

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินอันเป็นเหตุให้ที่สาธารณะประโยชน์มีเนื้อที่น้อยลง¹

ภัทรกันย์ บุญคง²

“ที่ดิน” นับว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติขั้นพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์ เนื่องจากที่ดินเป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนเป็นแหล่งผลิตอาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค ซึ่งเป็นปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ดังนั้นที่ดินจึงมีความสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ เมื่อมนุษย์มีการพัฒนาในด้านต่างๆรวมทั้งการพัฒนาทางกฎหมาย จึงได้มีการกำหนดสิทธิการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเพราะที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด การจัดการทรัพยากรที่ดินอันจำกัดนี้ จึงออกมาในรูปแบบของการกำหนดสิทธิในที่ดินของบุคคล หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าที่ดินส่วนบุคคล และกำหนดพื้นที่อันเป็นที่สาธารณะซึ่งทุกคนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรืออาจเรียกอีกอย่างว่าที่สาธารณะประโยชน์

ที่ดินส่วนบุคคล ในประเทศไทยที่มีการรับรองสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคลในรูปแบบการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน อันได้แก่ การออกโฉนดที่ดิน การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก. หรือ น.ส. 3) โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกเอกสารสิทธิเหล่านั้นไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งการออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวผู้มีชื่อในเอกสารสิทธิย่อมมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง ด้วยการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ในฐานะที่ตนมีสิทธิเด็ดขาดเหนือที่ดินนั้น นอกจากทำประโยชน์แล้วยังสามารถใช้สอย ปกป้อง ดูแล และจัดการที่ดินของตนให้ปราศจากการรบกวนการยึดถือกรรมสิทธิ์หรือการยึดถือสิทธิครอบครอง หากมีผู้รบกวนการครอบครองสิทธิย่อมสามารถใช้สิทธิของตนเองตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายอาญาให้การคุ้มครองไว้ เช่น การฟ้องขับไล่ ผู้บุกรุกเข้ามาอยู่อาศัยในที่ดินของตนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

ที่ดินสาธารณะประโยชน์ เป็นที่ดินที่ประชาชนทั่วไปใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น ที่ชายหาด ชายทะเล ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ที่ดินป่าช้าสาธารณะประโยชน์ ป่าชุมชน เป็นต้น ที่ดินเหล่านี้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน นอกจากนี้ที่ดินยังสามารถนำไปทำธุรกรรมทางการเงินกับสถาบันการเงิน เพื่อแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนได้ ที่ดินจึงเป็นสิ่งที่ใครหลายคนต้องการ ทำให้เกิดการ จ้างจอง บุกเบิก และบุกรุกที่ดินมาโดยตลอด จนกระทั่งได้มีการตราประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินอันเป็นเหตุให้ที่สาธารณะประโยชน์มีเนื้อที่น้อยลง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์สุธินี รัตนวราห

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2497 ขึ้น โดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (1 ธันวาคม 2497) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ประเภทของสิทธิในที่ดิน

ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2550

“หนังสือรับรองการทำประโยชน์” หมายความว่า หนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ปัจจุบันมีอยู่ 3 แบบ คือ³

1) น.ส.3 เป็นแบบพิมพ์สำหรับออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่ยังไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศและยังไม่มีกรยกเลิกอ่านาจหน้าที่ยของนายอำเภอในการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีนายอำเภอเป็นผู้ลงนามออก น.ส.3

2) น.ส.3 ก. เป็นแบบพิมพ์สำหรับออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ถ้าท้องที่นั้นยังไม่มีกรยกเลิกอ่านาจหน้าที่ยของนายอำเภอ นายอำเภอเป็นผู้ออก แต่ถ้ากรยกเลิกอ่านาจหน้าที่ยของนายอำเภอแล้ว เป็นอ่านาจหน้าที่ยของเจ้าพนักงานที่ดิน (เดิม น.ส.3 ก.ออกตามความกฎกระทรวงฉบับที่ 18 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2515 ปัจจุบันออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537))

3) น.ส.3 ข. เป็นแบบพิมพ์สำหรับออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่ยังไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศและเป็นท้องที่ที่ยกเลิกอ่านาจของนายอำเภอแล้ว เจ้าพนักงานเป็นผู้ลงนามออก น.ส.3 ข.

