

ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง¹

วิภาวดี ไตรพิน²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดิน นิคมสร้างตนเอง เป็นบริเวณที่ดินของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกา การจัดตั้งเป็นนิคมสร้างตนเอง เพื่อให้ราษฎรได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดิน ช่วยเหลือราษฎรที่ยากจนขาดที่ดินทำกิน แก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และ ความมั่นคงของประเทศ

การออกเอกสารสิทธิในเขตนิคมสร้างตนเองนั้น เป็นการออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ที่จะมาขอออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะรายตามมาตรานี้ ต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิครอบครองที่ดิน ในลักษณะที่เป็นเจ้าของที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และมีหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง มีกระบวนการออกโฉนดที่ดินที่เป็นปัญหาดังนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการออกโฉนดที่ดิน กรณีรังวัดได้เนื้อที่เกินกว่าหลักฐานเดิม การรังวัดออกโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง เมื่อช่างทำการรังวัดบริเวณแปลงที่ดินของผู้ขอตามการทำประโยชน์ เพื่อออกโฉนดที่ดินแล้ว หากผลการรังวัดได้เนื้อที่ตรงตามหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) หรือผลการรังวัดได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐาน (น.ค.3) เจ้าพนักงานที่ดินสามารถพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้โดยทันที แต่หากผลการรังวัดออกโฉนดที่ดินได้เนื้อที่มากกว่าหลักฐาน (น.ค.3) ที่นำมาขอออกโฉนด จะต้องเข้าสู่กระบวนการที่เพิ่มขึ้น ตามหนังสือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ที่พม 0320/1892 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2552 คือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุญาตให้เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำหรับที่ดินที่ช่างทำการรังวัดแล้วปรากฏว่าจำนวนเนื้อที่มากกว่าที่ปรากฏในหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) แต่เมื่อรวมเนื้อที่แล้วจะต้องไม่เกิน 50 ไร่ ก่อนพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำนักงานที่ดินจะต้องขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามผลการรังวัดที่ปรากฏขึ้นจริง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติแล้ว จึงดำเนินการออกโฉนดให้แก่ผู้ขอต่อไปได้ ผู้ถือครองหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) เจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครอง ยังมิได้มีกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด เมื่อเทียบกับ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือรองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์ และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และรองศาสตราจารย์กัธร กำประเสริฐ

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กฎหมายของกรมที่ดิน ตามหนังสือกรมที่ดินที่ มท 0516.5/ว 36772 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555 เรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองประโยชน์เป็นการเฉพาะราย กรณีได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานเดิม จะระบุไว้ชัดเจนว่าการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในเขตินคมสร้างตนเอง (น.ค.3) หากผลการรังวัดได้เนื้อที่เกินตั้งแต่ 20 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป ให้เจ้าพนักงานที่ดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการตรวจสอบการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยนำที่ดินนอกหลักฐานรวมเข้าไปด้วย และหากเปรียบเทียบกับโฉนดในเขตจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม เมื่อช่วงทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินแล้วผลการรังวัดได้เนื้อที่เกินกว่าหลักฐานเดิม จะใช้เกณฑ์การพิจารณาเดียวกันกับของกรมที่ดิน โดยไม่ได้มีการเพิ่มขึ้นตอนการพิจารณาเหมือนกับการออกโฉนดในเขตินคมสร้างตนเอง คือ หากผลการรังวัดเนื้อที่เพิ่มขึ้นมาเพียงเล็กน้อย จะไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุมัติเนื้อที่ส่วนที่เพิ่มขึ้น เจ้าพนักงานที่ดินสามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้ทันที ซึ่งกรมที่ดินได้วางหลักเกณฑ์การออกโฉนดจากหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในเขตินคมสร้างตนเอง (น.ค.3) กรณีที่ได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานเดิมไว้ชัดเจนแล้ว โดยให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบ หากผลการรังวัดเนื้อที่เกินกว่าหลักฐานเดิม 20 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป แต่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้วางหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดิน ในกรณีจำนวนเนื้อที่แตกต่างจากจำนวนเนื้อที่ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยก่อนพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำนักงานที่ดินจะต้องขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาออกโฉนดที่ดินก่อน เมื่อผู้ว่าพิจารณาอนุมัติแล้ว จึงจะดำเนินการออกโฉนดให้แก่ผู้ขอได้ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ออกโฉนดที่ดินตามผลการรังวัดที่เปลี่ยนแปลงได้ รวมเนื้อที่แล้วต้องไม่เกิน 50 ไร่ แต่ไม่ได้มีการกำหนดจำนวนเนื้อที่ส่วนที่เพิ่มขึ้นว่าจะต้องเป็นกี่เปอร์เซ็นต์ของเนื้อที่เดิม ซึ่งทำให้เมื่อพื้นที่เกินมาเพียงเล็กน้อย ก็เข้าหลักเกณฑ์ที่จะต้องส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ทับซ้อนกันของกฎหมาย หากเป็นการออกโฉนดที่ดินจากเอกสารสิทธิอื่นที่ไม่ใช่หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) เจ้าพนักงานที่ดินสามารถพิจารณาอนุมัติเนื้อที่ส่วนที่เกินจากหลักฐานเดิมได้ทันทีหากไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว

ประเด็นปัญหาที่สองการห้ามโอนภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนด เมื่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินในเขตินคมสร้างตนเองได้รับเอกสารสิทธิแล้ว จะตกอยู่ในข้อบังคับห้ามโอน ซึ่งเจตนารมณ์ของการห้ามโอนนั้น เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและอยู่อาศัยเป็นระยะเวลาหนึ่ง มิได้ต้องการให้มีการซื้อขาย แลกเปลี่ยนกันโดยเร็ว จึงต้องมีการจำกัดสิทธิบางประการ เพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินทำกิน จนเป็นเหตุให้มีการบุกรุกที่ป่า ปัญหาการห้ามโอนปรากฏอยู่ในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 กล่าวคือ เมื่อผู้ขอได้รับโฉนดที่ดิน ถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว กรรมสิทธิ์ดังกล่าวเป็นการได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตน แต่จะโอนที่ดินไปยังผู้อื่นไม่ได้ ภายในกำหนดระยะเวลา 5 ปี เป็นการจำกัด

สิทธิของเจ้าของที่ดิน ซึ่งตามปกติบุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินของตน มีสิทธิที่จะใช้สอย จำหน่าย ได้ดอกผลติดตาม และเอาคืนจากผู้ที่ไม่มิสิทธิยึดถือไว้ ตลอดจนขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่ เป็นการตกทอดโดยทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่ การจะตกทอดโดยทางมรดกได้ เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องถึงแก่ความตายก่อน ทายาทจึงจะมารับมรดกในที่ดินแปลงดังกล่าว หากเจ้าของที่ดินที่มีความจำเป็นต้องทำนิติกรรมอย่างอื่นที่เป็นการเปลี่ยนผู้ถือกรรมสิทธิ์ จึงกระทำได้ ทำให้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี คือ เมื่อเจ้าของโฉนดที่ดินถูกฟ้องบังคับคดีสามารถบังคับได้ตามกฎหมาย อีกทั้งหากมีการทำสัญญาจะซื้อจะขายภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอน นิติกรรมดังกล่าวเท่ากับเป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายจึงเป็นโมฆะ และแม้คู่สัญญาจะมีเจตนาโอนสิทธิครอบครองสัญญาดังกล่าวก็ตกเป็นโมฆะเช่นกัน คู่กรณีตามสัญญาซื้อขายที่ดินดังกล่าวต้องกลับคืนสู่ฐานะเดิมโดยถือเสมือนหนึ่งว่าไม่มีการทำสัญญาซื้อขายที่ดินนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับข้อกำหนดห้ามโอนการออกโฉนดที่ดินแบบทั้งตำบล ซึ่งไม่มีหลักฐานแสดงการครอบครอง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ ที่มีเงื่อนไขว่าภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือแสดงการทำประโยชน์ ห้ามมิให้บุคคลผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ โฉนดที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนดังกล่าว ไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี และเปรียบเทียบกับกรออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย โดยมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา 59 กรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย เมื่อเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายที่ดิน การออกโฉนดที่ดินโดยผู้ขอมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (เช่น น.ส.3, น.ส.3ก) เมื่อนำมายื่นคำขอออกโฉนด ณ สำนักงานที่ดิน และเจ้าพนักงานที่ดินพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แล้ว จะไม่ตกอยู่ในข้อกำหนดห้ามโอน เนื่องจากมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

