

# ปัญหาการออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค.1 ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551<sup>1</sup>

ประนิตา ปทุมวัน<sup>2</sup>

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค.1 ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์กระบวนการพิจารณาการออกโฉนดที่ดินจากหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค. 1 ซึ่งเป็นหลักฐานที่มีมานานประมาณ 71 ปี แล้ว นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 ปัจจุบันก็ยังคงมีรายนามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มาขึ้นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินอย่างต่อเนื่อง และไม่มีท่าทีว่าจะหมดสิ้นไปทำให้ยากต่อการตรวจสอบถึงความถูกต้องและพยานหลักฐานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพยานเอกสารหรือพยานบุคคลที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ รัฐจึงมีนโยบายและมาตรการที่จะเร่งรัดให้รายนามหลักฐาน ส.ค.1 มาดำเนินการขอออกโฉนดที่ดินเพื่อให้ ส.ค.1 หมดสิ้นไป เมื่อปี พ.ศ. 2551 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 8 บัญญัติให้ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และยังไม่ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มาขึ้นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 2 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวถ้ามีผู้นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ในการพิจารณาของศาล

---

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค.1 ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จุฬารัตน์ทองสรรค์ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จรล เล้งวิทยา และ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชบริหารเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอำนาจเจริญ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ศาลจะต้องแจ้งให้กรมที่ดินทราบ และให้กรมที่ดินตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ พร้อมทั้งทำความเข้าใจเสนอต่อศาลว่า ผู้นั้นได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาล

ตามที่ได้ศึกษาถึงกฎหมายว่าด้วยการออกโฉนดที่ดิน หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินมาแล้วนั้น พบว่ามีปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ให้แก่ประชาชนหลายประการดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาการพิสูจน์สิทธิการครอบครองในที่ดินตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) การศึกษาปัญหาในข้อนี้พบว่า หลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ซึ่งได้แจ้งไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2498 ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เพียงแต่เป็นเอกสารแสดงสิทธิครอบครองที่ดินเท่านั้น ดังนั้นจึงไม่สามารถทำการซื้อขายหรือโอนแก่กันได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ซึ่งผู้มีที่ดิน ส.ค.1 สามารถนำหลักฐานการแจ้งการครอบครอง ส.ค.1 ไปขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ หรือมาตรา 59 ก็ได้ ซึ่งปัจจุบันนี้การพิสูจน์สิทธิการครอบครองในที่ดินทำได้ยากมากเนื่องจากผู้มีชื่อตามระบุไว้ใน ส.ค.1 ปัจจุบันไม่มีชีวิตอยู่แล้ว การสอบสวนถึงความสัมพันธ์และหลักฐานตามที่แจ้ง ส.ค.1 ไว้ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2498 แทบจะไม่มีผู้ใดหาพยานหลักฐานมาแสดงถึงความสัมพันธ์ของหลักฐาน ส.ค.1 ได้แล้ว จึงทำให้เกิดปัญหาและความยากลำบากต่อการตรวจพิสูจน์ถึงการครอบครองที่ดินอย่างต่อเนื่องได้ โดยปัจจุบันการพิจารณาถึงการทำประโยชน์ในที่ดินมีการอ่าน แปล ภาพถ่ายทางอากาศเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสิน แต่ภาพถ่ายทางอากาศเป็นเพียงเครื่องมือหรือข้อเท็จจริงประกอบการวินิจฉัยเกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ความแม่นยำในการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ ต้องมีการสำรวจศึกษาพื้นที่จริงรวมทั้งประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องด้วย ในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจึงต้องมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอื่นมาประกอบการพิจารณาด้วย ปัญหาการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามหลักฐานมีขั้นตอนและระเบียบที่ยุ่งยาก เนื่องจาก ส.ค.1 ไม่มีสถานะเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิในที่ดิน ผู้ถือ ส.ค.1 ไม่ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย เพียงแต่แสดงว่ามีการแจ้งครอบครองเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถใช้เป็นหลักฐานเด็ดขาดในการอ้างสิทธิในที่ดิน ส.ค.1 มักมีการเปลี่ยนมือโดยไม่ถูกต้อง ที่ดินที่มี ส.ค.1 มักถูกซื้อขายโอนเปลี่ยนมือโดยไม่มีการเอกสารสิทธิ์ที่ชัดเจนเพียงแต่ส่งมอบการครอบครองให้แก่กันเท่านั้น และนอกจากนั้นปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นคือหลักฐานการครอบครองไม่สมบูรณ์ผู้ครอบครองที่ดินอาจไม่มีหลักฐานสนับสนุน เช่น พยานหลักฐานการใช้ประโยชน์ หรือเอกสารการเสียภาษี ทำ

