทบัญญัติกฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจนและเป็นการทั่วไป เพื่อกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด

2) ในกรณีตามบัญญัติมาตรา 61 วรรคแปด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลถึงที่สุด กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ตามระเบียบกรมที่ดิน ที่ 3/2516 ลงวันที่ 19 มกราคม 2516 เรื่อง วิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดินในกรณีศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไข และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยวิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดินในกรณีศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไข ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2522) ลงวันที่ 28 กันยายน 2522 ซึ่งเป็นการดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน คือ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน ไม่ต้องมีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ให้ดำเนินการไปตามที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด โดยให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา/ส่วนแยกดำเนินการพิจารณาหมายเหตุการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในสารบัญญัติการจดทะเบียน และรายงานการดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กรมที่ดินทราบ ซึ่งเป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมในเรื่องบทบัญญัติกฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจนและเป็นการทั่วไป เพื่อกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด



ตามที่ได้อธิบายขั้นตอนการดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้วนั้น สามารถวิเคราะห์ว่าการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในขั้นตอนใดมีเกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลได้ ดังนี้

1) ในกรณีตามบัญญัติมาตรา 61 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกรณีที่มีผู้ร้องเรียนหรือหน่วยงานอื่นส่งเรื่องมาให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากที่ดินดังกล่าวออกไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(1) ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนโดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2553 กล่าวคือ บทบัญญัติมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง คือ สำหรับกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร หรือเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขา หรือข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเห็นสมควร เป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้แทนส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควร เป็นกรรมการ และให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินแต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปตั้งแต่ระดับชำนาญงานขึ้นไปหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไปในสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครหรือสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขา เป็นกรรมการและเลขานุการ หรือ สำหรับจังหวัดอื่น ประกอบด้วย เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเห็นสมควร เป็นประธานกรรมการ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้แทนส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควร เป็นกรรมการ และให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินแต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปตั้งแต่ระดับชำนาญงานขึ้นไปหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไปในสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาเป็นกรรมการและเลขานุการ และในกรณีที่ที่ดินนั้นมีอาณาเขตติดต่อ คาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขต

ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมป่าไม้ หรือผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นกรรมการด้วย แล้วแต่กรณีนั้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยคำนึงถึงหลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในเรื่องความโปร่งใส เห็นได้ว่าคณะกรรมการสอบสวนต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโต้แย้งและคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเรื่องคุณธรรม กล่าวคือ ต้องพิจารณาเรื่องราวการขอให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอย่างเป็นธรรม ไม่มีเจตนาทุจริต และในเรื่องความคุ้มค่า กล่าวคือ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าในการให้ความเป็นธรรมทั้งภาครัฐบาลและเจ้าของที่ดิน

(2) ขั้นตอนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ คณะกรรมการสอบสวนฯ มีหน้าที่ในการรวบรวมพยานเอกสารและสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และแจ้งผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้โอกาสคัดค้านหรือยินยอมให้ดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมในเรื่องบทบัญญัติกฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจนและเป็นการทั่วไป เพื่อกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม กล่าวคือ คณะกรรมการสอบสวนต้องรวบรวมพยานหลักฐานเรื่องราวการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อเสนอรายงานการสอบสวนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยคำนึงถึงการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด ในเรื่องความโปร่งใส กล่าวคือ ก่อนที่คณะกรรมการสอบสวนจะเสนอรายงานการสอบสวนให้อธิบดีกรมที่ดิน หรือรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการที่อธิบดีกรมที่ดินมอบหมายพิจารณาดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จะต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อโต้แย้งคัดค้านหรือยอมรับเสียก่อน ในเรื่องคุณธรรม กล่าวคือ ต้องพิจารณาข้อเท็จจริง พยานหลักฐานในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เพื่อเสนอความเห็นในรายงานการสอบสวนอย่างเป็นธรรม ไม่มีเจตนาทุจริต ในเรื่องความรับผิดชอบ กล่าวคือ คณะกรรมการสอบสวนต้องตระหนักในหน้าที่ของตนและสิทธิในที่ดินของผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในเรื่องความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง และในเรื่องความคุ้มค่า กล่าวคือ คณะกรรมการสอบสวนต้องพิจารณาใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(3) ขั้นตอนการพิจารณาดำเนินการออกคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนแล้ว อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินจะพิจารณาสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ ต่อเมื่อปรากฏชัดแจ้งว่าได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการออกคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินต้องแจ้งคำสั่งดังกล่าวพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบด้วย ซึ่งสอดคล้องกับหลักกรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยคำนึงถึงหลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในเรื่องความโปร่งใส เห็นได้ว่า หากเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสามารถอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ อันเป็นการให้ประชาชนตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้ ในเรื่องคุณธรรม กล่าวคือ ต้องพิจารณารายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนฯ และเรื่องราวการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอย่างเป็นธรรม ไม่มีอคติ และเจตนาทุจริต และในเรื่องความคุ้มค่า กล่าวคือ อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน ต้องคำนึงถึงความเสียหายของทั้งฝ่ายรัฐและเอกชน

2) ในกรณีตามบัญญัติมาตรา 61 วรรคแปด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือการดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลถึงที่สุด กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ตามระเบียบกรมที่ดิน ที่ 3/2516 ลงวันที่ 19 มกราคม 2516 เรื่อง วิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดินในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขและระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยวิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดินในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไข ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2522) ลงวันที่ 28 กันยายน 2522 ซึ่งเป็นการดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน คือ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน ไม่ต้องมีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ให้ดำเนินการไปตามที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด โดยให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา/ส่วนแยกดำเนินการ

พิจารณาหมายเหตุการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในสารบัญชีการจดทะเบียน และรายงานการดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กรมที่ดินทราบ ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในกรณีนี้เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา/ส่วนแยก ต้องดำเนินการตามคำพิพากษาของศาล โดยมีต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นการดำเนินการไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ในเรื่องความโปร่งใส เห็นได้ว่า เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา/ส่วนแยก ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลแล้ว สำนักงานที่ดินต้องมีหนังสือแจ้งผลการดำเนินการให้เจ้าของที่ดินและกรมที่ดินทราบด้วย

จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล คือ อธิปไตยที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิปไตยมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน คณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา/ส่วนแยก ต้องพิจารณาดำเนินการโดยยึดหลักนิติธรรม ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นธรรมและโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ ไม่มีอคติและเจตนาทุจริต และพร้อมที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน และต้องตระหนักถึงความคุ้มค่า กล่าวคือ กรมที่ดินต้องพิจารณาความคุ้มค่าระหว่างการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อรักษาที่ดินของรัฐกับการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

จากที่วิเคราะห์ข้างต้น จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินมีการนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติราชการแล้ว แม้จะไม่ครบถ้วนทุกหลักก็ตาม

จึงเห็นได้ว่าจากการวิเคราะห์หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล กับบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดิน กล่าวคือ บทบัญญัติในการออกและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจนและเป็นการทั่วไป โดยต้องกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย โปร่งใสตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตนเองและส่วนรวม และดำรงคุณธรรม