

ผลกระทบของกระบวนการพิจารณาคำร้องขอแปลง ส.ค. 1 เป็นโฉนดที่ดิน ที่มีต่อการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ดิน¹

อิสราภาพ พิพัฒยากรณ์²

การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือ การได้เป็นเจ้าของที่ดิน เป็นสิ่งที่ปรารถนาอย่างยิ่งของคนไทยทุกคน เพราะนอกจาก อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรคแล้ว ที่ดินเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นที่เพิ่มขึ้นจากปัจจัยทั้งสี่ของการดำรงชีวิต ซึ่งแม้ที่ดินจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีปริมาณจำกัด เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างไม่จำกัด ส่งผลให้ปริมาณความต้องการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ เป็นที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพของประชาชนเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาให้รัฐบาล ต้องมีการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ มีการบริหารจัดการที่ดินที่ดี ตลอดจนการแก้ปัญหาให้กับประชาชนด้วยความเป็นธรรม และให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสถานะของเศรษฐกิจโลก สำหรับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทย ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ที่ดินจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการประกอบอาชีพ แต่ข้อเท็จจริงพบว่า ประชาชนประสบความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน เนื่องจากไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีสิทธิในที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพ หรือไม่สามารถต่อขยายที่ดินในที่ดินที่ครอบครอง ถูกกล่าวหาว่าบุกรุกที่ดิน ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงเห็นได้ว่า รัฐบาลแต่ละยุคสมัย จะมีแนวความคิดในการกระจายการถือครองที่ดิน โดยเริ่มในยุคแรกๆของการบริหารงานของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประมาณ พ.ศ. 2606-2511 การกระจายการถือครองที่ดิน ถือว่าเป็นปัจจัยแห่งการผลิต³ แต่ประชาชนส่วนใหญ่จะยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นแต่เพียงผู้ผลิต ดังนั้น การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือการเป็นเจ้าของที่ดิน จึงถือเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต การกระจายการถือครองที่ดิน จึงถูกนำมาใช้เป็นนโยบายการหาเสียงเพื่อการต่อสู้ทางการเมืองอย่างสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และถือเป็นกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง การปกครองของประเทศ การนำหลักฐานการแจ้งครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติให้ผู้ครอบครองที่ดินและได้ทำ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ผลกระทบของกระบวนการพิจารณาคำร้องขอแปลง ส.ค.1 เป็นโฉนดที่ดินที่มีต่อการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปริดา ไชยดีมานนท์ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวิศร เลิศธรรมเทวี และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชมพูนุท สติธัยเสมากุล

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³จอมพล ป.กับการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ-จุดเริ่มต้นการปฏิรูปเพื่อการกระจายการถือครองที่ดินแก่ประชาชน/ประเทศไทย

ประโยชน์ในที่ดิน อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับซึ่งยังไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน กล่าวคือ ไม่มีโฉนดที่ดิน โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ให้ดำเนินการแจ้งการครอบครองที่ดิน ต่อนายอำเภอท้องถื่นภายใน 180 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ ซึ่งในปัจจุบันโฉนดที่ดินที่ออกโดยใช้หลักฐานจากการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มีอยู่จำนวนมากที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้มีการแจ้งอย่างถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นผู้ที่ได้หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มาโดยการสืบทอดเป็นทายาทของผู้แจ้งการครอบครอง หรืออาจเป็นผู้ครอบครองต่อเนื่องในบางกรณี บุคคลเหล่านี้ย่อมสามารถนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) มายื่นคำขออออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ โดยเมื่อเข้าสู่กระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว หากหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เข้าหลักเกณฑ์ที่จะนำมาออกโฉนดที่ดินให้ได้ เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ในทางกลับกัน หากเจ้าพนักงานตรวจสอบและไต่สวนแล้ว พบว่าหลักฐานการแจ้งครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไม่สามารถนำมาออกโฉนดที่ดินได้ ตามกฎหมายแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจะไม่ดำเนินการให้ได้ ซึ่งปัจจุบันนี้ อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินในการพิจารณาการยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินโดยนำหลักฐานหนังสือแสดงสิทธิครอบครองในที่ดิน (ส.ค.1) มีเพียงการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือที่เรียกว่า การบันทึกการไต่สวน เพื่อออกรังวัดที่ดิน แล้วให้ผู้ยื่นคำขอรวบรวมหลักฐาน ยื่นคำร้องขอแสดงสิทธิเพื่อขออออกโฉนดที่ดินตามหนังสือแสดงสิทธิครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ต่อศาลเพื่อศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดินต่อไป

