

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497¹

กัญธนา เพชรฤทธิ์²

จากการศึกษาการบังคับใช้กฎหมาย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พบว่า เนื่องจากระบบบริหารจัดการที่ดินของไทยให้ความสำคัญกับระบบกรรมสิทธิ์โดยยึดติดกับเอกสารสิทธิ์ กฎหมายที่ดินได้วางหลักเกณฑ์ให้ประชาชนที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อน สามารถไปยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ได้ และเมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องก็จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือโฉนดที่ดินดังกล่าวให้กับบุคคลที่ขอที่ดิน สำหรับในกรณีที่ผู้ครอบครองและอยู่อาศัยในที่ดินนั้นเป็นเวลานานแต่ไม่ได้ไปขอโฉนดที่ดิน หรือไม่มีเอกสารเพื่อยืนยันสิทธิในการครอบครองนั้น ผู้ออกไปรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินให้ได้ ดังนั้น ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ กฎหมายมุ่งเน้นการจัดการที่ดินโดยรัฐในการควบคุมการใช้ที่ดินและใช้กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินภายใต้กรอบของกฎหมายและเอกสารของทางราชการ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดิน รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับทับซ้อนกันทำให้เกิดปัญหา ทั้งแก่กฎหมายและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนช่องว่างทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินด้วย แต่ถึงแม้ว่าประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จะได้มีการแก้ไขปรับปรุงมาแล้วหลายฉบับ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามสภาพการบังคับใช้ให้เหมาะสมกับปัจจุบันให้ได้มากที่สุด แต่ก็ยังพบว่า การบังคับใช้กฎหมายที่บัญญัติไว้ในบางประการยังคงมีข้อจำกัดอยู่ จึงเป็นประเด็นปัญหาที่ทำให้ผู้ศึกษาต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อหาแนวทางแก้ไขประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย กรณีครอบครองที่ดินเพื่อทำประโยชน์หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ตามมาตรา 59 ประกอบกับมาตรา 59 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กฎหมายกำหนดไว้ในกรณีที่มีการขอยกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้ออกได้เฉพาะที่ดินที่มีหลักฐานเท่านั้น ดังนั้น การขอยกโฉนดที่ดินเฉพาะรายกรณีครอบครองก่อนประมวลกฎหมายที่ดินนี้ใช้บังคับ แต่ไม่แจ้งการครอบครอง ตามมาตรา 59 ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จะขอยกตาม

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนทิชา ภักดีคง และรองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิทิตอนันต์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดตรัง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

มาตรา 59 จะกระทำมิได้ แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ครี ถ้ามีความจำเป็นจะขออนุญาตที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว แต่ต้องทำตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนดแต่ต้องไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดไว้