“โฉนดที่ดิน” คือ หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ของเจ้าของที่ดินที่มีไว้ครอบครองออกโดยกรมที่ดิน การใช้อ่านาจบนพื้นที่ในโฉนดไม่ว่าจะซื้อ ขาย โอนกรรมสิทธิ์ หรือดำเนินคดีตามกฎหมายใดๆ ต้องมีชื่อของตนเองปรากฏบนใบโฉนด จึงจะสามารถใช้อ่านาจเหล่านั้นบนพื้นที่ในโฉนดได้ ซึ่งจะมีเลขที่โฉนด เลขระวาง ที่ตั้ง เนื้อที่ รูปทรง รายละเอียดของที่ดิน และระบุประวัติผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินไว้ด้านหลัง ซึ่งแต่ละแห่งนั้น จะมีเอกสารแสดงสิทธิที่ดินที่แตกต่างกันตามการใช้ประโยชน์ด้วย

³ กรมที่ดิน, ความเป็นมาในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน (114 ปี กรมที่ดิน) (กรุงเทพมหานคร: วารสารที่ดิน, 2558), หน้า 34.

วิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดวิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ 3 วิธี คือ⁴

1) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใด ในปีใด จะประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดและให้บุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน ผู้มีใบจอง ใบเหี่ยยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ผู้มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ รวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีหลักฐานใบจอง ใบเหี่ยยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ผู้มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ นำพนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

2) การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยการเปลี่ยน น.ส.3ก เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตริ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ใดให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่และวันเริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินในการทำแผนที่ เพื่อก่อโฉนดที่ดินให้นำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศโดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัด เว้นแต่กรณีจำเป็นให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสำรวจรังวัด เช่นไม่สามารถลงระวางแผนที่ได้หรือไม่ปรากฏชัดเจนในระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งจะออกโฉนดที่ดินแก่ผู้มีชื่อตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) เท่านั้น

3) การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย มี 2 วิธี คือ

3.1 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในกรณีที่มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 58 แห่งประมวล

⁴ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน , วารสารรามคำแหง.ฉบับบัณฑิตวิทยาลัย , ปีที่ 7 , ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2567 : วรเมธ พรหมแก้ว , 2567, หน้า 8-9.

กฎหมายที่ดินแล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้ดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดิน ที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ เช่น บุคคลที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) รวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่อง ผู้มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ผู้มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ รวมถึงวัด วาอารามแม้ไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) สามารถยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

3.2 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในกรณีผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าวด้วย และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสองแล้ว ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองหรือผู้ซึ่งได้รับคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมา แต่ในวันทำการสำรวจหรือพิสูจน์สอบสวนไม่ได้แจ้งการครอบครองต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่หรือไม่ได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันเวลาที่ประกาศกำหนด ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรให้ดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ทางราชการกำหนด ถ้าการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภทให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” มีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นฝ่ายเลขานุการ และมีการตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร.ส่วนจังหวัด) ทำหน้าที่พิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดิน

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2545 โดยผลของการปฏิรูประบบราชการ ได้มีการโอนภารกิจดังกล่าวมาเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 กำหนดให้มีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัด (กปร.จังหวัด) ทำหน้าที่พิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดิน

ปัจจุบันได้มีการโอนภารกิจดังกล่าวมาอยู่ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.2562 ซึ่ง คทช. ได้มีการตั้งคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) เพื่อทำหน้าที่แทน กพร.จังหวัด และกำหนดมาตรการ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหากรณีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างประชาชนและหน่วยงานของรัฐ

หน้าที่และอำนาจ⁵

1) พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐตามมาตรการที่ คทช.กำหนด ในกรณีที่ต้องใช้ภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิสูจน์ให้ใช้ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ที่ คทช. แต่งตั้ง

2) กำกับติดตาม ดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการ ตามนโยบาย แผนงาน มาตรการที่ คทช. กำหนด

3) ตรวจสอบหรือดำเนินการใดๆเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการ แก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ หากพบว่าการดำเนินการไปโดยไม่ ชอบด้วยกฎหมาย หรือดำเนินการไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ใน การดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

4) รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลใน เขตที่ดินของรัฐ

ซึ่งที่สาธารณะในบางประเภท หน่วยงานผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาสามารถยื่นคำขอออกหนังสือ สำคัญสำหรับที่ดินหลวง (น.ส.ล.) ได้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินโดยเอกสารที่เรียกว่าหนังสือ สำคัญสำหรับที่ดินหลวง (น.ส.ล.) นั้น เป็นเพียงหนังสือของทางราชการเพื่อใช้เป็นเอกสารที่แสดงเขตที่ตั้งและ การทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น ไม่ใช่การออกในลักษณะเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐแต่ อย่างใด ซึ่งการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง (น.ส.ล.) ส่วนใหญ่จะออกให้สำหรับที่สาธารณะประโยชน์ ประเภทประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อาทิเช่น ท่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าสาธารณะ เป็นต้น แต่สำหรับแม่น้ำ ลำคลอง ห้วย หนอง บึง ทางหลวง ทางรถไฟ มักจะไม่ออก หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง (น.ส.ล.) ให้เพราะ มีสภาพเป็นที่สาธารณะและแนวเขตที่ชัดเจนโดยสภาพของตัวเองอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตามการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลนั้น แม้จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ที่ดินที่สามารถออกเอกสารสิทธิได้จะต้องไม่อยู่หรือไม่ทับซ้อนกับที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือที่ดิน

⁵ คู่มือการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ,[Online],available URL:

<http://stateland.onlb.go.th/images/onlb/pdf/ubnb.pdf> , 2568 ,(พฤษภาคม,4).

ที่มีการสงวน หวงห้ามไว้ตามกฎหมาย ซึ่งพื้นที่ที่ห้ามออกเอกสารสิทธิออกเอกสารสิทธิให้แก่บุคคลทั่วไป เช่น ที่ป่า ภูเขา เกาะ⁶ เป็นต้น แต่ในกรณีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงหนึ่งโดยมีแนวเขตข้างเคียงติดต่อกับที่สาธารณะประโยชน์หรือที่สงวนหวงห้ามนั้นสามารถออกได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหากฎหมายในกระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินและการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ประกอบกับกฎกระทรวง และระเบียบต่างๆ พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรกคือ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรังวัดเพื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ซึ่งมีกฎหมายและระเบียบเกี่ยวข้องกันหลายฉบับ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ ทำให้เกิดปัญหาที่สาธารณประโยชน์มีเนื้อที่น้อยลง ซึ่งอาจมีหลายสาเหตุ เนื่องจากการรังวัดต่างวิธีหรือการจดทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เป็นการคาดคะเน มิได้มีการรังวัดจริง หรืออาจเกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง ถูกน้ำกัดเซาะ ริมตลิ่ง เป็นต้น นำไปสู่การศึกษาว่าการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนหรือเอกชน ทำให้ที่สาธารณประโยชน์มีเนื้อที่น้อยลงอย่างไร

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ (1)... (2)...(3)... ” วรรคสาม “เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย ” จากการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายมาตรา 58 ทวิ วรรคสาม “ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้แจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวด้วย ” ซึ่งการครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องข้างต้น อาจมีการซื้อขายสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินกันโดยส่งมอบการครอบครองเท่านั้น มิได้แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมิได้มีการรังวัดให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ เมื่อที่ดินถูกส่งมอบโดยการครอบครองต่อเนื่องกันมาเป็นทอดๆ ต่อมาเมื่อมีการสำรวจรังวัดจัดทำแผนที่ เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้ครอบครองคนปัจจุบัน จึงทำให้ที่ดินที่อยู่ติดกับที่สาธารณประโยชน์ มีเนื้อที่ รูปแผนที่ คลาดเคลื่อน ไปจากเดิม อันเป็นเหตุให้ที่สาธารณประโยชน์มีเนื้อที่น้อยลงได้เช่นกัน

ปัญหากฎหมายอีกประการหนึ่งก็คือ “เจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่มาลงนามรับรองแนวเขต” เนื่องจากระเบียบกรมที่ดินที่ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.2517 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้กำหนดวิธีการแจ้งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงและการลงนามรับรองแนวเขตที่ดินไว้ จึงให้นำวิธีการแจ้ง

⁶ “กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497,” ข้อ 14 เล่ม 111 ตอนที่ 12 ก ราชกิจจานุเบกษา (เมษายน 2537).

