

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะให้กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹

มณฑา อรุณยงค์²

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ประกอบกับกฎกระทรวงการปักหลักเขตการควบคุมทางน้ำ พ.ศ.2558 ที่ได้กำหนดเรื่องให้ที่ดินที่ถูกกัดเซาะและเจ้าของที่ดินมิได้แสดงสิทธิในการหวงกันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีปัญหาอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการแสดงสิทธิหวงกันในที่ดินของเจ้าของที่ดิน ปัญหาทำให้ที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ทั้งที่เจ้าของที่ดินยังมีได้มีเจตนาแสดงสิทธิในที่ดิน ปัญหาเรื่องการรังวัดที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะ รวมถึงยังไม่มีมาตรการการเรียกร้องหรือให้ค่าทดแทนหรือค่าเสียหายในที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะให้แก่ประชาชน ซึ่งในทุกๆ ปี การกัดเซาะชายฝั่งเกิดขึ้นตลอดแนวชายฝั่งแม่น้ำและทะเล โดยพบว่าการกัดเซาะที่เกิดขึ้นในบางพื้นที่มีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น โดยจังหวัดที่มีพื้นที่ที่ถูกกัดเซาะมากกว่า 5 เมตร ต่อปี ได้แก่ จังหวัดตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร เพชรบุรี สมุทรสงคราม ประจวบคีรีขันธ์ สุราษฎร์ธานี สงขลา ปัตตานี และอีกหลายพื้นที่ที่ประสบกับปัญหาการกัดเซาะในอัตรา 1-5 เมตร ต่อปี โดยเฉพาะพื้นที่ชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตอนบน บริเวณปากแม่น้ำบางปะกงจนถึงแม่น้ำท่าจีน เป็นพื้นที่ที่มีการกัดเซาะรุนแรงมากที่สุด ซึ่งบางพื้นที่มีการกัดเซาะชายฝั่งรุนแรงถึง 7-12 เมตร ต่อปี เช่น จังหวัดตราด จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดชลบุรี เป็นต้น³

ปัจจุบันผู้ถือสิทธิในที่ดินที่มีแนวเขตที่ดินติดกับทะเล แม่น้ำ ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ ต่างๆ มีปัญหาที่ดินถูกน้ำกัดเซาะจนถึงพังลง จนทำให้ที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนพังลงกลายเป็นแม่น้ำ หรือทะเล ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในพื้นที่บริเวณแนวตลิ่งทั้งทางตรงและทางอ้อม อีกทั้งเมื่อเกิดกรณีที่ดินถูกน้ำกัดเซาะจนที่ดินพังลงแม่น้ำ หรือทะเล โดยที่ดินของประชาชนนั้นเป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์หรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครอง ในปัจจุบันแนวทางการเห็นของการพิจารณาที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะจนกลายเป็นทางน้ำ จะมีสภาพกลายเป็นสาธารณสมบัติของ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะให้กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ จูฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, “สถานภาพการกัดเซาะชายฝั่ง ปี พ.ศ.2565”, ข้อมูลสถานภาพชายฝั่งทะเลประเทศไทย ปี 2564, สืบค้น https://km.dmc.go.th/c_55/d_19784, (กันยายน, 26)