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) และการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน(โฉนดที่ดิน) ซึ่งโฉนดที่ดินเป็นเอกสารสิทธิ์ที่ทางราชการออกให้และใช้ยืนยันในเรื่องกรรมสิทธิ์กับบุคคลอื่นๆได้ ทำให้ทราบว่าการบังคับใช้กฎหมายยังมีปัญหาในการบังคับใช้หลายด้าน โดยเฉพาะการนำหลักฐานการแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ซึ่งเป็นหลักฐานทางที่ดินที่มีมานานและเป็นหลักฐานทางที่ดินที่แสดงว่าผู้มีชื่อในเอกสารการครอบครอง (ส.ค.1) มีเพียงสิทธิครอบครองในที่ดินเท่านั้น กล่าวคือ ผู้ที่มีหลักฐานทางที่ดินประเภทหลักฐานการแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) จะไม่ถือว่ามีการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ต่างกับผู้ที่มีหลักฐานทางที่ดินเป็นโฉนดที่ดิน แต่หากเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ซึ่งมีเพียงสิทธิครอบครอง เช่นเดียวกันกับหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) แต่กฎหมายการโอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ต้องมีการจดทะเบียนการโอนต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่เหมือนกับขั้นตอนการโอนที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน ซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่แตกต่างกับกรณีการโอนที่ดินที่มีหลักฐานทางที่ดินสิทธิครอบครองประเภทอื่น ดังนั้นแล้ว การโอนที่ดินที่มีเฉพาะสิทธิครอบครอง เช่น มีหนังสือแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) จึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1378 มาปรับใช้ กล่าวคือ ที่ดินที่มีเพียงสิทธิครอบครองสามารถโอนสิทธิครอบครองได้ เพียงแต่ได้มีการแสดงเจตนาสละการครอบครองและส่งมอบที่ดินต่อกัน ก็ถือเป็นการเพียงพอแล้ว แต่มีได้

หมายความว่าผู้ที่รับมอบที่ดินนั้นคือเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดังนั้นจึงเกิดปัญหาขึ้นในหลายๆด้านส่งผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาคำร้องขอแปลง ส.ค.1 เป็นโฉนดที่ดิน ผู้เขียนจึงนำมาวิเคราะห์และสรุปเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหา ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ผลกระทบต่อการพิสูจน์สิทธิการยึดถือครองที่ดิน ส.ค. 1