เจ้าของที่ดินข้างเคียงและการรับรองแนวเขตที่ดินในกรณีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายมาใช้ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้โดยอนุโลม ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 69 ทวิ วรรคสาม “ในกรณีไม่อาจติดต่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มาระวางแนวเขตได้ หรือในกรณีที่มีผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้รับการติดต่อจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มาระวางแนวเขตแล้ว แต่ไม่มาหรือมาแต่ไม่ยอมลงชื่อรับรองแนวเขต โดยไม่ได้คัดค้านการรังวัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้นั้นมาลงชื่อรับรองแนวเขตหรือคัดค้านภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในกำหนดดังกล่าว และผู้ขอได้ให้การรับรองว่าได้ดำเนินการรังวัดถูกต้องที่ดินข้างเคียง และยินยอมให้แก่ใบแผนที่หรือเนื้อที่ให้ตรงกับความจริง ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามวรรคสองไปได้โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขต” เมื่อเจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่มาลงนามรับรองแนวเขตหรือรับทราบแนวเขตที่ดินของตน เป็นผลให้ที่ดินข้างเคียงที่อยู่ติดกับที่สาธารณประโยชน์ เกิดความคลาดเคลื่อนไม่ทราบแนวเขตที่แท้จริง การครอบครองทำประโยชน์อาจจะถูกต้องที่สาธารณประโยชน์ อันเป็นเหตุให้ที่สาธารณประโยชน์มีเนื้อที่น้อยลงได้

จากปัญหากฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น การออกโฉนดที่ดินจากการเดินสำรวจ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ วรรคสาม ได้บัญญัติไว้ว่า “เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าวด้วย”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะ ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ วรรคสาม จากเดิมให้แก้ไขเป็น “ในกรณีผู้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งเป็นที่ดินข้างเคียงติดกับที่สาธารณประโยชน์ ให้ผู้ยื่นคำขอร่วมตรวจสอบและลงนามรับรองแนวเขตที่ดินด้วย”

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 ตรี ได้บัญญัติไว้ว่า “ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะ ให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 ตรี จากเดิมให้แก้ไขเป็น “ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเนื้อที่ตามหลักฐานในแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล”

ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2530 ข้อ 6.1 “ ที่ดินบริเวณที่มีระวางแผนที่แล้วให้ปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการรังวัดและการลงรูปแผนที่ในระวางแผนที่ กรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย พ.ศ.2527 ลงวันที่ 12 กันยายน พ.ศ.2527 โดยอนุโลม ”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะ ให้มีการแก้ไขระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2530 ข้อ 6.1 จากเดิมขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม “การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ในการรังวัด การลงรูปแผนที่ในระวาง แผนที่ กรณีที่ดินข้างเคียงจดกับที่สาธารณประโยชน์ ให้ผู้ครอบครองที่ดินข้างเคียงร่วมดำเนินการตรวจสอบและลงนามรับรองแนวเขตที่ดินด้วย”

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ เนื่องจากในปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้ยังไม่มีมาตรการลงโทษทางกฎหมายที่ชัดเจนครอบคลุม ทำให้มีการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐในการกำกับดูแลที่สาธารณประโยชน์ ดังนั้นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการดูแลรักษา ค้ำครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ให้ชัดเจน รวมทั้งมาตรการลงโทษทางกฎหมายของผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ให้ชัดเจน จะช่วยลดปัญหาดังกล่าวได้

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 บัญญัติว่า “มาตรา 122 วรรคแรก นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะ ให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122 วรรคแรก โดยเสนอให้เพิ่มเติมข้อความ “นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำชุมชนในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ หากมีการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ให้นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้นำชุมชน มีอำนาจดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ และมีอำนาจในการออกคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างซึ่งรุกล้ำที่สาธารณประโยชน์ได้ภายในสามสิบวัน”

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครอง ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553 ผู้ศึกษาเห็นควรให้เพิ่มเติม หมวด 7 มาตรการลงโทษทางกฎหมายของผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ “กรณีได้ข้อมูลว่ามีการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ให้ลงโทษผู้บุกรุกทั้งทางแพ่งและอาญา ”