แผ่นดินหรือน้ำนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้โดยสรุปว่า “ชายหาดของทะเลที่มีหลักฐานเป็นโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ถูกน้ำทะเลกัดเซาะทำให้แนวเขตเปลี่ยนแปลงไป แต่เจ้าของที่ดินยังแสดงสิทธิแห่งความเป็นเจ้าของ โดยการหวงกันหรือสงวนสิทธิในการครอบครองที่ดินของตนเองอยู่ โดยมีได้ทอดทิ้งปล่อยให้เส้นทางน้ำหรือทางสาธารณะ จึงต้องถือว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้ว่าในภายหลังจะปรากฏว่ากระแสน้ำเปลี่ยนแปลงไปทำให้เกิดเนื้อที่ของที่ดินกลับมามีเดิมแล้วหรือไม่ก็ตาม แต่ในทางกลับกัน หากเจ้าของที่ดินมิได้ใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของโดยการหวงกันหรือสงวนสิทธิในการครอบครองหรือยอมให้ที่ดินพังทลายก็ต้องถือว่าที่ดินนั้น ได้กลับสภาพมาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว”⁴ ซึ่งหากพิจารณาจากหลักการดังกล่าว แม้สภาพของที่ดินที่ถูกกัดเซาะพังทลายลงจนกลายเป็นทางน้ำ หรือทะเลแล้ว ก็ได้หมายความว่า ที่ดินดังกล่าวจะกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกกรณีไป

ในทางปฏิบัติ แม้ว่าจะมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับกรณีที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะพังลงจนเปลี่ยนสภาพเป็นทางน้ำ และมีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาตัดสินเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวมาแล้วหลายคดี แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาเรื่องสิทธิในที่ดินของเจ้าของที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครองในที่ดิน บริเวณที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะหรือสิทธิในการหวงกันที่ดินของเจ้าของที่ดินว่ามีอยู่เพียงใด อย่างไร เพราะตามกฎหมายเจ้าของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์หรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครองในที่ดิน ย่อมต้องมีสิทธิใช้สอย จำหน่ายทรัพย์สิน และมีสิทธิได้ดอกผลแห่งทรัพย์สินของตน รวมทั้งมีสิทธิติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลอื่นผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ได้ ประกอบกับมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

อีกทั้งเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น มีข้อพิจารณาว่า หากเจ้าของที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะจนที่ดินของตนพังลงแม่น้ำหรือทะเล จะสามารถดำเนินการใดๆ เพื่อบรรเทาผลกระทบจากกรณีที่ดินของตนเองที่ถูกน้ำกัดเซาะในแนวเขตที่ดินของตนได้หรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นการถมดิน ถมหิน หรือการปักหลักเสา หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการบรรเทาหรือแสดงการหวงกันในที่ดินที่มีสภาพพังลงจนกลายเป็นทางน้ำไปแล้วได้หรือไม่ เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 117 กำหนดให้การก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเข้าไปในทะเลหรือแม่น้ำจะต้องขออนุญาตจากกรมเจ้าท่าก่อน เนื่องจากการกระทำนั้น อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศชายฝั่ง หรือทำให้พื้นที่ข้างเคียงได้รับความเสียหายได้ หรือหากในกรณีที่เอกชนต้องสูญเสียที่ดินที่พังลงแม่น้ำ หรือทะเล เนื่องจากไม่สามารถต่อสู้กับปรากฏการณ์ทาง

⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ซึ่งถูกน้ำกัดเซาะภายหลังได้มีการทับถมของที่ดินขึ้นใหม่ เรื่องเสร็จที่ 961/2547 สืบค้นจาก https://www.doi.go.th/publicland/DocLib3/ความเห็นกฤษฎีกา/41-50/0961_2547.pdf, (ธันวาคม, 4)

ธรรมชาติได้ จนทำให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ประชาชนจะสามารถได้ค่าทดแทนจากการสูญเสียที่ดินดังกล่าวได้หรือไม่ ซึ่งบางกรณีใช้เป็นที่อยู่อาศัย บางกรณีใช้เป็นที่ดินเพื่อประกอบอาชีพ เป็นต้น

ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาการกีดเซาะที่ดินชายฝั่ง หรือที่ดินริมตลิ่ง อันส่งผลกระทบให้ประชาชนที่ถือครองที่ดินริมแม่น้ำหรือชายฝั่งทะเล ต้องสูญเสียที่ดินเพราะเหตุที่ดินพังทลายลงจนกลายเป็นสภาพแม่น้ำหรือทะเล ก็อาจส่งผลให้เจ้าของที่ดินสูญเสียที่ดินได้ การที่เจ้าของที่ดินหาวิธีปกป้องทรัพย์สินหรือที่ดินของตนไม่ว่าจะเป็นการถมดิน ถมหิน สร้างเขื่อนกันที่ดินพังทลาย โดยสมมุติฐานแล้วควรมองว่าที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะนั้น ยังคงเป็นที่ดินในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินตามมาตรา 1335 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะแดนแห่งกรรมสิทธิ์นั้นกินทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย เจ้าของที่ดินจึงมีสิทธิใช้สอยที่ดินได้ตามมาตรา 1336 คือสิทธิในการใช้สอยที่ดินตามแดนกรรมสิทธิ์ของตน ไม่ว่าจะเป็นการขุดบ่อน้ำใต้ดิน หรือการใช้สิทธิอย่างอื่น⁵ แต่โดยหลักการทางกฎหมายปัจจุบัน การถมดิน ถมหิน หรือก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำนั้น ผู้ดำเนินการต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่ควบคุมดูแลก็คือกรมเจ้าท่าเสียก่อน ซึ่งจะขัดกับหลักของสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้ให้ความคุ้มครองไว้ อีกทั้งเมื่อเกิดกรณีที่ดินของประชาชนพังทลายลงแม่น้ำ หรือทะเล กฎหมายก็มีได้กำหนดเรื่องสิทธิในที่ดินดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน และยังมีกฎหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิสูจน์สอบสวนแนวเขตและการแสดงสิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์อีก จึงเกิดกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนว่า การกระทำอย่างใดขนาดไหนที่ประชาชนดำเนินการตามกรอบของสิทธิในที่ดินของตน อันจะถือว่าเจ้าของที่ดินยังแสดงสิทธิในการหวงกันทรัพย์สินหรือที่ดินของตน อันจะทำให้ที่ดินที่พังทลายลงนั้น ไม่ตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตาม มาตรา 1304(2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหากประชาชนไม่สามารถต่อสู้ป้องกันที่ดินของตนกับปรากฏการณ์ตามธรรมชาติ จนทำให้ที่ดินของตนเองถูกน้ำกัดเซาะพังทลายจนกลายเป็นที่ดินคดน้ำ ปัจจุบันประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดินไม่ได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม ทั้งที่บางกรณีเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการเพื่อดำรงชีพ จึงเห็นว่าสภาพข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็นปัญหากับทั้งเจ้าของที่ดินเองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ไม่ว่าจะเป็นในด้านการทำงานของหน่วยงานของรัฐ และด้านภูมิประเทศ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาที่น่าสนใจอยู่หลายประการดังนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาเรื่องการแสดงสิทธิและสิทธิทางกฎหมายในที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะ คือปัญหาเรื่องของการแสดงสิทธิในที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะตามกฎหมายกระทรวงการปักหลักเขตควบคุมทางน้ำ พ.ศ.

⁵ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, e-book; สืบค้นจาก [http://old-book.ru.ac.th/e-book/LW204\(48\)/lw204\(48\)-11.pdf](http://old-book.ru.ac.th/e-book/LW204(48)/lw204(48)-11.pdf), (ธันวาคม, 3)