จากการศึกษาพบว่า การแจ้งการครอบครองของประชาชน เป็นเพียงการแจ้งด้วยวาจา สมัยก่อนเทคโนโลยีไม่ได้ทันสมัย ไม่มีภาพถ่ายทางอากาศ การออกรังวัดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจคลาดเคลื่อน เช่น อาจใช้วิธีนับก้าว หรืออาจใช้เชือกเพื่อตึงวัด เชือกนั้นอาจจะหย่อนยาน การบันทึกลงในเอกสารจึงเป็นเพียงการคาดคะเนประมาณการ แต่เมื่อมีการออกรังวัดในปัจจุบันที่มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย เชื่อถือได้แน่แล้ว ขั้นตอนการออกรังวัด พบว่ามีเนื้อที่ที่ครอบครองมากกว่าหรือน้อยกว่ารายการที่แจ้งไว้ในบันทึก ผลกระทบที่ตามมาคือเมื่อพิสูจน์ได้เนื้อที่ดินตามที่รังวัดแล้วจะใช้ดุลพินิจออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ยื่นคำร้องจำนวนเท่าใด ประเด็นปัญหาแห่งการที่นำมาตรา 59 ตรี มาพิจารณาประกอบระเบียบของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 8 ถึง 10 ปัญหากรณีที่ดินที่ทำการรังวัดได้แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามหลักฐานการแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ระเบียบกำหนดให้ออกได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ทำประโยชน์แล้ว แต่ไม่เกินเนื้อที่ที่กำหนดได้ และหากระยะผิดพลาดคลาดเคลื่อนให้ออกเท่าที่ทำประโยชน์แล้ว เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตไว้เป็นการครบถ้วนทุกด้าน เมื่อพิจารณากับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 72 (3) ที่กำหนดว่า รัฐพึงจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ดินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เห็นได้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐมุ่งเน้นในเรื่องการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ครอบครองที่แท้จริงอันเป็นการแก้ปัญหาความยากจน กระตุ้นเศรษฐกิจของชาติ การออกระเบียบของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ที่ระบุในข้อ 8 ถึง 10 เพื่อมารองรับขั้นตอนการรังวัด เมื่อรังวัดเนื้อที่ดินที่ครอบครองแล้วได้เนื้อที่มากกว่าหรือน้อยกว่าที่แจ้งตาม ส.ค. 1 เมื่อปฏิบัติตามบังคับมาตรา 58 ตรี แล้ว เห็นว่าเป็นการขัดกับหลักการกระจายการถือครองที่ดินให้ทั่วถึง กระทั่งต่อหลักการธรรมชาติของมนุษย์ที่แสดงอาการหวงแหนสิ่งของหรืออาณาเขตของตนเองแสวงหามาได้และต้องการปกป้องสิ่งของที่อยู่ในความครอบครองของตน กระทั่งต่อการพิสูจน์สิทธิของผู้ครอบครองที่ดินมาแต่ต้น เห็นควรให้มีการแก้ไขระเบียบการของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 8 ถึง 10 เพื่อทำให้ที่ดินของผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ครอบครองตามพื้นที่ที่มีการครอบครองจริง ไม่เสียสิทธิไปเพียงเพราะกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่เดิม อันเป็นการส่งเสริมการกระจายการครอบครองที่ดินต่อไป สำหรับที่ดินที่มีเพียงสิทธิครอบครอง (ส.ค.1) การโอนกันนั้นเพียงมีการสละการครอบครองและส่งมอบสิทธิครอบครองที่ดินให้แก่กันแล้วเข้าทำประโยชน์ เมื่อมีการพิสูจน์สิทธิ เห็นได้ว่า

การตรวจสอบความเป็นเจ้าของสิทธิในที่ดินเป็นไปได้ยาก เพราะหลักฐานยืนยันทางทะเบียนนั้นไม่ชัดเจน ส่งผลกระทบในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ว่าผู้ทำประโยชน์ในที่ดินหรือผู้มีชื่อในเอกสารสิทธิครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เป็นผู้มีสิทธิดีกว่ากัน ซึ่งอาจทำให้การดำเนินการออกโฉนดที่ดินคลาดเคลื่อน ทำให้เกิดการอ้างสิทธิในที่ดินทับซ้อนกัน ซึ่งส่งผลกระทบให้มีการบุกรุก และทำประโยชน์รุกร้าที่ดินข้างเคียงหรือที่ดินของรัฐ ทั้งที่ตั้งใจรุกร้าหรือไม่ได้มีเจตนารุกร้าเข้าไปทำประโยชน์ ทั้งนี้การรุกร้าเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินที่พบเห็น อาจเนื่องมาจากหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) ได้มีมานานอาจชำรุด หรือ เปื้อยฉีกขาดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ เช่น ความกว้าง ขาว ของแนวเขตที่ดิน ทำให้เกิดการรุกร้าเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินของที่ข้างเคียงของคนอื่นหรือที่ดินของรัฐได้ ดังนั้นหากมีการร่วมกันนำชี้รังวัดโดยผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน พร้อมกับเจ้าหน้าที่รัฐขณะมีการรังวัด และไม่เป็นการสมยอมของเจ้าของที่ข้างเคียง การพิสูจน์สิทธิผู้ครอบครองที่ดินจะง่ายและได้ผู้ครอบครองที่ดินที่แท้จริง ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขระเบียบข้อ 8วรรคสอง โดยเพิ่มเติมจากคำว่า “ในกรณีที่ระยะของแนวเขตที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อนให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็น “ในกรณีที่ระยะของแนวเขตที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อนให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วและหากมีที่ดินรกร้างด้วยเหตุฝนแล้งหรือด้วยเหตุใดๆทำให้ไม่สามารถทำประโยชน์ได้เวลาใดเวลาหนึ่ง ให้ผู้ปกครองท้องที่ร่วมกับผู้ครอบครองที่ดินนำชี้ ”