ดังนั้น การขออนุญาตที่ดินแบบเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ประกอบกับ มาตรา 59 ทวิ จะต้องมีความหลักฐานการครอบครองนำมาแสดงเพื่อทำการออกโฉนดที่ดิน แต่หากบุคคลใดไม่มีหลักฐานการครอบครองนำมาแสดงในการขออนุญาตที่ดินหรือ เป็นที่ดินที่ได้มาภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ บุคคลนั้นก็ไม่สามารถมาขอตามมาตรา 59 ประกอบกับ มาตรา 59 ทวิ ได้ เหตุเพราะ แม้เจ้าของที่ดินมีความประสงค์จะเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการออกโฉนดที่ดินก็ตาม แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมายตาม มาตรา 59 ประกอบกับมาตรา 59 ทวิ ทำให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขาก็ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เพราะไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ หากจะได้อรรถสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวก็ต้องรอไปจนกว่าจะมีการประกาศ ตามมาตรา 58 ประกอบมาตรา 58 ทวิ ในเรื่องการออกโฉนดที่ดินแบบกลุ่ม เพราะหากไม่มีหลักฐานดังกล่าวนี้ เจ้าพนักงานก็ไม่สามารถออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 59 ประกอบกับ มาตรา 59 ทวิ ได้ ส่วนบุคคลใด ไม่มีหลักฐานรับรองการทำประโยชน์จะไม่สามารถมาขอออกได้ จะต้องไปพิสูจน์ในเรื่องของการครอบครองก่อน ดังนั้นการออกเดินสำรวจในที่ดินดังกล่าวถือเป็นการพิสูจน์ถึงสิทธิอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ในกรณีดังกล่าว ควรให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับเขตจังหวัด แต่ไม่รวมถึงท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบหลักฐานทะเบียนที่ดินและการขอคัดถ่ายสำเนาเอกสารตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจหลักฐานทะเบียนที่ดิน การขอคัด ขอลายสำเนาเอกสารและการตรวจสอบหลักฐาน พ.ศ. 2556 ได้ให้คำจำกัดความของการตรวจหลักฐานทะเบียนที่ดิน ว่า การขอตรวจหลักฐานทะเบียนที่ดิน ผู้ขอต้องทราบเลขที่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเครื่องหมายที่ดิน หรือผู้ขอจะต้องสามารถระบุที่ตั้งของที่ดินได้ชัดเจนว่ามีชื่อบุคคลใดเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน เหตุเพราะต้องการทราบว่าผู้ถือครองที่ดินได้ที่ดินมาอย่างไร เมื่อใด มีการผูกพันหรือไม่มีการยึดหรืออายัดตามกฎหมายใดหรือไม่ และได้มีการออกใบแทนไปแล้วหรือไม่ เมื่อใด รวมทั้งขอทราบเกี่ยวกับเอกสารหลักฐานทะเบียนที่ดินที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การอนุญาตหรือไม่เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามข้อ 9 ประกอบมาตรา 11 ให้อยู่ในดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้ามีเหตุผลอันสมควรในการขอดำเนินการพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถอนุญาตผู้ขอให้ออกตรวจ ขอคัด หรือขอถ่ายสำเนาเอกสารนั้น ได้ทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควร ซึ่งตามหลักการตรวจสอบ เป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญของฝ่ายบริหารในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานและระบบการควบคุมภายในขององค์กร ฉะนั้นตามระเบียบดังกล่าวนี้มี

วัตถุประสงค์หรือหลักสำคัญในเรื่องของการตรวจสอบ เพื่อให้บุคคลที่มีส่วนในการทำนิติกรรมหรือธุรกรรมไม่ว่าในกรณีใด ๆ เพื่อตรวจสอบถึงสิทธิใด ๆ ที่เป็นหลักพื้นฐานในเอกสารทั่วไปที่สามารถขอคู่ได้กับอีกฝ่ายที่ขอตรวจสอบในการประกอบการเพื่อประกอบการตัดสินใจในการการมีข้อผูกพันในอนาคตตามกฎหมายเพื่อไม่อย่ากเกิดปัญหายุ่งยากในภายหลัง แต่กฎหมายกลับให้อำนาจในการพิจารณาการตรวจสอบตกแก่เจ้าหน้าที่โดยใช้หลักการดุลพินิจตาม ข้อที่ 11 จนทำให้ไม่อาจมีการตรวจสอบได้ทุกกรณี ทั้งที่เป็นสิทธิพื้นฐานของบุคคลภายนอกสามารถขอตรวจสอบได้ในเอกสารทั่วไปที่สามารถขอคู่ได้