2558 กำหนดไว้ตามข้อ 6 ว่า “การปักหลักเขตควบคุมทางน้ำริมที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะ ให้เจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนแนวเขตที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะก่อนว่า ที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะยังคงเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอยู่ โดยเจ้าของที่ดินได้ครอบครอง หรือแสดงสิทธิในการหวงกันอย่างต่อเนื่อง หากปรากฏว่ายังคงมีการครอบครองหรือแสดงสิทธิในการหวงกันอยู่ ให้เจ้าหน้าที่ปักหลักเขตควบคุมทางน้ำตามแนวเขตที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองนั้น” จะเห็นได้ว่า กฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐทำการปักหลักเขตควบคุมทางน้ำซึ่งเป็นริมที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะ กำหนดให้เจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนแนวเขตที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะ เช่นนี้ หากที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะเป็นที่ดินที่เอกชนมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิที่รัฐเป็นผู้ออกให้กับประชาชน เอกสารดังกล่าวย่อมถือเป็นเอกสารหลักฐานสำคัญที่แสดงว่าบุคคลผู้มีชื่อในหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองนั้นเป็นผู้มีสิทธิที่จะครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินภายในขอบเขตแห่งสิทธิของตน เป็นเอกสารที่น่าเชื่อถือเพื่อให้เจ้าของที่ดินใช้ยืนยันสิทธิของตนกับบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งก็เป็นไปตามหลักสิทธิทั้งในกฎหมายของไทยและต่างประเทศ ที่ถือว่าเอกสารสิทธิที่ออกให้กับประชาชนนั้นก็เพื่อใช้เป็นเอกสารที่แสดงสิทธิตามที่ปัจเจกชนควรมี

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาที่ให้ที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ทั้งที่เจ้าของที่ดินยังมีได้มีเจตนาสิทธิในที่ดิน จากการศึกษาค้นคว้าข้อกำหนดตามกฎหมายตามกฎกระทรวงการปักหลักเขตควบคุมทางน้ำประกอบกับแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินและสิทธิในที่ดินที่ประชาชนมีเอกสารสิทธิ และแนวคิดเรื่องการคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ซึ่งหากเจ้าของที่ดินมีเจตนาที่จะสละสิทธิในที่ดินของตนทั้งหมดหรือบางส่วน ตามกฎหมายแล้วเจ้าของที่ดินต้องไปยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย และหากปรากฏว่าผู้มีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กฎหมายได้มีการบัญญัติให้อธิบดียื่นคำร้องต่อศาล และศาลต้องมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้ตกเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก่อน รัฐจึงไม่ควรจะใช้ดุลยพินิจพิจารณาเองว่าผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่มีเอกสารหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครอง ที่มิได้ครอบครองหรือแสดงสิทธิหวงกันและปล่อยผ่านที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะให้เป็นที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งหากเจ้าของที่ดินได้ดำเนินการยื่นคำขอเวนคืนที่ดินในส่วนที่ถูกน้ำกัดเซาะ จะต้องมีการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อเจ้าของที่ดินยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน ตามกฎหมายควรให้ถือว่าเจ้าของที่ดินเป็นผู้มีบุริมสิทธิในที่ดินของตนอยู่โดยอาศัยเอกสารสิทธิตามที่รัฐออกให้ และหากยังมีได้มีการแก้ไขทางทะเบียนรัฐจะยกเรื่องการไม่แสดงสิทธิหวงกันมาบังคับใช้กับเจ้าของที่ดินไม่ได้

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาเรื่องการรังวัดที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะ ผู้ศึกษาได้ศึกษาประมวลกฎหมายที่ดินที่เกี่ยวกับการรังวัดสอบเขตที่ดิน ประกอบกับระเบียบ คำสั่ง เรื่องการรังวัดที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะ

