

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้และการคุ้มครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹

จิราลักษณ์ นิมสนิทนันท์²

ปัญหาจำนวนประชากรมีเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ เป็นเหตุให้ประชากร ไม่มีที่ดินอยู่อาศัยหรือที่ดินทำประโยชน์ทำมาหาเลี้ยงชีพอย่างเพียงพอ เป็นเหตุให้ประชากรบางส่วนต้องเข้าไปบุกรุกครอบครองทำกินในที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทำให้เกิดปัญหาการโต้แย้งสิทธิ ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันรัฐก็มีปัญหาโต้แย้งสิทธิในที่ดินกับประชาชนทั่วไป เพราะยังมีที่ดินที่เป็นของประชาชน ซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์มาอยู่ก่อนที่จะประมวลกฎหมายที่ดินจะมีผลใช้บังคับ ซึ่งประชากรเหล่านี้ล้วนเป็นเกษตรกรที่ได้ทำกินในที่ดินของตน เพื่อทำมาหาเลี้ยงครอบครัวเท่านั้น แตกต่างไปจากนายทุน หรือนักธุรกิจซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำประโยชน์ หรือเข้าไปครอบครองใช้สอยประโยชน์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากความหมายของคำว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีความหมายกว้างต้องมีการตีความหรือขยายความ ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5 บัญญัติว่า ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และยังมีประมวลกฎหมายที่ดินที่ออกตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้ไว้ ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2497 ที่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความหมายของที่ดิน ของรัฐและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของบุคคล

ปัจจุบันปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นปัญหาตลอดมา เนื่องจากการออกกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมาแล้วแต่ยังไม่ชัดเจนครอบคลุมถึงสภาพความเป็นจริงในการครอบครองทำประโยชน์ของราษฎร ความไม่แน่นอนชัดเจนในอาณาเขตว่าพื้นที่ใดเป็นที่ของรัฐตามกำหนดในดับบทกฎหมายว่าเป็นเขตที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรจะเข้าทำประโยชน์หรือบุกรุกมิได้ พื้นที่ใดมีอาณาขอบเขตที่ขอบด้วยกฎหมายและสามารถอนุญาตให้ราษฎรมีสสิทธิเข้ายึดถือเอาทำการครอบครองทำประโยชน์เพื่อตนได้ตามกฎหมาย หรือที่ประชาชนสามารถจะเข้ายึดถือหรือครอบครองทำประโยชน์ได้และไม่ถือว่าเป็นความผิดฐานบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้นั้น เนื่องจากมีข้อเท็จจริง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้และการคุ้มครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พัชรดา เอื้อวรรณกิจ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีดา โชติมานนท์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น

ซึ่งข้อกำหนดมายังไม่สามารถกำหนดบทบัญญัติบังคับใช้ไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างชัดเจน ตามบทกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดิน ตลอดจนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่เกี่ยวข้องกับการทำประโยชน์ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

จากปัญหาข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้นประกอบกับอัตราการเพิ่มของประชากร จึงทำให้มีการอ้างสิทธิหรือการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในบางข้อบางประเด็นที่ยังมีข้อถกเถียงกัน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาที่ควรจะมีการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

ปัญหาการครอบครองที่ดินซึ่งเป็นที่หัวไร่ปลายนาอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

มาตรา 5 ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาการแจ้ง ส.ค. 1

วรรคสอง 2 (ยกเลิก)

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่ผู้แจ้งการแต่ประการใด เนื่องจากมีการเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่เกี่ยวกับที่ดิน จึงทำให้เกษตรกร แจ้งการครอบครองที่ดินไว้ไม่ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่ตนครอบครอง ทั้งนี้ต้องการที่จะหลีกเลี่ยงการเสียภาษีบำรุงท้องที่ที่ดิน จึงทำให้ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวได้ครบถ้วน แต่เมื่อที่มีการครอบครองที่ดินส่วนที่เหลือนี้จึงกลายเป็นที่หัวไร่ปลายนา ทำให้ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินส่วนดังกล่าวได้ จึงมีปัญหาว่าที่ดินในส่วนที่เป็นที่หัวไร่ปลายนาจะตกเป็นของรัฐตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 หรือไม่ เพราะมาตรา 3 ได้บัญญัติการได้มาซึ่งที่ดินไว้ชัดเจนแล้ว ซึ่งเป็นกรณีที่มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ดินได้แจ้งการครอบครองไว้ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนั้นชัดเจนว่า