ประการที่สอง ผลกระทบต่อการประกาศเขตที่ดินของหน่วยงานของราชการทับซ้อนที่ดินของประชาชน

เห็นได้ว่าบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เช่น พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่11) พ.ศ.2551 ระเบียบของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ข้อ 8 ถึง 10 สำหรับที่ดินที่มีอาณาเขตติดกับหรือคาบเกี่ยวที่ดินของป่าสงวน โดยรัฐจะอ้างว่าเพื่อป้องกันปัญหาการบุกรุกในที่ดินของรัฐที่ถูกปล่อยทิ้งว่างเปล่าและยังไม่ได้นำมาจัดสรรใช้ประโยชน์ ซึ่งในการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ คือ “กรมที่ดิน” ซึ่งมีอยู่แห่งเดียว จุดเดียวในประเทศไทย คือที่กรุงเทพมหานคร ได้มีการออกระเบียบ หรือประกาศ ขั้นตอนการปฏิบัติเมื่อนำหลักฐานตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) มาขอออกโฉนดที่ดิน และส่งหนังสือเวียนของกรมที่ดิน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตรวจพิสูจน์ความถูกต้องก่อนจะมีการนำหลักฐานการแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มาออกโฉนดที่ดิน เพื่อป้องกันการนำหลักฐานการแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มาออกโฉนดที่ดินโดยรุกร้าในที่ดินแปลงข้างเคียง หรือในที่ดินของรัฐ ที่ดินที่นำมาดำเนินการออกโฉนดที่ดินแต่ละแปลงมีประวัติความเป็นมาและการ

สืบทอดสิทธิที่ไม่เหมือนกัน การออกระเบียบ รวมถึงหนังสือเวียนกรมที่ดินมาใช้บังคับกับที่ดินในแต่ละประเภทต้องถูกต้องและต้องเหมาะสม

โดยรัฐต้องเร่งกระจายการถือครองที่ดินโดยเร่งด่วนให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะมาตรา 72 การแก้ไขปัญหาโดยการนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้กับประชาชนในหลายรูปแบบที่พบเห็นในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบและเพิ่มพื้นที่ทำกิน เพื่อลดการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงมีขึ้นก่อนจะมีการออกโฉนดที่ดินต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องในการออกโฉนดที่ดิน เช่น กรมป่าไม้ จากการศึกษาพบว่าที่ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่ได้บัญญัติ “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าบุคคลใดไม่แจ้ง ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิในที่ดิน ให้ที่ดินนั้นกลับคืนมาเป็นของรัฐ เว้นแต่บุคคลดังกล่าวได้ยื่นขอผ่อนผันการครอบครอง...” ประเด็นปัญหาตามบทบัญญัติมาตรา 5 วรรคสองที่ระบุว่า “ถ้าบุคคลใดไม่แจ้ง ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิในที่ดิน ให้ที่ดินนั้นกลับคืนมาเป็นของรัฐ” แม้บทบัญญัตินี้จะมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การถือครองที่ดินมีความชัดเจนและถูกต้องตามกฎหมาย หรือเพื่อให้ที่ดินที่ไม่ถูกใช้งานหรือถูกทิ้งร้างสามารถกลับคืนสู่รัฐ เพื่อการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ต่อไป เห็นว่าเป็นการปิดปาก ผิดหลักเจตนาของการครอบครองที่ดินของประชาชน ด้วยเพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 บัญญัติว่า “บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ ซึ่งสิทธิครอบครอง” และมาตรา 1368 บัญญัติว่า “บุคคลอาจได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยผู้อื่นยึดถือไว้ให้” เห็นได้ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน รวมถึงการโอนกรรมสิทธิ์ การแบ่งแยกที่ดิน และการใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยมุ่งมั่นที่จะรักษาสิทธิของเจ้าของที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม การบังคับตามมาตรา 5 วรรคสอง แล้วต่อมาได้มีประกาศเขตที่ดินของหน่วยงานรัฐทับซ้อนที่ดินที่ประชาชนครอบครองอยู่ เช่น ประกาศเป็นเขตป่าไม้ ย่อมมีผลกระทบต่อผู้ครอบครองที่ดิน สูญเสียสิทธิในที่ดินที่เคยถือครอง ถูก การจำกัดการใช้ที่ดิน มีการห้ามใช้ที่ดินสำหรับการเกษตรหรือกิจกรรมเศรษฐกิจอื่น ๆ ส่งผลกระทบต่อรายได้ของผู้ครอบครองและความสามารถในการดำรงชีวิต เป็นปัญหาทางกฎหมายผู้ครอบครองอาจต้องเผชิญกับการฟ้องร้องหรือการดำเนินการทางกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจใช้เวลาและมีความค่าใช้จ่ายสูง ผลกระทบทางเศรษฐกิจการสูญเสียที่ดินอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระดับครอบครัวและชุมชน เช่น การลดลงของรายได้และการจ้างงาน ผลกระทบต่อความเป็นอยู่การสูญเสียที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรหรือที่อยู่อาศัยทำให้คุณภาพชีวิตของผู้ครอบครองและครอบครัวลดลง การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างสังคมการสูญเสียที่ดินอาจทำ