ที่ได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานในการรังวัดที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะนั้น หากเจ้าของที่ดินมีความประสงค์จะขอตรวจสอบแนวเขตที่ดินของตน ต้องนำหลักฐานหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครองในที่ดินมายื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปทำการสำรวจรังวัดที่ดินตามความประสงค์ของผู้ขอตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกระบวนการสำคัญในการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินหรือการกำหนดขอบเขตของที่ดินได้อย่างถูกต้องและเป็นทางานั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้ค่าพิคัดและระบบพิกัดภูมิศาสตร์ หรือระบบพิกัดที่ดิน โดยในการตรวจสอบตำแหน่งและขอบเขตของที่ดิน ซึ่งจะพิจารณาตามแนวเขตการครอบครองที่ดินที่ผู้ขอครอบครอง ประกอบกับค่าพิคัด, เนื้อที่, แนวเขตที่ดิน หรือมุมหลักเขตที่ดิน ตามที่ปรากฏตามเอกสารหลักฐานในหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครองในที่ดินของผู้ขอ หากปรากฏว่าที่ดินที่ผู้ขอมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง มีบางส่วนหรือทั้งหมดพังลงน้ำ หากผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน ไม่ยินยอมที่จะยกที่ดินส่วนนั้นให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถทำการรังวัดต่อไปได้ ต้องทำการสอบถามไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลรักษาแม่น้ำ หรือทะเล ซึ่งก็คือเจ้าท่าและอำเภอพื้นที่ ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่ยอมทำการรังวัดไปฝ่ายเดียวหรืองดทำการรังวัดเนื่องด้วยที่ดินของผู้ขอพังลงน้ำบางส่วนหรือทั้งแปลง แล้วผู้ขอไม่ยอมยกที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนนั้นให้ตกเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ทั้งที่เป็นที่ดินซึ่งผู้ขอเป็นมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ผู้ศึกษาเห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ควรคำนึงถึงขอบเขตแนวเขตที่ดินของผู้ขอเป็นสำคัญ เนื่องจากโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น เป็นเอกสารที่ทางราชการออกให้แก่ประชาชน โดยมุ่งประสงค์เพื่อให้เป็นเอกสารแสดงความเป็นเจ้าของในที่ดินให้กับประชาชน และเพื่อให้เจ้าของที่ดินใช้แสดงกับบุคคลภายนอก หรือหน่วยงานของรัฐว่า ขอบเขตในที่ดินของตนมีอยู่อย่างไร เป็นจำนวนเท่าใด เพื่อลดข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นในเรื่องสิทธิในที่ดินและแนวเขตแห่งสิทธิในที่ดินของประชาชน การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ยอมรังวัดไปฝ่ายเดียวให้แก่เจ้าของที่ดินตามขอบเขตแห่งสิทธิของเจ้าของที่ดินนั้น จะเป็นการลิดรอนสิทธิของเจ้าของที่ดิน และสร้างเงื่อนไขให้แก่เจ้าของที่ดินโดยไม่จำเป็น

ปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหาเรื่องมาตรการการเรียกร้องค่าเสียหายความเสียหายในที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะ เมื่อผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ข้อกฎหมายเรื่องสิทธิในที่ดินที่เอกชนเป็นผู้มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง โดยหากที่ดินนั้นถูกน้ำกัดเซาะจนพังทลายกลายเป็นแม่น้ำหรือทะเลแล้วในปัจจุบันไม่มีกฎหมายใดที่มีการระบุให้ค่าชดเชย ค่าทดแทน หรือค่าเสียหายความเสียหายให้กับประชาชนไว้โดยตรง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีการระบุเอาไว้เพียงว่าหากรัฐต้องมีการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ผู้ถูกเวนคืนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบเท่านั้นจึงจะได้ค่าทดแทน หรือค่าชดเชยตามที่กฎหมายระบุเอาไว้ แต่เมื่อเกิดกรณีที่ดินของเอกชนที่เอกชนมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ได้ถูกน้ำกัดเซาะจนพังลงเป็น

แม่น้ำ หรือทะเลไปแล้ว ไม่ว่าสาเหตุที่น้ำกัดเซาะนั้น จะเกิดมาจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ หรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์ และหากเอกชนที่เป็นเจ้าของที่ดินริมแม่น้ำ หรือทะเล บางรายไม่มีกำลังทรัพย์เพียงพอที่จะต่อสู้กับปรากฏการณ์ตามธรรมชาติ อันเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถรักษาที่ดินของตนเอาไว้ได้ มีผลทำให้ประชาชนสูญเสียสิทธิในที่ดินของตนไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ปัจจุบันยังไม่มีตัวบทกฎหมายใดที่ระบุให้กำหนดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะเลย ทั้งที่บางกรณีที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะนั้นเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ในการอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการเพื่อดำรงชีพ กรณีดังกล่าวจึงเป็นปัญหากับทั้งเจ้าของที่ดินผู้มีที่ดินริมแม่น้ำหรือริมชายฝั่งทะเลอย่างมาก ทั้งยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอีกด้วย

