

ปัญหาทางกฎหมายในการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน¹

รุ่งโรจน์ ตั้งตรงไพโรจน์²

จากการศึกษาการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้นเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง เป็นการดำเนินการโดยสำนักงานที่ดินท้องที่ เจตนารมของการออกโฉนดมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนี้ ก็เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนซึ่งตกค้างจากโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลาโครงการเดินสำรวจ หรือผู้ครอบครองไม่ทราบประกาศจากจังหวัดเมื่อประกาศให้เป็นท้องที่เดินสำรวจตามมาตรา 58 เมื่อผู้ครอบครองประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินและได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี แล้วก็สามารถยื่นสำนักงานที่ดินเพื่อขอออกโฉนดตามมาตรา 59 ทวิ ได้ซึ่งอยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ นั้นจึงมีความจำเป็นอย่างมากที่จะแก้ปัญหาความต้องการเอกสารสิทธิของประชาชน เพราะเป็นการดำเนินการในพื้นที่ตกค้าง สามารถยื่นคำขอได้โดยตรงต่อสำนักงานที่ดินในเขตพื้นที่รับผิดชอบ แต่เนื่องจากผู้ครอบครองที่ดินส่วนใหญ่ที่ไม่มีหลักฐานยังมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ก็ยังไม่แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน เพราะไม่มีการประกาศให้เป็นท้องที่เดินสำรวจตามมาตรา 58 จึงไม่สามารถแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินได้ และมาตรานี้ได้บัญญัติไว้ว่า “ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี” จากข้อบัญญัติดังกล่าวเป็นการจำกัดไว้ว่าต้องมีเหตุจำเป็นเท่านั้น ทั้งที่เจตนารมณ์กฎหมายนี้ต้องการให้ผู้ถือโฉนดตกค้างสามารถดำเนินการได้โดยยื่นคำขอต่อสำนักงานที่ดินเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยให้ดุลพินิจพิจารณาเหตุความจำเป็นนี้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายอีกทั้ง กรณีการรังวัดออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวินี้ยังมีการปฏิบัติต่อเจ้าของที่ดินก่อนและหลังวันรังวัดซึ่งกระทบต่อสิทธิของเจ้าของที่ดินข้างเคียง ปัจจุบันยังพบว่าการบังคับใช้กฎหมายที่บัญญัติไว้ในบางประการยังคงมีข้อจำกัดอยู่ และมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มาศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 43 พ.ศ. 2537 ข้อ 14 (3)(4) ออกตามความ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ จตุพรวงศ์ทองสรรค์ และมีคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และรองศาสตราจารย์กำธร กำประเสริฐ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดลพบุรี

ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2532 ข้อ 8 และข้อ 9 พบว่ายังมีปัญหาอยู่บางประการสามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินโดยไม่มีหลักฐานตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีครอบครองทำประโยชน์ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินและเหตุความจำเป็นในการขออนุญาตที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กฎหมายกำหนดไว้ในกรณีที่มีการขออนุญาตที่ดินเฉพาะรายโดยไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองนั้น คือ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หากมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 การออกโฉนดตามมาตรา 59 ทวิ จะกระทำมิได้ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ส่วนผู้ที่ยังมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ก็ยังไม่แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน เพราะไม่มีการประกาศให้เป็นท้องที่เดินสำรวจตามมาตรา 58 จึงไม่สามารถแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินได้ เมื่อผู้ใดได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรีแล้ว กฎหมายยังบัญญัติไว้อีกว่า “ถ้ามีความจำเป็นจะขออนุญาตที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว แต่ต้องทำตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนดแต่ต้องไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดไว้”

การยื่นรังวัดออกโฉนดตามมาตรานี้ต้องมีเหตุความจำเป็นเท่านั้น หากความจำเป็นนั้นถูกพิจารณาว่าไม่จำเป็นจากผู้ที่มีอำนาจใช้กฎหมายนี้ก็ไม่สามารถออกโฉนดได้ แม้เจ้าของที่ดินมีความประสงค์จะเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการออกโฉนดที่ดินก็ตาม แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมายตาม 59 ทวิ ทำให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขาก็ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เพราะไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้

ซึ่งเจ้าของที่ดินผู้ที่ไม่อยู่ จะไม่สามารถแจ้งการครอบครองในระยะเวลาภายในกำหนดได้ ผู้ที่ไม่ได้มารังวัดในโครงการเดินสำรวจ อาจจะเป็นเพราะไม่ได้อยู่ในพื้นที่ หรือไม่ทราบข่าวการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจากประกาศจังหวัดตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 58 จึงทำให้ตกสำรวจ ประกอบกับปัจจุบันกรมที่ดินไม่มีโครงการโดยสำรวจออกโฉนดบางพื้นที่เป็นระยะเวลานานทำให้ผู้ต้องการออกโฉนดที่ดินได้รับความเดือดร้อนและจะมายื่นรังวัดออกโฉนดเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ ไม่ได้เพราะติดเงื่อนไขการแจ้งความประสงค์ที่จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี เพราะตามบทบัญญัตินี้ต้องแจ้งหลังจากที่มีการประกาศเขตเดินสำรวจตามมาตรา 58 แล้วภายใน 30 วันนับจากวันประกาศ