มาตรการทางกฎหมายในการดูแลรักษา สงวน หวงห้าม และการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณประโยชน์ จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่

ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ต้องส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ อย่างเป็นระบบซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมกับชุมชน ทำให้เกิดค่านิยมในการวางแผนผลประโยชน์ร่วมกัน มีความเข้าใจความต้องการและปัญหาของชุมชน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการ ทั้งผู้บริหารและชุมชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการ จะเห็นว่าปัจจัยที่ทำให้การแก้ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ ยังไม่บรรลุเท่าที่ควร เนื่องจากความทับซ้อนและขาดการประสานงานที่ดีของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

จากปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน เกิดจากการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการแก้ปัญหา นอกจากนี้แล้วผลการศึกษายังสะท้อนปัญหา ประชาชนมีฐานะยากจน ขาดที่ดินทำกิน ประชาชนไม่รู้กฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะ ปัญหาประชาชน บางรายรู้กฎหมายแต่ไม่เคารพกฎหมาย จึงสอดคล้องกับหลักแนวคิดเรื่องการบุกรุกที่สาธารณะที่ระบุสาเหตุของการบุกรุกที่สาธารณะว่ามาจากความยากจนและขาดแคลนที่ดินทำกิน ขาดเอกสารสิทธิในที่ดิน ทำให้ไม่มั่นคงในการครอบครองที่ดิน รวมทั้งไม่มีความรักและหวงแหน ที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะ ให้มีการตรากฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติ (ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในเขต ชุมชน พ.ศ.) โดยบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิในการออกเอกสารสิทธิที่ดินชุมชนตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในเขตชุมชน พ.ศ. ประกอบด้วย

1. กำหนดให้สิทธิและหน้าที่ต่างๆ ของสมาชิกที่ครอบครองที่ดินของรัฐนั้นๆ สามารถตกทอดให้แก่ทายาททางมรดกได้และบัญญัติถึงคุณสมบัติของทายาทอย่างชัดเจน
2. ไม่ควรกำหนดระยะเวลาในการถือครองที่ดิน ถ้าหากมีการกำหนดระยะเวลาในการถือครองก็ไม่ได้ต่างจากการใช้ที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ หรือการมีสิทธิในที่ดินทำกินของรัฐจัดสรรให้ในรูปแบบโครงการต่างๆ ที่กำหนดระยะเวลาไว้ โดยเปลี่ยนมาเป็นการกำหนดเงื่อนไขให้รัฐสามารถตรวจสอบหรือเพิกถอนเอกสารสิทธิได้ทั้งแปลง หากชุมชน ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐกับชุมชนและยังเป็นการสร้าง มาตรการควบคุมให้ชุมชนมีวินัยและเข้าใจถึงการมีส่วนร่วมและหวงแหนทรัพยากรที่ดินของชุมชนอย่างจริงจัง
3. กำหนดถึงสิทธิของชุมชนในการมีสิทธิครอบครองหรือสิทธิในการได้ใช้ประโยชน์ จากที่ดินของรัฐให้ชัดเจนโดยแยกออกจากสิทธิของเอกชนและสิทธิของรัฐ
4. กำหนดมาตรการบทลงโทษทางกฎหมาย กรณีมีผู้บุกรุกทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือที่สาธารณประโยชน์ไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแล รักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553

เอกสารอ้างอิง

กรมที่ดิน, ความเป็นมาในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน (114 ปี กรมที่ดิน)(กรุงเทพมหานคร: วารสารที่ดิน, 2558), หน้า 34.

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน , วารสารรามคำแหง.ฉบับบัณฑิตวิทยาลัย , ปีที่ 7 , ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2567 : วรเมธ พรหมแก้ว , 2567, หน้า 8-9.

“กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497,” ข้อ 14 เล่ม 111 ตอนที่ 12 ก ราชกิจจานุเบกษา (เมษายน 2537).

คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง,สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ,กอง ผังوبرม;กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย , มิถุนายน 2560.

คู่มือการพิสูจน์สิทธิครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ,[Online],available URL:

<http://stateland.onlb.go.th/images/onlb/pdf/ubnb.pdf> , 2568 ,(พฤษภาคม,4).