ดังนั้น จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะให้กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้มีความชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องการแสดงสิทธิและสิทธิทางกฎหมายในที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะ ผู้ศึกษาเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงการปักหลักเขตควบคุมทางน้ำ พ.ศ.2558 ออกตามความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย และมาตรา 120/1 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ดังนี้

จากเดิม “ข้อ 6 (วรรคหนึ่ง) การปักหลักเขตควบคุมริมที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะ ให้เจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนแนวเขตที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะก่อนว่า ที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะยังคงเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอยู่ โดยเจ้าของที่ดินได้ครอบครองหรือแสดงสิทธิในการหวงกันอย่างต่อเนื่อง หากปรากฏว่ายังคงมีการครอบครองหรือแสดงสิทธิในการหวงกันอยู่ ให้เจ้าหน้าที่ปักหลักเขตควบคุมทางน้ำตามแนวเขตที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองนั้น”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเป็น “ข้อ 6 (วรรคหนึ่ง) การปักหลักเขตควบคุมทางน้ำริมที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะ ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนแนวเขตและแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะว่า ที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะนั้นเป็นที่ดินที่มีแนวเขตหรือแดนแห่งกรรมสิทธิ์อยู่ในที่ดินที่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์หรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครองหรือไม่ หากปรากฏว่าแนวเขตหรือแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะเป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์หรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครอง ให้เจ้าหน้าที่ปักหลักเขตควบคุมทางน้ำตามแนวเขตที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองนั้น”

2. ปัญหาที่ให้ที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ทั้งที่เจ้าของที่ดินยังมิได้มีเจตนาสละสิทธิในที่ดินนั้น ผู้ศึกษาเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงการปักหลักเขตควบคุมทางน้ำ พ.ศ.2558 ออกตามความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย และมาตรา 120/1 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ดังนี้

“ข้อ 6 (วรรคสอง) ในกรณีที่เจ้าของที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะมิได้ครอบครองหรือแสดงสิทธิในการหวงกันที่ดินดังกล่าว โดยปล่อยให้เป็นที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ให้เจ้าหน้าที่ปกครองหลักเขตควบคุมทางน้ำ ตามแนวเขตที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะ โดยพิจารณาสภาพขอบฝั่ง สภาพของตลิ่ง ที่ดินข้างเคียงและทางน้ำของแต่ละพื้นที่ประกอบด้วย”

ขอเสนอให้แก้ไขเป็น “ข้อ 6 (วรรคสอง) ในกรณีที่เจ้าของที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะมีความประสงค์โดยชัดแจ้งจะสละสิทธิในที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะให้แก่วัด ให้เจ้าหน้าที่ปกครองหลักเขตควบคุมทางน้ำตามแนวเขตที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะและแนวเขตที่ดินที่มีได้ถูกน้ำกัดเซาะแล้วแจ้งให้เจ้าของที่ดิน ไปยื่นคำขอสละสิทธิในที่ดินส่วนที่ถูกน้ำกัดเซาะเพื่อให้ปรากฏหลักฐานทางทะเบียนต่อไป”

3. ปัญหาเรื่องการรังวัดที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะ ผู้ศึกษาเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม คำสั่งกรมที่ดินที่ 5/2485 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2485 เรื่อง การปฏิบัติในเรื่องที่ดินพังลงน้ำทำให้รูปที่ดินตามแผนที่เดิมเปลี่ยนแปลงไปดังนี้

