

มาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ
เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ (๕) ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) จึงได้วางมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ไว้ดังต่อไปนี้

๑. การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก ดังนี้

๑.๑ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๒ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๓) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๓ พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ ๑.๑ และ ๑.๒ เช่น แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) พยานบุคคล พยานวัตถุ เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

๒. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้คณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน

๒.๓ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหลักฐาน ส.ค.๑ ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อดำเนินการจำหน่าย ส.ค.๑ ต่อไป

๒.๔ กรณีผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ คพร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาดำเนินการดังนี้

๓.๑ กรณีหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ คพร.จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓.๒ กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติ คพร.จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

คำอธิบายประกอบมาตรการของ คทช.

เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

“**ที่ดินของรัฐ**” หมายถึง “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น” สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น

๑. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง เฉพาะที่รัฐมีความต้องการนำที่ดินมาจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ กับจัดให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ที่ดินตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

แต่มิได้หมายความว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าธรรมดา เนื่องจากบุคคลอาจได้สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามนัยมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ พงหญ้า เลี้ยงสัตว์ ป่าช้าสาธารณะ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยนิติกรรมหรือโดยผลของกฎหมายก็ตาม

๓. ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ราชพัสดุ

๔. ที่ดินตามกฎหมายป่าไม้ เป็นต้นว่า ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งหมายความรวมถึง ป่าคุ้มครอง ป่าสงวน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ ป่าชายเลน ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

๕. ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ เป็นต้นว่า ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ทั้งที่ทางราชการใช้ และยังมีได้ใช้ประโยชน์ ที่ดินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น ที่เขา ภูเขา และปริณทล ๔๐ เมตร ที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินสงวนของกรมทางหลวง ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

๖. ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เว้นแต่ที่ดินส่วนที่รัฐจัดสรรที่ดินให้กับประชาชน

“**การเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก**” หมายถึง พื้นที่ใดที่มีลักษณะเป็นที่ดินของรัฐทับซ้อนกันหลายประเภท ให้เริ่มต้นนับความเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรกโดยถือเอาที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นก่อนสุด เช่น เดิมเป็นที่สาธารณประโยชน์ ต่อมามีการตรากฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ให้นับความเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรกตั้งแต่เริ่มมีสถานะเป็นที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น

พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ใด ที่เดิมมีสถานะเป็นป่าคุ้มครอง หรือป่าสงวน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ ให้นับย้อนความเป็นที่ดินของรัฐประเภทดังกล่าว ตั้งแต่วันที่เริ่มมีสถานะเป็นป่าคุ้มครอง หรือป่าสงวนนั้น

กรณีที่ดินของรัฐเกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ เช่น ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ต้องถือว่าความเป็นที่ดินของรัฐเกิดขึ้นมาแต่ดั้งเดิม ให้พิจารณาจากข้อเท็จจริงของพื้นที่ว่าเป็นที่ดินของรัฐโดยสภาพหรือไม่เป็นสำคัญ

“พยานบุคคล” หมายถึง บุคคลที่ถูกอ้างเป็นพยาน เพื่อใช้พิสูจน์ความจริงเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน

ทั้งนี้ ถ้อยคำของพยานบุคคลที่ให้ต่อเจ้าหน้าที่ต้องมีน้ำหนัก รับฟังได้ และควรรับฟังประจักษ์พยาน คือผู้ที่ได้เห็น ได้ยิน หรือทราบเรื่องราวนั้นมาด้วยตนเองโดยตรง แต่หากมีเหตุจำเป็น และมีเหตุผลสมควร ก็สามารถรับฟังพยานบอกเล่าได้ ถ้าตามสภาพ ลักษณะ แหล่งที่มา และข้อเท็จจริงแวดล้อมน่าเชื่อว่า จะพิสูจน์ความจริงได้

“พยานวัตถุ” หมายถึง วัตถุที่อ้างเป็นพยานหลักฐาน นำมาแสดงให้เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบ เพื่อใช้พิสูจน์ความจริงเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน

ทั้งนี้ จะต้องเป็นพยานวัตถุที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้นโดยตรง และน่าเชื่อว่า จะพิสูจน์ความจริงได้ เช่น บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง โบราณสถาน พืชผลอาสิน เป็นต้น

หลักเกณฑ์การรับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการ

๑. บุคคลมีข้อโต้แย้งสิทธิครอบครองที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินของรัฐกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐนั้น
๒. หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลและรักษาหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐมีข้อโต้แย้งกันเกี่ยวกับสถานะ ตำแหน่ง ขอบเขต เนื้อที่ของที่ดินของรัฐนั้น
๓. มีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลเข้าครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่ก็ตาม

หลักเกณฑ์การไม่รับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการ

กรณีเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือเป็นกรณีศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแล้ว ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงให้ผู้ร้องเรียนหรือส่วนราชการที่แจ้งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงทราบว่าฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวกาล่งใดๆ ได้ เนื่องจากอาจเป็นการละเมิดอำนาจศาล ประกอบกับเมื่อได้มีการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้ว คู่กรณีย่อมมีหลักประกันในความยุติธรรมและสิทธิในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่างๆ ในชั้นกระบวนการพิจารณาของศาลอย่างเพียงพอ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีเบ็ดเสร็จเด็ดขาดประการใดย่อมส่งผลผูกพันต่อคู่กรณีและให้รัฐปฏิบัติตาม