การใช้อำนาจพิจารณาออกเอกสารสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 8 ให้ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน และยังมีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินนั้นมาขึ้นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อได้รับคำขอและหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

เมื่อพนักงานกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีผู้นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการ

ทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ในการพิจารณาของศาลตามวรรคสาม ให้ศาลแจ้งให้กรมที่ดินทราบ และให้กรมที่ดินตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ พร้อมทั้งทำความเข้าใจเสนอต่อศาลว่า ผู้นั้นได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาล ความเห็นดังกล่าวให้เสนอต่อศาลภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากศาล เว้นแต่ศาลจะขยายระยะเวลาเป็นอย่างอื่น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย ตามบทบัญญัติมาตรานี้ เป็นการเพิ่มภาระให้กับราษฎรผู้ได้ครอบครองทำประโยชน์ซึ่งส่วนมากจะเป็นผู้มีฐานะยากจนและขาดไร้ศักยภาพความรู้ทางการศึกษา

การรับฟังพยานหลักฐาน ในการพิจารณาคดีของศาลจากกรณีพิพาทหรือการโต้แย้งสิทธิระหว่างรัฐกับเอกชนเกี่ยวกับที่ดินที่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตามมาตรา 127 เอกสารมหาชนซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำขึ้นหรือรับรอง หรือสำเนาอันรับรองถูกต้องแห่งเอกสารนั้น และเอกสารเอกชนที่มีคำพิพากษาแสดงว่าเป็นของแท้จริงและถูกต้องนั้น ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นของแท้จริงและถูกต้อง เป็นหน้าที่ของคู่ความฝ่ายที่ถูกอ้างเอกสารนั้นมายัน ต้องนำสืบความไม่บริสุทธิ์หรือความไม่ถูกต้องแห่งเอกสาร

เมื่อมิได้มีการแจ้งการครอบครองที่ดินไว้ตามพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 จะส่งผลให้ที่ดินแปลงดังกล่าวต้องตกเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ เนื่องจากข้อกฎหมายที่ออกโดยรัฐดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาทกับประชาชนหรือเกษตรกรบางรายที่มีได้เข้าใจปัญหาข้อกฎหมายเพราะไม่ได้แจ้งการครอบครอง หรือแจ้งขออออกเอกสารสิทธิใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินที่ตนครอบครอง บางรายได้มีการเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินกันมาหลายชั่วอายุคน ประชาชนบางรายที่มีที่ดินอยู่ติดกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ยิ่งก่อให้เกิดปัญหาเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งเนื่องจากที่ดินที่รัฐอ้างว่าเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินบางแปลงมิได้ขึ้นทะเบียนไว้ บางแปลงได้ขึ้นทะเบียนไว้แต่ระบุเนื้อที่โดยการประมาณ ไม่มีเนื้อที่ชัดเจน ทั้งไม่มีอาณาเขต หรือหลักป้ายแสดงบอกอาณาเขตไว้ ส่วนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีการขึ้นทะเบียนไว้และมีการออกเอกสารสิทธิเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ปรากฏว่ามีบางแปลงได้ไปออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับซ้อนเอาที่ดินของเกษตรกร ซึ่งครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว แต่เกษตรกรรายนั้นไม่ทราบเรื่องการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จึงมิได้โต้แย้งคัดค้านในขณะที่มีการรังวัดและออกเอกสารหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือเกษตรกรบางรายทราบว่ามีการไปขออออกเอกสารหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับซ้อนเอาที่ดินของตนซึ่งครอบครองอยู่แล้ว แต่เกษตรกรรายนั้นก็มิได้โต้แย้งคัดค้านด้วยเข้าใจว่ารัฐมีสิทธิหรือมีอำนาจตนจะกระทำการใด ๆ ได้โดย