ให้เกิดการย้ายถิ่นฐานหรือการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างชุมชน ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในชุมชน การที่ได้มีระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ข้อ 8 ถึง 10 กรณีหลักฐานการแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) จดที่ป่าหรือที่รกร้างว่างเปล่าให้ถือระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เป็นหลัก ซึ่งผลของระเบียบนี้ทำให้การออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัยหลักฐานการแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ในปัจจุบัน ที่แจ้งข้างเคียงจดที่ป่าหรือที่รกร้างว่างเปล่าต้องถูกตัดระยะตามที่ปรากฏในหลักฐานการแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มีผลกระทบต่อประชาชนผู้ทำประโยชน์และครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หากมีการแก้ไขโดยใช้มาตราส่วนของระวางแผนที่เป็นอย่างเดียวกันและแก้ไขระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ข้อ 8 ถึง 10 ผลกระทบต่อการประกาศเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนที่ดินของประชาชนกันยอมไม่เกิดขึ้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้เพิ่มเติม ข้อ 10 ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ต่อท้ายจากคำว่า “ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองเป็นหลัก” เป็น “และให้ผู้ปกครองท้องถิ่นที่ร่วมกับผู้ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์นำชี้เพื่อเจ้าพนักงานที่ดินพิจารณาด้วย

ประการที่สาม ผลกระทบต่อความซับซ้อนในกระบวนการแปลงที่ดินที่ครอบครอง (ส.ค.1) เป็นโฉนดที่ดินที่ล่าช้า

จากการที่มีพระราชบัญญัติให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2551) และมีกรมที่ดินได้มีประกาศกรมที่ดินเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2553 กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติไว้ แล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัติตามมาตรา 8 นั้น กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และยังไม่ได้นำคำขอออกโฉนดที่ดินนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ดังกล่าว ไปยื่นคำขอเพื่อขอออกโฉนดที่ดิน โดยให้นำไปยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ ทั้งนี้ตามมาตรา 8 วรรคสาม ก็ได้กำหนดถึงขั้นตอนต่อมาเมื่อระยะเวลาตามวรรคหนึ่งได้สิ้นสุดลงแล้ว กล่าวคือ หากผู้ประสงค์จะนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินภายหลังวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 ต้องไปยื่นคำร้องต่อศาล และเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้ โดยดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติตามที่กรมที่ดินประกาศ กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์ไว้ตามประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติที่กล่าวไว้ แต่การนำหลักฐานแสดงการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1)มาขอออกโฉนดที่ดิน ใช้เวลาที่เนิ่นนานเกินสมควร ปัจจุบันนี้กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมเท่านั้นที่จะพิพากษาว่าบุคคลใดเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่การที่ศาลจะมีคำพิพากษาได้นั้น ตามมาตรา 8 วรรคสี่ กฎหมายกำหนดว่า “ให้ศาลแจ้งให้กรมที่ดิน