จากเดิม “โฉนดที่ดินแปลงใดมีการรังวัดปักหลักหมายเขตอย่างใหม่เฉพาะแปลง (รูปลอย) หรือมีการรังวัดโยกยิดหลักเขตด้วยกล้องรีโอดีไลท์ ซึ่งมีระยะเส้นการรังวัดและภาคของทิศเป็นหลักการแน่นอนอยู่แล้ว เมื่อมีการรังวัดครั้งหลังถ้าปรากฏว่าสภาพที่ดินได้เปลี่ยนแปลงเนื่องจากด้านติดต่อกับทางน้ำพัง กระทบทำให้รูปแผนที่หลังโฉนดผิดไปจากเดิมให้ดำเนินการดังนี้

1. ถ้าพังเป็นบางส่วน ให้แจ้งให้เจ้าของทราบ ถ้าเจ้าของยอมให้ตัดที่ดินที่พังออกจากโฉนดก็ให้บันทึกถ้อยคำไว้ แล้วให้ทำการรังวัดเพื่อเก็บรูปแผนที่หลังโฉนด และคำนวณเนื้อที่ดินเข้าหาสภาพที่ดินตามที่ปรากฏ โดยไม่ต้องหาหรือการแก้ไขเขตแผนที่....”

2. ถ้าพังหมดทั้งแปลง ให้ช่างแผนที่ผู้ไปทำการรังวัดชี้แจงให้เจ้าของที่ดินทราบก่อน ถ้าเขาให้คงทำการรังวัด ก็ให้จดถ้อยคำเอาไว้แล้วจดทำการรังวัดกลับมารายงาน ถ้าเขาจะขอให้ทำการรังวัดต่อไปและสามารถจะทำการรังวัดให้ได้ ก็ทำให้แล้วรายงาน แต่ถ้าไม่สามารถจะทำได้ก็แจ้งให้เขาทราบเหตุผล โดยบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ต่อกัน แล้วจดทำการรังวัด กลับมารายงาน”

3. ในกรณีที่พังลงน้ำไปเป็นบางส่วน ยังมีที่เหลือและผู้ขอยอมตามข้อ 1 นั้น เมื่อผู้ขอมาทำการจดทะเบียนหรือขอรับโฉนดคืน ให้ชี้แจงให้ผู้ขอทราบอีกครั้งหนึ่งว่า เนื้อที่เดิมมีเท่าใด ที่พังไปเป็นเนื้อที่เท่าใด เหลืออยู่เท่าใด แล้วจดบันทึกถ้อยคำของเจ้าของที่ดิน รวมเรื่องไว้.....

ถ้าเป็นกรณีที่พังลงน้ำทั้งแปลง ตามข้อ 2 และเจ้าของยอมให้ตัดกลับมาเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็ให้บันทึกถ้อยคำไว้ แล้วให้แจ้งให้จังหวัดทราบ และให้หมายเหตุในสารบัญญัตินี้ว่า เป็นที่ที่เจ้าของยอมให้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยหมึกแดง

4. ในกรณีที่เจ้าของไม่ยอม ที่ที่ฟังจะเป็นแต่บางส่วนของที่ทั้งหมดหรือหมดทั้งแปลงก็ตาม ให้เจ้าพนักงานที่ดินติดต่อหารือขอความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ดูแลรักษาที่นั้น”

ขอเสนอให้แก้ไขเป็น “ถ้ามีการรังวัดโฉนดที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครองแปลงใดแล้วพบว่าที่ดินบางส่วนหรือทั้งหมดถูกน้ำกัดเซาะพังทลายลงแม่น้ำหรือทะเล ให้ตรวจสอบว่าที่ดินนั้น อยู่ในขอบเขตหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครองหรือไม่ ถ้าหากอยู่ในขอบเขตโฉนดที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครองให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