ให้การพิสูจน์สิทธิทำได้ยากขาดพยานบุคคลยืนยันในการสอบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ถึงข้อเท็จจริงในการครอบครองที่ดินอย่างต่อเนื่อง ผู้แจ้งการครอบครองตาม ส.ค.1 เสียชีวิตหรือย้ายถิ่นฐานไป ทำให้ไม่มีพยานบุคคลมายืนยันการครอบครองได้ ขอบเขตที่ดินไม่ชัดเจน เนื่องจากขณะแจ้ง ส.ค.1 ไม่มีการรังวัดที่ดินโดยกรมที่ดิน ทำให้เกิดปัญหาการกำหนดขอบเขตที่แน่นอนยากลำบากต่อการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน มีโอกาสเกิดการทุจริตหรือการอ้างสิทธิโดยมิชอบจากบุคคลผู้ต้องการเอกสารสิทธิที่เป็นโฉนดที่ดินและนำ ส.ค.1 แปลงอื่นที่มีใช้ตำแหน่งที่ดินที่แจ้งการครอบครองไว้ตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ที่แท้จริงมาขอออกโฉนดที่ดิน หรืออาจมีการอ้างสิทธิในที่ดินเกินกว่าที่ครอบครองจริงและนอกจากนั้นขั้นตอนการตรวจสอบสิทธิและออกเอกสารสิทธิอาจใช้เวลานานทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินของตนได้เต็มที่

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการทับซ้อนกับที่ดินของรัฐ กรณีปัญหาการทับซ้อนกับที่ดินของรัฐ คือ ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตป่าไม้ถาวร จะขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินให้สำหรับที่ดินที่อยู่ในเขตดังกล่าว เห็นได้ว่ากฎหมายแต่ละฉบับจะบัญญัติให้การกำหนดเขตป่าไม้ดังกล่าวไม่กระทบถึงสิทธิในที่ดินของบุคคลที่มีอยู่แล้วตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงแปลความกฎหมายได้ว่าผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน ย่อมสามารถขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้ แต่หากการประกาศกำหนดเขตป่าไม้ดังกล่าว มีบางส่วนทับที่สาธารณประโยชน์ การประกาศกำหนดเขตป่าไม้นั้น ไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ดินแปลงเดียวมีหลายสถานะ กล่าวคือ เป็นทั้งที่สาธารณประโยชน์และที่ดินในป่าไม้ ซึ่งไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้แต่ประการใด สำหรับหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินในบริเวณเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตป่าไม้ถาวร มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ คือ จะต้องเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจเป็นผู้แจ้ง ส.ค.1 โดยการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้นั้น แม้จะมีการกำหนดขั้นตอนที่แตกต่างจากกรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิโดยทั่วไปกล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแต่งตั้งคณะกรรมการการออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินและเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่า สมควรออกโฉนดที่ดินให้หรือไม่เพียงใด ซึ่งหากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นเขตป่าไม้และไม่มีการคัดค้าน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงสามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ แต่ก่อนจะมีการออกโฉนดที่ดินให้ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุญาตแล้วนั้น จะต้องนำเรื่องดังกล่าวไปปฏิบัติตาม มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม

ประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เพื่อให้ศาลมีคำสั่งว่า ผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเสียก่อน