ทราบ และให้กรมที่ดินตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ พร้อมทั้งทำความเข้าใจเห็นเสนอต่อศาลว่า ผู้นั้นได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาล ความเห็นดังกล่าวให้เสนอต่อศาลภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เว้นแต่ศาลจะขยายระยะเวลาเป็นอย่างอื่น” เห็นว่าระยะเวลาในการในการให้ความเห็นของกรมที่ดินแล้วเสนอความเห็นต่อศาลภายใน 180 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากศาล ปัญหาระยะเวลาภายใน 180 วันตามมาตรา 8 วรรคสี่ เป็นเวลาที่เนิ่นนานเกินสมควรเนื่องจากกว่าจะนำคำร้องยื่นต่อศาล ต้องผ่านกระบวนการหรือขั้นตอนการพิสูจน์สิทธิจากเจ้าหน้าที่ที่ดินที่ดินตั้งอยู่ตามประกาศกรมที่ดินฉบับลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2553 การใช้ดุลพินิจของศาลเพื่อมีคำสั่งนั้น ต้องการแต่เพียงระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่เท่านั้น ในทางปฏิบัติ หากกรมที่ดินไม่ทำความเข้าใจส่งมายังศาลภายใน 180 วัน ศาลย่อมดำเนินการพิจารณาต่อไปไม่ได้ กำหนดระยะเวลาอันเป็นเพดานขั้นต่ำนี้ ก่อให้เกิดความล่าช้า กระทบต่อสิทธิพื้นฐานของการทำประโยชน์ในที่ดินที่ครอบครองมาก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหากมีการแก้ไขระยะเวลาส่งความเห็นของกรมที่ดิน ผลกระทบจากความล่าช้านี้ย่อมหมดไป

จากการศึกษาพบว่า แม้รัฐบาลแต่ละยุคสมัยจะมีนโยบายเพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีการกระจายสิทธิในที่ดิน มีการพัฒนาระบบการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เห็นได้จากสื่อต่างๆ ในปัจจุบันว่ามีการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ เป็นการปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 72 (1),(2),(3) แต่เมื่อปฏิบัติแล้วผลลัพธ์กลับไม่บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ การบังคับตามมาตรา 8 วรรคสี่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ไม่สามารถทำให้การถือครองที่ดินเกิดความเป็นธรรมได้ สะท้อนให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาที่ดิน ไม่ว่าจะด้วยวิธีการการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ประกาศกรมที่ดินรวมถึงแนวทางปฏิบัติตามหนังสือเวียนมาบังคับใช้ แต่ในทางปฏิบัติในความเป็นจริงแล้วพบสาเหตุหลักที่ทำให้การนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) มาขอออกโฉนดที่ดิน และเกิดปัญหาคือปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่น การจัดทำระวางแผนที่กำหนดแนวเขต การเพิ่มการลงทุนอันก่อให้เกิดปัญหาจากการการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งก่อให้เกิดแรงจูงใจในการนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากปัญหาในส่วนโครงสร้างแล้วพบปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย เช่นการตีความ การบังคับใช้กฎหมายด้วย ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายนี้ ในบางกรณีอาจเกิดปัญหาจากตัวบุคคลมีการบิดเบือนกฎหมายตัวอย่างที่พบเห็นบ่อยในปัจจุบันคือการจัดทำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ที่ไม่ได้มีแจ้งการครอบครองให้ถูกต้องตามที่กฎหมายได้กำหนดขึ้นมาใหม่ เพื่อนำไปดำเนินการขอออกโฉนดที่ดินที่ไม่ถูกต้อง

ตามที่กฎหมายกำหนดไว้รวมถึงแก้ไขเพิ่มเติมหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เช่น อาจมีการนำหลักฐานครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ที่อยู่ในตำแหน่งหนึ่ง ไปออกโฉนดที่ดินในบริเวณพื้นที่อีกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่ไม่ใช่บริเวณเดิม หรือหากเมื่อทำการชี้ระวางแนวเขตในการออกโฉนดที่ดิน กลับชี้ระวางแนวเขตโดยขยายพื้นที่เพิ่มขึ้นไปจากเดิม ดังนั้น จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ซ้ำซ้อน ผู้เขียนจึงเห็นควรยกเลิกมาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน(ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 นอกจากที่ยกเลิกให้คงไว้

ประการที่สี่ ผลกระทบจากการนำหลักฐานการแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มาออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผลกระทบจากการนำหลักฐานแสดงการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) มาออกโฉนดที่ดินเกิดจากหลายสาเหตุ ซึ่งสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดผลกระทบที่พบเห็นบ่อยๆคือ การตีความกฎหมายเพราะมีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน หรือบางครั้งการตีความกฎหมายเป็นผลกระทบต่อการบังคับตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งทำให้เจ้าพนักงานที่ดินอาจไม่เข้าใจข้อความหรือเข้าใจคลาดเคลื่อน การออกโฉนดที่ดินไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยมีสาระสำคัญดังกล่าวคือสิทธิในการเข้าถึงที่ดินรัฐมีหน้าที่ในการจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน เพื่อให้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตและการทำการเกษตร การใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐต้องส่งเสริมการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและการพัฒนาที่ยั่งยืน