ข้อ 1. เมื่อทำการรังวัดแล้วให้ตรวจสอบว่า ที่ดินที่พังลง บางส่วนหรือทั้งหมดนั้นมีจำนวนเนื้อที่เท่าไร มีขอบเขตอย่างไร และแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบหากเจ้าของที่ดินยินยอมยกที่ดินที่พังลงให้เป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินบางส่วน ก็ให้บันทึกถ้อยคำไว้ แล้วให้ทำการรังวัดแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ไปตามระเบียบ

ข้อ 2. หากทำการรังวัดแล้วปรากฏว่าที่ดินพังลงทั้งแปลง และเจ้าของยินยอมยกที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ ให้แจ้งให้เจ้าของที่ดิน ไปยื่นคำขอและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ปรากฏหลักฐานทางทะเบียนต่อไป

ข้อ 3 หากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมยกที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนให้เป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ให้ทำการรังวัดไปฝ่ายเดียวตามแนวเขตแผนที่ที่ปรากฏในเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์หรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครองและแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ข้อ 4 หากพบว่าที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะนั้น เป็นที่ดินนอกขอบเขตของเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์หรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำการรังวัดและแจ้งให้เจ้าของที่ดินหรือผู้นำทำการรังวัดทราบและบันทึกถ้อยคำไว้ และแจ้งหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป”

4. ปัญหาเรื่องมาตรการการเรียกร้องค่าเสียหายความเสียหายในที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะ ผู้ศึกษาเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงการปักหลักเขตควบคุมทางน้ำ พ.ศ.2558 ออกตามความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย และมาตรา 120/1 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 โดยขอให้แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

จากเดิม “ข้อ 6 (วรรคหนึ่ง) การปักหลักเขตควบคุมริมที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะ ให้เจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนแนวเขตที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะก่อนว่า ที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะยังคงเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอยู่ โดยเจ้าของที่ดินได้ครอบครองหรือแสดงสิทธิในการหวงกันอย่างต่อเนื่อง หากปรากฏว่ายังคงมีการครอบครองหรือแสดงสิทธิในการหวงกันอยู่ ให้เจ้าหน้าที่ปักหลักเขตควบคุมทางน้ำตามแนวเขตที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองนั้น

(วรรคสอง) ในกรณีที่เจ้าของที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะมิได้ครอบครองหรือแสดงสิทธิในการหวงกัที่ดินดังกล่าว โดยปล่อยให้เป็นที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ให้เจ้าหน้าที่ปกครองควบคุมทางน้ำ ตามแนวเขตที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะ โดยพิจารณาสภาพขอบฝั่ง สภาพของตลิ่ง ที่ดินข้างเคียงและทางน้ำของแต่ละพื้นที่ประกอบด้วย”

ขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม “ข้อ 6 (วรรคสาม) กรณีที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะจนกลายเป็นสาธารณประโยชน์หรือที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยเจ้าของที่ดินมิได้มีเจตนาสละการครอบครองหรือสิทธิในที่ดินนั้น ให้เจ้าของที่ดินได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมเช่นเดียวกับการเวนคืนที่ดิน”

เอกสารอ้างอิง

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, “สถานภาพการกัดเซาะชายฝั่ง ปี พ.ศ.2565”, ข้อมูลสถานภาพชายฝั่งทะเลประเทศไทย ปี 2564, สืบค้น https://km.dmcr.go.th/c_55/d_19784 , (กันยายน, 26)

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิซึ่งถูกน้ำกัดเซาะภายหลังได้มีการทับถมของที่ดินขึ้นใหม่ เรื่องเสร็จที่ 961/2547 สืบค้นจาก https://www.dol.go.th/publicland/DocLib3/ความเห็นกฤษฎีกา/41-50/0961_2547.pdf , (ธันวาคม, 4)

มหาวิทยาลัยรามคำแหง, e-book; สืบค้นจาก [http://old-book.ru.ac.th/e-book/1/LW204\(48\)/lw204\(48\)-11.pdf](http://old-book.ru.ac.th/e-book/1/LW204(48)/lw204(48)-11.pdf), (ธันวาคม, 3)