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเขตป่าไม้ถาวร

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 58 ที่ระบุว่า ประกาศจังหวัดกรณีการออกเดินสำรวจ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใดให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด แต่ไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร แต่เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ระบุว่า ให้รัฐมนตรีจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพในที่ดิน สามารถนำหลักฐานการครอบครองมาขอออกโฉนดที่ดินได้ ดังนั้น เขตป่าถือเป็นที่ดินของรัฐหากรัฐจัดสรรให้ประชาชน ประชาชนย่อมเอาหลักฐานการครอบครองนั้นมาออกโฉนดที่ดินได้เพราะ เข้าเงื่อนไขหลักเกณฑ์แต่ในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่กลับพบว่า แม้ในปี พ.ศ. 2504 คณะรัฐมนตรีจะมีมติกำหนดให้ป่าไม้ในประเทศไทยเป็นป่าไม้ถาวร และในปี พ.ศ. 2536 มีมติเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรก็ตาม แต่ที่ดินดังกล่าวก็ยังอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร อยู่ดี เหตุเพราะ ในปัจจุบันยังไม่มติดคณะรัฐมนตรีให้จำแนกหรือเพิกถอนที่ดินออกจากเขตป่าไม้ถาวร ดังนั้น ป่าหรือพื้นที่ที่กว้างว่างเปล่าก็คือเป็นป่าถาวรที่ต้องห้ามออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 ทั้งสิ้น กล่าวคือ แม้จะมีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) ก็ไม่อาจมาขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 หรือมาตรา 59 ประกอบกับ มาตรา 27 ตรี ได้ แม้จะเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม จึงเป็นปัญหาของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการทำงานเป็นอย่างยิ่งเพราะไม่รู้จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติตัวไหน จึงควรให้รัฐมนตรีมีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใดให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใดให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น

ประเด็นที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษของตัวแทนต่างด้าว ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 113 ระบุว่า การได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนของคนต่างด้าว หรือนิติบุคคลต่างด้าว หากบุคคลนั้นเป็นคนไทยกระทำการฝ่าฝืนตามหมวด 9 เรื่อง การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท ตามมาตรา 97 และมาตรา 98 จะต้องมีความผิดตามมาตรา 113 การที่กฎหมายกำหนดห้ามมิให้ผู้ใด ซึ่งเป็นคนไทยเป็นตัวแทนกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลหรืออยู่ในลักษณะของนอมินีของนิติบุคคลต่างด้าวให้มีความผิด แต่ในทางกลับกัน กฎหมายมิได้บัญญัติหรือกล่าวถึงกรณีที่เป็นตัวแทนหรือนิมนิต่างด้าวที่ถือครองสิทธิในที่ดินแทนของคนต่างด้าวเลย ซึ่งเหตุเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาของสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และเป็นปัญหาที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน เหตุเพราะการตรวจสอบการถือครองที่ดินที่เป็นนอมินีต่างด้าวเป็นตรวจสอบที่ยาก แต่คงระบุไว้แค่ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 นั้น ได้กำหนดให้คนต่างด้าวสามารถประกอบธุรกิจในไทยได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่รัฐกำหนด หรือตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2559 ก็ได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้คนต่างด้าวเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ดังนั้น หากกำหนดบทกฎหมายอันเกี่ยวกับเรื่องบทกำหนดโทษไว้ทั้งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคนต่างด้าวก็จะใช้ช่องทางของกฎหมายโดยใช้คนไทยเป็นเครื่องมือไปในทางหาผลประโยชน์หวังผลกำไรจากที่ดิน และจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและมั่นคงของประเทศที่รัฐเกิดความเสียหาย

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย กรณีครอบครองที่ดินเพื่อทำประโยชน์หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ควรเพิ่ม วรรคสาม ในมาตรา 59

“วรรคสาม เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ นอกจากตามความวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ในกรณีผู้ขอออกโฉนดที่ดินไม่มีหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับเขตจังหวัด แต่ไม่รวมถึงท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้แล้ว”

เหตุผลที่ต้องเพิ่ม เพราะการขอออกโฉนดที่ดินแบบเฉพาะราย ภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตามมาตรา 59 ประกอบกับ มาตรา 59 ทวิ จะต้องมีความรู้หลักฐานการครอบครองนำมาแสดงเพื่อทำการออกโฉนดที่ดิน แต่หากบุคคลใดไม่มีหลักฐานการครอบครองนำมาแสดงในการขอออกโฉนดที่ดิน บุคคลนั้นก็ไม่สามารถขอตามมาตรา 59 ประกอบกับ มาตรา 59 ทวิ ได้ ดังนั้นการออกเดินสำรวจจึงมีความสำคัญกับบุคคลเหล่านี้เพื่อสามารถให้เจ้าพนักงานที่ดินออกหลักฐานหนังสือเพื่อมาขอออกโฉนดที่ดิน ดังนั้นหากไม่มีเรื่องที่ต้องดำเนินการดังกล่าวแล้ว ผู้ขอก็ต้องต้องรอไปจนกว่าจะมีการประกาศ ตามมาตรา 58 ประกอบมาตรา 58 ทวิในเรื่องการออกโฉนดที่ดินแบบกลุ่มเพียงอย่างเดียว

2. ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบหลักฐานทะเบียนที่ดินและการขอคัดถ่ายสำเนาเอกสาร

แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 10 แห่งระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจหลักฐานทะเบียนที่ดิน การขอคัดถ่ายสำเนาเอกสารและการตรวจสอบหลักทรัพย์ พ.ศ.2556 เป็น

“การขอตรวจสอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นเอกสารมหาชน บุคคลทั่วไปขอตรวจสอบได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยให้ระบุหมายเลขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่จะขอตรวจสอบให้ชัดเจน หากไม่สามารถระบุให้ชัดเจนได้ให้เจ้าพนักงานทำการตรวจสอบได้เท่าที่จำเป็น”

เหตุผลที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติม เพราะตาม ข้อ 10 กฎหมายกำหนดให้ผู้ต้องระบุหมายเลขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่จะขอตรวจสอบให้ชัดเจน หากไม่สามารถระบุให้ชัดเจนได้ก็ไม่อาจให้ตรวจสอบได้ ซึ่งตามระเบียบดังกล่าวเป็นข้อแม้ในการตรวจสอบว่าจะต้องระบุหมายเลขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ชัดเจน ดังนั้น หากบุคคลใดไม่รู้เลขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวก็ไม่สามารถขอตรวจสอบได้ทุกกรณี ดังนั้นหากกฎหมายกำหนดมาจำกัดสิทธิของผู้ขอแบบนี้ก็เป็นการยากที่จะตรวจสอบใด ๆ ได้ทั้งที่เป็นสิทธิของผู้ขอและเจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่ต้องกระทำตามคำขอโดยไม่มีข้อยกเว้นแต่จะกระทำไม่ได้ไหนก็เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาเป็นกรณีไปแต่หาใช่มาจำกัดสิทธิผู้ขอทุกกรณีไม่

แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 11 แห่งระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจหลักฐานทะเบียนที่ดิน การขอคัดถ่ายสำเนาเอกสารและการตรวจสอบหลักทรัพย์ พ.ศ.2556 เป็น

“การขอตรวจ ขอคัด หรือขอถ่ายสำเนาเอกสารต่าง ๆ หากเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับประชาชน และไม่ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือเป็นเอกสารที่มีลายมือชื่อของเจ้าของที่ดินหรือคู่กรณี ให้พนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตผู้ขอให้ขอตรวจ ขอคัด หรือขอถ่ายสำเนาเอกสารนั้นได้ทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควร โดยผู้ขอไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินหรือเอกสารนั้น”

เหตุผลที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติม เพราะตาม ข้อ 11 กฎหมายกำหนดในการขอตรวจ ขอคัด หรือขอถ่ายสำเนาเอกสารต่าง ๆ หากเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและไม่ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือ เป็นเอกสารที่มีลายมือชื่อของเจ้าของที่ดินหรือคู่กรณี ให้อยู่ในดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้น ตามระเบียบดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์หรือหลักสำคัญในเรื่องของการตรวจสอบเพื่อให้บุคคลที่มีส่วนในการทำนิติกรรมหรือธุรกรรมไม่ว่าในกรณีใด ๆ เพื่อตรวจสอบถึงสิทธิใด ๆ ที่เป็นหลักฐานในเอกสารทั่วไปที่สามารถขอได้ เพื่อเป็นประโยชน์กับตัวเองในการตัดสินใจในการการมีข้อผูกพันในอนาคตตามกฎหมายเพื่อไม่ยากเกิดปัญหายุ่งยากในภายหลัง แต่กฎหมายกลับให้อำนาจในการพิจารณาการตรวจสอบตกแก่เจ้าหน้าที่โดยใช้หลักการดุลพินิจว่าจะให้ตรวจสอบได้หรือไม่ จึงขัดกับวัตถุประสงค์ในเรื่องการขอเพื่อตรวจสอบ

3. ปัญหาเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเขตป่าไม้ถาวร

แก้ไขมาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็น

“ประกาศจังหวัดกรณีการออกเดินสำรวจซึ่ง ระบุว่า เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใดให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้”

เหตุผลที่ต้องแก้ไข เพราะตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ตามมาตรา 58 ที่ระบุว่า ประกาศจังหวัดกรณีการออกเดินสำรวจ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใดให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด แต่ไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร แต่พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ระบุว่า ให้รัฐมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพในที่ดิน สามารถนำหลักฐานการครอบครองมาขอออกโฉนดที่ดินได้ ตามพระราชบัญญัติทั้งสองถือเป็นกฎหมายขัดกัน จึงเป็นการยากในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติ ดังนั้นหากประมวลกฎหมายที่ดินแก้ไขคำว่าป่าไม้ถาวรออกไปให้คงไว้แต่ป่าไม้ก็จะไม่ขัดกันในการออกโฉนดที่ดิน

4. ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ควรเพิ่มบทบัญญัติ มาตรา 114 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็น

มาตรา 114 บัญญัติว่า “ผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินโดยการยึดถือแทนคนต่างด้าว หรือดำเนินการไม่ว่าด้วยวิธีการใดเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และปรับ 100,000 บาท”

เหตุผลที่ต้องเพิ่ม เพราะตามประมวลกฎหมายที่ดินห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งเป็นคนไทยเป็นตัวแทนกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลหรืออยู่ในลักษณะของนอมินีของนิติบุคคลต่างด้าวให้มีความผิด แต่ในทางกลับกัน กฎหมายมิได้บัญญัติหรือกล่าวถึงกรณีที่เป็นตัวแทนหรือนอมินีต่างด้าวที่ถือครองสิทธิในที่ดินแทนของคนต่างด้าวเลย ซึ่งเหตุเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาของสังคมไทยที่เป็นปัญหาที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน เกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบการถือครองที่ดินที่เป็นนอมินีต่างด้าวเป็นตรวจสอบที่ยาก ดังนั้น บทกำหนดโทษจึงมีความสำคัญยิ่ง

เอกสารอ้างอิง

- กรมที่ดิน. วิชาการการออกโฉนดที่ดินและงานทะเบียนที่ดิน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ จุฬาลงกรณ์การเกษตร แห่งประเทศไทย, 2543.
- _____. คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2554.
- นพพร โพธิ์รังสิยากร. “การใช้ดุลพินิจของศาลในการลงโทษ.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.
- นัยนา เกิดวิชัย. การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน **Expropriated land usage under the government.** กรุงเทพฯ: คณะกรรมการวิจัยพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549.
- ภากร จินดานนท์. “ปัญหาทางกฎหมายในการให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ: ศึกษากรณีการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- สมยศ เชื้อไทย. “การกระทำทางปกครอง”. วารสารนิติศาสตร์ 17, 3 (2530): 50 -51.
- สุจริชัย วิชัยดิษฐ์. “การจัดการความขัดแย้งในการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ หุ้งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ ตำบลพรุไทย อำเภอบ้านตาขุน จังหวัดสุราษฎร์ธานี.” วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา 2, 1 (-มิถุนายน 2556): 243-244.
- เสนีย์ ปราโมทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์. กรุงเทพฯ : พลสยามพริ้นติ้ง (ประเทศไทย), 2551.
- อรุณ วงศ์แก้ว และคณะ. “การจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน: ศึกษาขอบเขตและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย.” วารสารมนุษยศาสตร์ทางสังคมศาสตร์ 10, 3 (กันยายน - ธันวาคม 2563): 760-765.