ดังนั้นกรณีที่น่า ส.ค. 1 มาใช้เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ทับซ้อนกับที่ดินของรัฐ โดยอ้างว่าตนเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งการออกโฉนดในพื้นที่ดังกล่าวอาจถูกปฏิเสธ หรือเกิดข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐที่ดูแลพื้นที่นั้นๆ เนื่องจากที่ดินประเภทนี้ถือเป็นทรัพยากรสาธารณะ ที่จะต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดิน และปัจจัยที่ส่งผลต่อการอนุญาตให้มีการออกโฉนดที่ดินของรัฐจากหน่วยงานที่ดูแลรักษาที่ดินนั้นๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีขั้นตอนและกระบวนการที่ซับซ้อน เมื่อจากการศึกษาเห็นได้ว่าหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิที่ดิน ไม่ใช่หลักฐานที่ทางราชการออกให้ แต่เป็นเพียงหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น การที่จะนำหลักฐาน ส.ค. 1 มาขอออกโฉนดที่ดินในที่ดินของรัฐจึงเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ผู้ที่อ้างว่าตนเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับฉวยโอกาสใช้สิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนำเอาหลักฐาน ส.ค. 1 มาขอออกโฉนดที่ดินในที่ดินของรัฐหรือที่สาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อีกด้วย

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาการก่อให้เกิดภาระกับประชาชนในการไปดำเนินคดีทางศาลการที่รัฐมีนโยบายเร่งรัดให้ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) มาดำเนินการเพื่อขอออกโฉนดที่ดินเพื่อให้ ส.ค. 1 หหมดสิ้นไป จึงได้ตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญให้ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) และยังมีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินมาขึ้นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินภายใน 2 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วประชาชนซึ่งเป็นผู้ขอออกโฉนดที่ดินต้องไปยื่นคำร้องขอต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลมีคำสั่งว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ในการพิจารณาของศาลนั้น มาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ศาลแจ้งให้กรมที่ดินทราบเพื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ พร้อมทั้งทำความเข้าใจเสนอต่อศาลภายใน 180 วัน เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลนั้น เหตุใดเมื่อพ้นกำหนด 2 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ใช้บังคับจึงให้ประชาชนต้องไปยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรม และให้ศาลเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับการขอออกโฉนดที่ดินของผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ทั้งที่เดิมผู้มีหลักฐานการแจ้งการ

ครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หากประสงค์จะขออนุญาตโฉนดที่ดินก็สามารถดำเนินการขออนุญาตโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 อยู่แล้ว การที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ต้องไปยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสียก่อน และศาลยังต้องให้กรมที่ดินทำความเสนอต่อศาลอยู่อีก นอกจากจะทำให้ประชาชนผู้ขออนุญาตโฉนดที่ดินเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีทางศาลแล้ว ยังทำให้ได้รับโฉนดที่ดินล่าช้าเพราะเหตุที่ต้องดำเนินการผ่านหน่วยงานของรัฐถึง 2 หน่วยงาน รวมทั้งการดำเนินการระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองคือศาลยุติธรรมและกรมที่ดิน ทำให้ประชาชนผู้ยากจนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่มีเงินค่าใช้จ่ายที่ต้องไปดำเนินการทางศาล เช่น ค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนายความ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 8 ดังกล่าว เห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ศาลช่วยตรวจสอบเพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือในการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่อันเป็นการป้องกันการนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มาขออนุญาตโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้เกิดความถูกต้องและน่าเชื่อถือเท่านั้น จึงยังไม่เกิดผลเท่าที่เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการที่จะให้ ส.ค. 1 หมดไปได้แต่อย่างใด แต่กลับเป็นการส่งผลกระทบให้กับประชาชนในการเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทางศาลรวมถึงค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์สิทธิและค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามกระบวนการ และการดำเนินกระบวนการ ออกโฉนดที่ดินล่าช้าเกินความจำเป็น ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อมีการบัญญัติกฎหมายตาม มาตรา 8 ดังกล่าวขึ้นมาบังคับใช้องค์กรฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามมาตราดังกล่าวคือกรมที่ดิน ซึ่งได้มีการออกระเบียบประกาศ ต่างๆ ขึ้นมาเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการจะต้องปฏิบัติตาม อันเป็นการสร้างขั้นตอนที่เพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานและส่งผลกระทบให้ประชาชนได้รับโฉนดที่ดินล่าช้าเกินสมควร อันเป็นการขัดกับเหตุผลของการมีหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งก็คือเพื่อให้เกิดความสงบสุขเรียบร้อยขึ้นในสังคมและประชาชน

และปัญหาประการสุดท้าย ปัญหากรณีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเข้าไปในพื้นที่ใด พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ที่มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ได้ เดิมการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจนั้น บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ คือผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจองตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่า ด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตาม มาตรา 27 ตรี และผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่า ด้วยการจัดที่ดินเพื่อการ

