ปัญหากระบวนการพิจารณาออกโฉนดที่ดินแทน ส.ค.1[1]

กฤษดาภรณ์ แก้วสวนจิก[2]

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากระบวนการพิจารณาออกโฉนดที่ดินแทน ส.ค.1 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี หลักเกณฑ์ในกระบวนการพิจารณาออกโฉนดที่ดินแทนหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินหรือ ส.ค.1 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่าในการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินหรือ ส.ค.1 นั้นเป็นเพียงหลักฐานที่แสดงว่าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงใดเท่านั้น ซึ่งเอกสารดังกล่าวไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่ใช่เอกสารหลักฐานที่ทางราชการออกให้ เป็นเพียงการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น เพื่อให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทางทรัพย์สิน ซึ่งรัฐต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าว และต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานเพื่อการคุ้มครองสาธารณประโยชน์ ป้องกันมิให้มีการบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติ การดำเนินกระบวนการออกโฉนดที่ดินแทน ส.ค.1 นั้นยังคงค้างพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ ไม่ว่าจะค้างดำเนินการในส่วนของคำขอออกโฉนดที่สำนักงานที่ดินหรือคำร้องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาในชั้นศาล เมื่อไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค.1 ให้แล้วเสร็จได้ ส่งผลให้มีการขอออกโฉนดในที่ดินของรัฐโดยการนำ ส.ค.1 ที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีการนำ ส.ค.1 มาสวมสิทธิในที่ดินแปลงอื่น รวมถึงการบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐด้วย ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนผู้ที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ได้หรือไม่ เพียงใดนั้น ต้องพิจารณาถึงแนวคิดการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหากระบวนการพิจารณาออกโฉนดที่ดินแทน ส.ค.1 ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นยังไม่ชัดเจนและครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาหลักเกณฑ์การนำ ส.ค.1 ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ปัจจุบันผู้ที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินหรือ ส.ค.1 ไม่สามารถนำหลักฐานดังกล่าว

---

[1] บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากระบวนการพิจารณาออกโฉนดที่ดินแทน ส.ค.1 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิทิต และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล

[2] นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินที่สำนักงานที่ดินได้เพราะตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 มาตรา 8 วรรคแรกกำหนดให้ต้องยื่นคำขอภายใน 2 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากยื่นพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วต้องไปดำเนินการทางศาลก่อนเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะออกโฉนดที่ดินให้ได้ ปัจจุบันมี ส.ค.1 ที่ยื่นภายในกำหนดระยะเวลาที่ยังค้างดำเนินการและที่มีการยื่นคำร้องต่อศาลที่คดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาและจำหน่ายคดีชั่วคราวไว้เป็นจำนวนมาก ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินจากหลักฐานดังกล่าวให้หมดไปได้ ทั้งที่รัฐได้มีมาตรการเร่งรัดให้มีการยื่นคำขอและดำเนินการดังกล่าว จึงทำให้มีกลุ่มบุคคลที่นำหลักฐาน ส.ค.1 ที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือมีการนำ ส.ค.1 มาสวมสิทธิในที่ดินของรัฐและนำไปดำเนินการขอออกโฉนดที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก อีกทั้งระยะเวลาตั้งแต่มีการแจ้งการครอบครองจนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลาที่เนิ่นนานมาแล้ว พยานหลักฐานอาจมีการชำรุดในส่วนสาระสำคัญ เสียหาย หรือสูญหายไป ทำให้ยากแก่การพิสูจน์สิทธิ รวมไปถึงพยานบุคคลด้วย จึงควรที่จะมีมาตรการเร่งรัดในการดำเนินการเพื่อป้องกันการนำหลักฐาน ส.ค.1 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาขอออกโฉนดที่ดิน

ประเด็นปัญหาที่สองในส่วนของระยะเวลาการพิจารณาคำร้องของศาลยุติธรรม ในการพิจารณาคำร้องของศาลนั้น กฎหมายกำหนดให้กรมที่ดินทำการตรวจสอบและทำความเห็นเสนอศาลภายในกำหนดระยะเวลา 180 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากศาล และสามารถขอขยายระยะเวลาในการทำความเห็นได้ แต่ไม่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการกำหนดให้กรมที่ดินทำความเห็นและขยายได้ภายในระยะเวลาเท่าใด ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคำร้องเพราะศาลจะต้องนำความเห็นของกรมที่ดินไปประกอบการพิจารณาคำร้องดังกล่าว ส่งผลทำให้การดำเนินการออกโฉนดที่ดินล่าช้าไปด้วย

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในการออกโฉนดที่ดิน ผู้ที่มีอำนาจในการลงลายมือชื่อและประทับตราในโฉนดที่ดินคือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินที่อธิบดีมอบหมายให้ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเป็นเจ้าพนักงานที่ดินที่สามารถลงลายมือชื่อออกโฉนดที่ดินและประทับตราเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลงในโฉนดที่ดินได้ ซึ่งศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินนั้นมีกำหนดระยะเวลาเป็นปีงบประมาณไป หากสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าวแล้วก็ให้ศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินมอบหมายงานเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้กับสำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดส่วนแยกต่อไป อำนาจของผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินก็จะสิ้นสุดลง การกำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินให้สามารถลงลายมือชื่อออกโฉนดที่ดินได้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว และภายหลังระยะเวลาที่โครงการสิ้นสุดลงอาจเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดินในการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรืออาศัยโอกาสในการปฏิบัติ

หน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ใดๆ ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นได้ อันอาจก่อให้เกิดการออกโฉนดโดยมิชอบได้ ซึ่งเป็นช่องว่างของกฎหมายที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาศัยโอกาสที่ตนเองมีหน้าที่กระทำการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบแก่ตนเองหรือผู้อื่นได้