ชอบ ครั้นต่อมาเมื่อมีการแจ้งข้อกล่าวหา หรือมีการจับไล่ให้ออกจากที่ดินในส่วนที่รัฐ ได้ออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงทับซ้อน ทำให้เกษตรกรบางรายต้องละทิ้งยอมสละที่ดินซึ่งตนครอบครองมายาวนานก่อนที่ รัฐจะออกกฎหมายมาบังคับใช้ แต่ยังมีเกษตรกรบางรายไม่ยอมออกจากที่ดินในส่วนที่รัฐออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงทับซ้อนเอาที่ดินของตน จึงทำให้เกิดปัญหาการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน โดยรัฐ หรือเจ้าพนักงาน ของรัฐได้มีการดำเนินคดีกับเกษตรกรรายดังกล่าว ทั้งคดีอาญาและคดีแพ่ง โดยมีการรวบรวมพยานหลักฐาน ต่าง ๆ ตั้งแต่ชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวน ในขณะเดียวกันผู้นำท้องถิ่นและหรือเจ้าของที่ดินข้างเคียง ที่ดินพิพาทโดยส่วนใหญ่มักจะเข้าข้างรัฐเสมอ ยิ่งเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีสาเหตุกับเกษตรกรรายดังกล่าว ด้วยแล้ว ยิ่งจะทำให้การดำเนินคดีต้องสูญเสียความเป็นธรรมไปโดยสิ้นเชิง และเมื่อมีข้อพิพาทมาสู่ศาล การพิจารณาคดีของศาล โดยส่วนใหญ่ มักจะปกป้องทรัพย์สินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้ สืบเนื่องจากหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นเอกสารมหาชน ตามวิธีพิจารณาคดีของศาลย่อมต้องรับฟัง หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เป็นพยานเอกสารที่มีความเชื่อถือได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ แพ่ง มาตรา 127 ซึ่งบัญญัติว่า “เอกสารมหาชนซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำขึ้นหรือ รับรองหรือสำเนาอัน รับรองถูกต้องแห่งเอกสารนั้น และเอกสารเอกชน ที่มีคำพิพากษาแสดงว่าเป็นของแท้จริงและถูกต้องนั้น ให้สันนิษฐาน ไว้ก่อนว่าเป็นของแท้จริงและถูกต้อง เป็นหน้าที่ของกลุ่มความฝ่ายที่ถูกอ้างเอกสารนั้นมา ยัน ต้องนำสืบความไม่บริสุทธิ์หรือความไม่ถูกต้องแห่งเอกสาร”

จากหลักปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวกรณี จึงทำให้เกษตรกรบางรายไม่ได้รับความเป็นธรรมตามที่ ควรจะเป็น การโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงทำให้เสียความยุติธรรมไปโดย ผลของกฎหมายดังกล่าว เพราะเกษตรกรหรือประชาชนบางรายไม่อาจหาพยานหลักฐานมานำสืบหักล้าง ข้อสันนิษฐานของกฎหมายดังกล่าวได้

เอกสารอ้างอิง

- กนก อินทร์ทรัพย์. รวมคำบรรยายเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 65. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษา-กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2555.
- กรมการปกครอง. สำนักบริหารการปกครองท้องที่. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ขอบเขตหัวข้อการดูแลรักษา **คู่มือรองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน**. กรุงเทพมหานคร: ส่วนระบบการปกครองท้องที่ สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, 2562.
- บัญญัติ สุชีวะ. คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลสยาม-พริ้นติ้งประเทศไทย, 2550.
- สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่ และทงศักดิ์ ดุลยกาญจน์. **คดีที่ดินและคดีฟ้องขับไล่**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2557.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **ประเภทที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เล่ม 22**. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2559.
- สำนักจัดการที่ดินของรัฐ. **คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักจัดการที่ดินของรัฐ, 2550.