ครองชีพ ก็สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจเป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้เกิดการนำหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) มาออกโฉนดที่ดินได้ แต่เมื่อต่อมานับตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2553 ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 มีผลใช้บังคับทำให้ผู้ซึ่งได้ครอบครองที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.1 ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับตาม มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งไม่สามารถนำหลักฐาน ส.ค.1 มาเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้อีกต่อไป ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการจัดกับหลักความเป็นธรรม และหลักความเสมอภาคที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย อันได้รับการรับรองไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมาย อย่างเท่าเทียมกัน และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ เป็นหลักที่สำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และตามหลักข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ หมายความว่า บุคคลไม่อาจได้รับการเลือกปฏิบัติอันทำให้บุคคลนั้นได้เปรียบหรือเสียเปรียบกันเนื่องมาจากคุณสมบัติที่กำหนดไว้ รัฐต้องมีมาตรการให้ผู้ที่มิฐานะอ่อนแอในสังคมมีสิทธิและเสรีภาพในความเป็นจริงและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายด้วยเพื่อให้ทุกคนได้ใช้สิทธิอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกัน

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค.1 ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาทางกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานแบบแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) จึงเห็นสมควรว่า

1. ให้ยกเลิกบทบัญญัติ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เสีย และให้กรมที่ดินดำเนินการพิจารณาการออกโฉนดที่ดินตาม มาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้แก่ผู้ที่ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินไว้แล้วก่อนมีการยกเลิกบทบัญญัติมาตราดังกล่าวต่อไป และหากมีการเดินสำรวจเข้าไปในพื้นที่ใดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินตาม มาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้แก่ผู้ที่ครอบครองที่ดินไม่ว่าจะมีหลักฐานหลักฐาน ส.ค.1 หรือไม่ก็ตาม

2. ตรากฎหมายขึ้น เพื่อยกเลิกหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ที่ออกมาเป็นระยะเวลาที่เนิ่นนานแล้ว และเพื่อเป็นการปกป้องและรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจากผู้ฉวยโอกาสอ้างสิทธิในที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.1 ที่มีอยู่ก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินจะบังคับใช้ แต่เพื่อไม่ให้กระทบกับสิทธิของผู้มีสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมายให้กำหนดระยะเวลาในการขึ้นทะเบียน และนำ ส.ค.1 เข้าสู่

กระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้หมดสิ้นไปอย่างจริงจัง ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้นโดยมีสาระสำคัญดังนี้

“ให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่มีหลักฐาน ส.ค.1 ตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ถ้าประสงค์จะขออนุญาตที่ดินให้นำหลักฐานดังกล่าวไปยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนด 180 วัน นับแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่ยื่นคำขอภายในกำหนดระยะเวลาให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิการครอบครองและให้มีผลเป็นการยกเลิกหลักฐาน ส.ค.1 นั้น

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ที่ได้ยื่นคำขออนุญาตที่ดิน ที่ได้ยื่นคำขอไว้แล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ”

## เอกสารอ้างอิง

กรมที่ดิน. แนวทางการพิจารณาออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค.1 : กองการพิมพ์กรมที่ดิน, 2563.

มานัส นั่วสวัสดิ์. คำบรรยาย เรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน : กองการพิมพ์กรมที่ดิน, 2563.

สัจจวัฒน์ เรื่องกาญจน์กุล. กฎหมายที่ดิน LAW4108(4008).พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553.

สุเทพ จันท์เทศ. ผลกระทบของการนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มาขออนุญาตที่ดินภายหลังวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 ที่มีต่อศาลยุติธรรม. ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดกำแพงเพชร, 2566 : 4-5

ฉันทชัย เชนัญฐวุฒิ และคนอื่นๆ.เอกสารการวิจัย เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามกระบวนการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากหลักฐาน ส.ค.1 ตาม มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551.(รายงานการฝึกอบรมหลักสูตรนักรบบริหารที่ดินระดับสูง วิชา การวิจัยสำหรับนักรบบริหาร รุ่นที่ 36, โรงเรียนนักรบบริหารระดับสูง). กรมที่ดิน, กระทรวงมหาดไทย. 2561.

ประมวลกฎหมายที่ดิน

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551