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดให้ศาลแจ้งกรมที่ดินเพื่อตรวจสอบที่ดินกับระวางแผนที่ กรมที่ดินจะทำการตรวจสอบแนวเขตที่ดิน หากที่ดินดังกล่าวมีแนวเขตติดกับที่ดินของราษฎรก็ไม่มีปัญหาในการระวังแนวเขต แต่หากที่ดินนั้นมีแนวเขตติดกับที่ดินของรัฐแล้ว การที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแลมาร่วมระวังแนวเขต และลงลายมือชื่อ ก็ยังไม่เป็นการเพียงพอ ซึ่งหากมีการทุจริตในหน้าที่เกิดขึ้นมีการลงชื่อโดยไม่มีการตรวจสอบแนวเขตที่แท้จริง หรือไม่มีการลงพื้นที่ตรวจสอบที่ดินจริง ส่งผลให้มีการบุกรุกเข้าทำประโยชน์และขอออกโฉนดที่ดินในที่ดินของรัฐได้โดยง่าย จึงควรที่จะกำหนดให้หน่วยงานที่มีแนวเขตที่ดินติดกับที่ดินแปลงที่ยื่นคำร้องดังกล่าวตรวจสอบที่ดินและทำความเห็นเสนอศาลเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมและรอบด้าน ป้องกันมิให้มีการออกโฉนดที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วย

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากระบวนการพิจารณาออกโฉนดที่ดินแทน ส.ค.1 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะคือ

1. ปัญหาหลักเกณฑ์การนำ ส.ค.1 ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน ผู้ศึกษาเห็นว่าที่ควรต้องมีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อขอยกเลิกหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ที่ออกมาเป็นระยะเวลานานแล้ว โดยมิให้กระทบกับสิทธิของผู้มีสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยกำหนดช่วงระยะเวลาในการขึ้นทะเบียน และนำเข้าสู่กระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินต่อไป ผู้ศึกษาจึงได้ข้อเสนอแนะให้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้นโดยมีสาระสำคัญดังนี้

“ ให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ถ้าประสงค์จะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้นำหลักฐานดังกล่าวไปยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

หากไม่ยื่นคำขอภายในกำหนดระยะเวลา ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิและให้มีผลเป็นการยกเลิกหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินนั้น

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ที่ได้ดำเนินการตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2553 ที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ”

2. ปัญหาระยะเวลาการพิจารณาคำร้องของศาลยุติธรรม ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้ มีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2553 ที่บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของศาลตามวรรคสาม ให้ศาลแจ้งให้กรมที่ดินทราบ และให้กรมที่ดิน

ตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ พร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อศาลว่า ผู้นั้นได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาล ความเห็นดังกล่าวให้เสนอต่อศาลภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งจากศาล เว้นแต่ศาลจะขยายระยะเวลาเป็นอย่างอื่น”

แก้ไขเป็น “ในการพิจารณาของศาลตามวรรคสาม ให้ศาลแจ้งให้กรมที่ดินทราบ และให้กรมที่ดินตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ พร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อศาลว่า ผู้นั้นได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาล ความเห็นดังกล่าวให้เสนอต่อศาลภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งจากศาล เว้นแต่ศาลจะขยายระยะเวลาเป็นอย่างอื่น แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสามร้อยหกสิบวัน”

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จาก “โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้มีข้อความสำคัญดังต่อไปนี้ ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้มีสิทธิในที่ดิน ตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่ รูปแผนที่ของที่ดินแปลงนั้นซึ่งแสดงเขตข้างเคียงทั้งสี่ทิศ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ กับให้มีสารบัญสำหรับจดทะเบียนไว้”

แก้ไขเป็น “โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้มีข้อความสำคัญดังต่อไปนี้ ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้มีสิทธิในที่ดิน ตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่ รูปแผนที่ของที่ดินแปลงนั้นซึ่งแสดงเขตข้างเคียงทั้งสี่ทิศ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เป็นผู้ลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ กับให้มีสารบัญสำหรับจดทะเบียนไว้”

4. ปัญหาการกำหนดให้ศาลแจ้งกรมที่ดินเพื่อตรวจสอบที่ดินกับระวางแผนที่ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2553 ที่บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของศาลตามวรรคสาม ให้ศาลแจ้งให้กรมที่ดินทราบ และให้กรมที่ดินตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ พร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อศาลว่า ผู้นั้นได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาล ความเห็นดังกล่าวให้เสนอต่อศาลภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งจากศาล เว้นแต่ศาลจะขยายระยะเวลาเป็นอย่างอื่น”

แก้ไขเป็น “ในการพิจารณาของศาลตามวรรคสาม ให้ศาลแจ้งให้กรมที่ดินและหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมายทราบ และให้กรมที่ดินและหน่วยงานของรัฐนั้นตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ ประกอบการตรวจสอบตำแหน่งที่ดินและข้อเท็จจริงอื่นพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อศาลว่า ผู้นั้นได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาล ความเห็นดังกล่าวให้เสนอต่อศาลภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งจากศาล เว้นแต่ศาลจะขยายระยะเวลาเป็นอย่างอื่น”

เอกสารอ้างอิง

บรรจง ศ. นาคประดา. **วิทยายุทธที่ดิน** พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บัณฑิตอักษร, 2545.

วนิดา พรไพรบูลย์. **คำอธิบายกฎหมายที่ดินป่าไม้ เอกสารสิทธิในที่ดินและการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน**. ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อินเตอร์บุ๊คส์, 2555

สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่. **คำอธิบายพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บัณฑิตอักษร, 2560.