ดังนั้นเมื่อผู้ขอได้รับโฉนดที่ดินแล้ว จึงถือว่ามีการมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ข้อกำหนดห้ามโอน จึงเป็นการจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดิน อีกทั้งหากเปรียบเทียบการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย โดยมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะไม่ต้องตกอยู่ภายในข้อกำหนดห้ามโอน ซึ่งการออกโฉนดในเขตนิคมสร้างตนเองเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) มีหลักฐานเช่นเดียวกัน แต่การออกโฉนดโดยไม่มีหลักฐาน ตามมาตรา 58 ทวิ ต้องอยู่ภายในข้อกำหนดห้ามโอนภายใน 10 ปี ถือว่าเป็นกรรมแก่เจ้าของที่ดินแล้ว เนื่องจากเจ้าของที่ดินไม่มีหลักฐานการครอบครองที่ดินแต่อย่างใด และการที่จะเปลี่ยนมือไปยังบุคคลอื่นได้ คือ เจ้าของที่ดินจะต้องเสียชีวิต เป็นการตกทอดโดยทางมรดก หรือการโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินเจ้าของที่ดินเป็นสมาชิกอยู่ แต่ทั้งนี้ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี คือ สามารถที่จะถูกเจ้าหนี้บังคับคดีเอาทรัพย์สินที่ดินแปลงนี้ได้ เจ้าของไม่สามารถขายที่ดินเพื่อนำเงินมา

ชำระหนี้ได้และหากมีการทำนิติกรรมภายในข้อกำหนดห้ามโอนนิติกรรมนั้นเป็นโมฆะไม่สามารถใช้บังคับได้ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย

ประเด็นปัญหาที่สาม ผู้ขอออกโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองเสียชีวิตก่อนได้รับโฉนด เมื่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินจากหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) ในเขตนิคมสร้างตนเอง เสียชีวิตก่อนที่จะได้รับโฉนดที่ดิน ทำให้ยังไม่เกิดกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทายาทจึงไม่สามารถขอรับมรดกได้ เนื่องจากยังถือว่าหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) มีเพียงสิทธิครอบครอง ทายาทจะต้องเริ่มดำเนินการ เป็นสมาชิกของนิคมสร้างตนเองใหม่ ไม่มีการสวรมสิทธิการรังวัดเหมือนกับออกโฉนดที่ดินจากหลักฐานอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กระบวนการออกโฉนดจะไม่เสียไปสามารถออกโฉนดเป็นชื่อของทายาทได้เลย ปัญหาปรากฏอยู่ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 30 ถ้าสมาชิก นิคมสร้างตนเองตายก่อนได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้น ให้ คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกทายาทโดยธรรม และมีคุณสมบัติตามมาตรา 22 เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง จากข้อกำหนดดังกล่าว ทำให้ทายาทจะต้องเริ่มดำเนินการเป็นสมาชิกของนิคมสร้างตนเองใหม่ อายุการครอบครองทำประโยชน์เริ่มนับหนึ่งใหม่ ต้องเริ่มกระบวนการตั้งแต่ขอออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.1) และครอบครองทำประโยชน์ตามระยะเวลาที่นิคมสร้างตนเองกำหนด จึงจะมีสิทธิขอออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) เมื่อได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) แล้ว จึงจะมีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินกับสำนักงานที่ดิน ช่วงระยะเวลาการขอออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.1) ถึงหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) เป็นระยะเวลานาน หากสมาชิกนิคมสร้างตนเองเสียชีวิตในระหว่างขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งอีก ทุกกระบวนการที่ผ่านมาจะต้องเริ่มต้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งกระทบต่อทายาทในรุ่นถัดไป เพราะทายาทอาจจะไม่มีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์ของนิคมสร้างตนเอง จึงต้องออกจากการเป็นสมาชิกของนิคมสร้างตนเอง หากเปรียบเทียบกับกรณีขอออกโฉนดจากหลักฐานอื่นเช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3ก , น.ส.3ข) ทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกสามารถขอสวรมสิทธิการรังวัดขอออกโฉนดที่ดินได้เลยตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0712/ว 15540 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2543 การสวรมสิทธิการรังวัดเป็นการนำคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินที่มีผู้ยื่นคำขอไว้ โดยการรังวัดไว้แล้วแต่ไม่สามารถดำเนินการต่อได้เนื่องจากมีเหตุขัดข้อง ในกรณีนี้เหตุขัดข้องคือผู้ขอออกโฉนดเสียชีวิต สามารถสวรมสิทธิการรังวัดได้ โดยลงชื่อผู้ตายไว้ในใบไต่สวนแล้วให้ทายาทขอจดทะเบียนรับโอนมรดกในชั้น น.ส.3 ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แล้วนำหลักฐานการจดทะเบียนรับโอนมรดกมาจดทะเบียนในใบไต่สวนและพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ทายาท ซึ่งแตกต่างกับการออกโฉนดในเขตนิคมสร้างตนเอง เมื่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินได้เสียชีวิตลงก่อนได้รับโฉนด ทำให้ยังไม่เกิดกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทายาทจึงไม่สามารถขอรับมรดกในที่ดินได้ เนื่องจากยังถือว่าหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) มีเพียงสิทธิครอบครอง ทำให้ไม่สามารถสวรมสิทธิการรังวัดได้ ทายาทจึงต้องเริ่มดำเนินการกระบวนการออกโฉนดที่ดินใหม่ ส่งผลให้การออกโฉนดที่ดินล่าช้า