จากการศึกษาพบว่า มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 นั้นได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินที่นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมายื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดิน ต้องมีการไต่สวน หรือพิจารณาดีโดยศาลก่อน เพื่อศาลมีคำสั่งให้ผู้ครอบครองที่ดินเป็นผู้ครอบครองที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับแล้วเจ้าหน้าที่ที่ดินจึงจะสามารถจดทะเบียนออกโฉนดที่ดินได้ จึงต้องมีการพิสูจน์สิทธิ เช่น หากที่ดินที่ครอบครองมีพื้นที่คาบเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ ในทางปฏิบัติต้องเสนอเรื่องให้หน่วยงานที่มีอำนาจพิสูจน์สิทธิ เช่น คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินก่อน สำหรับมาตรา 8 นั้นเห็นว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ การตีความกฎหมาย เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ กฎหมายไม่มีการระบุถึงแนวทางพิสูจน์สิทธิที่ชัดเจน แม้ข้อกำหนดในมาตรา 8 วรรคแรกจะพ้นระยะเวลาการกำหนด 2 ปี คือนับจากวันที่ 9กุมภาพันธ์ 2553 เป็นต้นมา เมื่อครบระยะกำหนดเวลา 2 ปี ทำให้หน่วยงานโดยเฉพาะเจ้าพนักงานที่ดินมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน การตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน หรืออาจเนื่องจากเหตุมีประกาศแก้ไขและเปลี่ยนแปลงกฎหมายบ่อยๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจในข้อความ การเข้าใจในมาตรา 8 วรรคแรกนั้นอาจตีความว่าหลักการพิสูจน์สิทธิในที่ดินที่ผู้ครอบครองยื่นคำร้องสิ้นสุดหรือถูกยกเลิกไป ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ คือผู้มีหน้าที่พิสูจน์สิทธิคือ กรมที่ดินฝ่ายเดียว การตรวจพิสูจน์สิทธิจึงไม่ครอบคลุมหรืออาจไม่ส่ง

เอกสารให้หน่วยงานอื่นได้ร่วมพิจารณา เมื่อมีการนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) มาดำเนินการขออนุญาตที่ดิน และเมื่อออกโฉนดที่ดิน ปรากฏว่าต่อมามีการตรวจพิสูจน์หรือตรวจสอบพบว่าเกิดผลกระทบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเนื่องจากกรมที่ดินได้ออกโฉนดที่ดินทับซ้อนที่ดินของรัฐโดยเฉพาะที่ป่าไปแล้วการออกโฉนดนั้นย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องถูกเพิกถอน ทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน

ประการต่อมา ตามมาตรา 8 วรรคสี่ กฎหมายกำหนดว่า ให้ศาลส่งเรื่องการพิสูจน์ต่อกรมที่ดิน แล้วกรมที่ดินทำความเห็นเสนอต่อศาล เห็นได้ว่าเจตนารมณ์ตามมาตรา 8 วรรคสี่นี้ เชื่อมั่นว่าการพิสูจน์ชั้นศาลนี้เป็นที่เชื่อมั่น เชื่อถือได้และควรจะต้องถึงที่สุด แต่การที่กฎหมายกำหนดให้ศาลส่งเรื่องการพิสูจน์ก่อนพิพากษาคดีนั้นต้องการให้กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงตรวจสอบ ซึ่งความเห็นนั้นย่อมเป็นที่น่าเชื่อถือถูกต้อง หรือหากเกิดข้อผิดพลาดอาจจะน้อย แต่ในทางปฏิบัติ ระยะเวลาการทำความเห็นเพื่อพิสูจน์สิทธิ์นั้นเนิ่นนาน ขั้นตอนที่ศาลส่งให้กรมที่ดินทำความเห็นนั้นกลับเพิ่มช่องทางการทุจริตของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพราะการพิจารณาของศาลนั้นจะเชื่อในความเห็นของกรมที่ดินที่เสนอกลับมา เพราะศาลไม่ได้มีหน้าที่ตรวจพิสูจน์ความถูกต้องด้วยตนเอง ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติแต่เพียงว่า ให้ศาลนำความเห็นจากกรมที่ดินมาพิจารณาประกอบคำสั่ง แม้ศาลจะใช้ดุลพินิจได้ แต่ศาลย่อมใช้ดุลพินิจว่าผู้ที่ลงพื้นที่พิสูจน์จริงคือกรมที่ดินนั่นเอง ดังนั้นหากขั้นตอนการตรวจสอบความถูกต้องของกรมที่ดินเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วส่งความเห็นให้ศาลประกอบการพิจารณาแล้ว ศาลเชื่อตามความเห็นนั้น การทำคำสั่งย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมมาตรา 8 วรรคสี่โดยระบุให้มีผู้รับรองความเห็นของกรมที่ดินเพิ่มอีก 1 คน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ความชอบธรรมต่อไปโดยแก้ไขเพิ่มเติมต่อท้ายว่า “ในการเสนอความเห็นต่อศาล ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งโดยตรงจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงลายมือชื่อรับรองการจัดทำความเห็นด้วย”

เอกสารอ้างอิง

- กัลยา ตันศิริ และพิมพ์ใจ รื่นเริง. เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการวิชากฎหมายแพ่งและพาณิชย์ LAW 6101 (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง).
- จิตติ ดิงศรัทย์. บันทึกท้ายคำพิพากษาฎีกาที่ 2069/2527 (กรุงเทพมหานคร: เนติบัณฑิตสภา, 2527).
- ปิยาพร อรุณพงษ์. คู่มือการปฏิรูปที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: โครงการพัฒนาองค์ความรู้และแผนการปฏิรูปที่ดินที่ยั่งยืนและเป็นธรรม, 2555).
- ผดุงศักดิ์ นรนิติผดุงการ. กฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551).
- วิเชียร ดิเรกอุดมศักดิ์. แพ่งพิสดาร เล่ม 4 ฉบับปรับปรุงใหม่ปี 2564: ทรัพย์ มรดก (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุริสพวูเด็นซ์ กรุ๊ป, 2566).
- วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์. ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีสิทธิ์ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524).
- วิไลเลขา ถาวรธนสาร และคนอื่น ๆ. พื้นฐานวัฒนธรรมไทย พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2536).
- วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ และอาทิตยา พองพรหม. พัฒนาการการจัดทรัพยากรที่ดินในประเทศไทย, 84 พรรษา เฉลิมพระบารมี 36 ปี ส.ป.ก. (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2554).
- สมเกียรติ วรรณปัญญานันต์. ข้อความคิดว่าด้วยการครอบครองตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563).
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง, 2497).
- สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ. รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แปลโดย สุดา วิสชุดพิชญ์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2541).
- สำนักงานเลขาธิการสภา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง, 2560).
- เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. กฎหมายลักษณะทรัพย์ อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (พระนคร: สำนักพิมพ์ชัยฤทธิ์, 2497). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, กฎหมายลักษณะทรัพย์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรสาน, 2520).
- อัมพร ณ ตะกั่วทุ่ง. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 ว่าด้วยมรดก (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2537).

อารียา มนัสบุญเพิ่มพูน. รายงานวิจัยโครงการศึกษาเพื่อทบทวนเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ
ไทยและต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิชีวิตไท, 2552).

ประชาไท. จอมพล ป.กับการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ-จุฑิรีเริ่มการปฏิรูปเพื่อกระจายการถือครองที่ดินแก่ ปชช.

หลัง 2475 [Online]. Available URL: <https://prachatai.com/journal/2022/01/96921>, 2567, (มีนาคม, 20).

<https://poe.com/chat/hqcvvm6ltnyr9v7z9n>.

<https://poe.com/chat/hc86cmee0t3roqezp7>.

<https://poe.com/chat/hc0j8huhgwwxjliigv>.

<https://poe.com/chat/nzgsjf35jl9v9gkla8>.

<https://poe.com/chat/nxr52xkeyc9j9ubpoq>.

<https://poe.com/chat/nyfgujxcn8li0r7v28>.

คำพิพากษาฎีกาที่ 3565/2538.

คำพิพากษาฎีกาที่ 607/2506ประชุมใหญ่ครั้งที่ 41/2506.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

ประมวลกฎหมายที่ดิน.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11)2551

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ระเบียบของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532)

ประกาศกรมที่ดิน