จากการศึกษาค้นคว้าการออกโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการออกโฉนดที่ดิน กรณีรังวัดได้เนื้อที่เกินกว่าหลักฐานเดิม

กระบวนการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน กรณีรังวัดได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) ตามหนังสือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ที่ พม 0320/1892 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2552 ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน คือ “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุญาตให้เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำหรับที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินรังวัดแล้วปรากฏว่า จำนวนเนื้อที่มากกว่าที่ปรากฏในหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) ในกรณีที่ช่วงทำการรังวัดแล้วได้เนื้อที่มากกว่าหลักฐานเดิม ก่อนพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำนักงานที่ดินจะต้องขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามผลการรังวัดที่ปรากฏขึ้นจริง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติแล้ว จึงดำเนินการออกโฉนดให้แก่ผู้ขอต่อไป”

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไขใหม่ให้สอดคล้องกับหนังสือกรมที่ดิน ที่มท 0516.5/ว 36772 เรื่อง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองประโยชน์เป็นการเฉพาะราย กรณีได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานเดิม โดยแก้ไขใหม่ว่า “กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ดังนี้ อนุญาตให้เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำหรับที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินรังวัดแล้วปรากฏว่า จำนวนเนื้อที่มากกว่าที่ปรากฏในหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) จำนวนมากกว่า 20 เปอร์เซ็นต์ของหลักฐานเดิม โดยสำนักงานที่ดินจะต้องขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามผลการรังวัดดังกล่าว เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติแล้ว จึงดำเนินการออกโฉนดให้แก่ผู้ขอต่อไป”

2. ปัญหาการห้ามโอนภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนด

เมื่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองได้รับเอกสารสิทธิแล้ว จะตกอยู่ในข้อบังคับห้ามโอน ซึ่งเป็นปัญหาให้แก่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ ปรากฏอยู่ในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 กล่าวคือ “ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดโดยทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่แล้วแต่กรณี ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไข ข้อกำหนดห้ามโอน ภายใน 5 ปี ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ใหม่ โดยให้ไม่มีข้อกำหนดห้ามโอน เหมือนกับการออกโฉนดที่ดิน โดยมีหนังสือแสดงการทำประโยชน์ ซึ่งการออกโฉนดในเขตนิคมสร้างตนเอง เป็นการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) มีหลักฐานเช่นเดียวกัน เพื่อช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และให้เป็นไปตามหลักกรรมสิทธิ์ โดยแก้ไขดังนี้ “กรณีผู้มีหนังสือแสดงการทำ

ประโยชน์ (น.ค.3) มาขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย เมื่อเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อเจ้าพนักงานที่ดินพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แล้ว จะไม่ตกอยู่ในข้อกำหนดห้ามโอน”

3. ปัญหาผู้ขอออกโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองเสียชีวิตก่อนได้รับโฉนด

เมื่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินเสียชีวิตก่อนที่จะได้รับโฉนดที่ดิน ทายาทของผู้ขอออกโฉนดที่ดินไม่มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินในฐานะทายาท จะต้องเริ่มต้นการเป็นสมาชิกของนิคมสร้างตนเองใหม่ ปัญหาปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 30 “ถ้าสมาชิคนิคมสร้างตนเองตายก่อนได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้น ให้คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกทายาทโดยธรรม และมีคุณสมบัติตามมาตรา 22 เข้าเป็นสมาชิคนิคมสร้างตนเอง เพื่อให้กระบวนการออกโฉนดที่ดินเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ควรให้มีการสวรมสิทธิการรังวัดเหมือนกับการออกเอกสารสิทธิจากหลักฐานอื่น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการแก้ไขมาตรา 30 ใหม่ ดังนี้ “ถ้าสมาชิคนิคมสร้างตนเองตายก่อนได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้น ให้ลงชื่อผู้ตายไว้ในโฉนดที่ดินแล้วให้ทายาทไปขอจดทะเบียนรับโอนมรดกก่อนรับโฉนดที่ดิน”

เอกสารอ้างอิง

สมาคมช่างสำรวจ. หลักการสอบสวนสิทธิและการตรวจสอบสภาพที่ดินเพื่อการออกโฉนดที่ดินและ

การรังวัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2550. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2550.

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ. คู่มือการปฏิบัติงานการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย.

กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, 2554.

พระราชบัญญัติจัดตั้งที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511.