และแม้เป็นผู้ที่ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี แล้วก็ตามในการยื่นรังวัดออกโฉนดเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ หากผู้ขอรังวัดมีความจำเป็นต้องขออนุญาตที่ดินหากผู้มีอำนาจในคำสั่งให้ออกโฉนดตามมาตรา 59 ทวิ พิจารณาว่าไม่มีความจำเป็นผู้นั้นก็ไม่มีสิทธิที่จะออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ ได้จะเห็นได้ว่าปัจจุบันโฉนดที่ดินถือเป็นปัจจัยที่สำคัญด้านที่อยู่อาศัยซึ่งถือว่ามีความจำเป็นหนึ่งในปัจจัย 4 ในการดำรงชีพ โฉนดที่ดินนั้นย่อมเป็นการยืนยันว่าที่ดินที่ตนเองอาศัยอยู่นั้น ไม่เป็นที่สงวนหวงห้าม หรือที่

สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด และสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตให้มีความมั่นคง และนำไปพัฒนาขับเคลื่อนเศรษฐกิจในประเทศชาติได้ โดยเจตนารมณ์ตามมาตรานี้มีไว้เพื่อออกโฉนดที่ดินในกรณีที่ไม่สามารถเดินโครงการออกสำรวจได้ ปัญหาการออกโฉนดตามมาตรานี้ เห็นได้ว่าอุปสรรคในเรื่องการแจ้งการครอบครองและความจำเป็นอย่างอื่นซึ่งเป็นคำที่ต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ประชาชนต้องพบเจอและยังคงเป็นปัญหามาจนถึงปัจจุบัน

ประการที่สอง คือ ปัญหาการออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีไม่มีหลักฐานสำหรับที่เกาะ ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ต่างๆในประเทศไทยซึ่งเป็นที่เกาะ เกาะนั้นเกิดขึ้นตามสภาพภูมิประเทศซึ่งมีทั้งเกาะในทะเล และแม่น้ำ ซึ่งเกาะในแม่น้ำนั้นเกิดจากการเปลี่ยนแปลงเส้นทางน้ำจนมีสภาพเป็นเกาะ พื้นที่เกาะส่วนมากที่ปรากฏเรื่องปัญหาหาพิพาทเรื่องการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์นั้นส่วนมากจะอยู่ในทะเล ส่วนใหญ่จะเป็นที่สงวนหวงห้าม เป็นเขตป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ มีความชันเกินกว่าที่กำหนด เช่นที่ภูเขา เมื่อผู้ที่อาศัยในบริเวณเกาะไม่ได้แจ้งการครอบครองก่อนบังคับใช้ประมวลกฎหมาย หรือเข้ามาครอบครองหลังประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศสงวนหวงห้ามไว้ จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้สอยในที่ดินนั้นเป็นเวลานานจนกลายเป็นชุมชน เป็นที่อยู่อาศัยที่ทำกิน หรือกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการทับที่ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้วเห็นได้ว่าการจะขออนุญาตที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่สามารถทำได้ ถ้าหากจะออกโฉนดที่ดินบนเกาะจะต้องมีการพิสูจน์สิทธิว่าได้มีการครอบครองมาก่อนที่จะมีการสงวนหวงห้าม และต้องแจ้งการครอบครองสิทธิที่ดิน (ส.ค.1) มาแสดงเพื่อดำเนินการขออนุญาตโฉนด คงมีแต่เฉพาะที่ดินที่ไม่ได้ประกาศสงวนหวงห้ามเท่านั้นที่จะขออนุญาตที่ดินได้ อย่างนี้เป็นที่สมควรในการกำหนดมาตรานี้ขึ้นเพื่อป้องกันที่ดินของรัฐถูกบุกรุก

แต่ในกรณีสถานที่ซึ่งเป็นบริเวณชุมชนมาแต่เดิมอย่างเช่นเกาะที่เกิดขึ้นตามลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา โดยเกิดจากการเปลี่ยนแปลงเส้นทางน้ำ จนมีสภาพเป็นเกาะ โดยเป็นที่อยู่อาศัย เป็นชุมชนเดิม สืบเนื่องกันมาวิถีการใช้ชีวิตมาแบบดั้งเดิมแต่โบราณ ผู้ครอบครองอาศัยนั้นเมื่อไม่ได้แจ้งการทำประโยชน์ที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินพ.ศ.2497 (ผู้ซึ่งตกค้างแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5) และหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอัตรากำลังน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับภาระงานทั้งประเทศไม่สามารถเข้าดำเนินการให้ได้ แม้ท้องถิ่นนั้นจะประกาศเขตดินสำรวจและแจ้งให้ผู้ครอบครองนั้นแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินแล้วก็ตาม ก็ไม่สามารถออกโฉนดตามมาตรา 59 ทวิได้ เพราะการออกโฉนดที่ดินซึ่งมีสภาพเป็นเกาะต้องใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 (3)(4) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดข้อห้ามบริเวณพื้นที่ที่จะขออนุญาตได้ ทำให้ประชาชนซึ่งครอบครองที่ดินซึ่งเป็นที่เกาะอยู่ก่อน

กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับและรัฐไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ได้ก่อนระยะเวลาที่กฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับจึงได้รับความเดือดร้อน เป็นปัญหามาจนถึงปัจจุบันนี้

ประการที่สาม คือ ปัญหาการปฏิบัติต่อเจ้าของที่ดินข้างเคียงในการรังวัดออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในการรังวัดออกโฉนดตามมาตรา 59 ทวิ มีแนวทางการปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติฉบับ 12 พ.ศ. 2532 ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินฉบับที่ 3 พ.ศ. 2526 มาตรา 58 ทวิวรรค 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินฉบับที่ 4 พ.ศ. 2528 และมาตรา 59 วรรค 1 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทำแผนที่ รายการรังวัดออกโฉนดนั้นต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติฉบับ 12 โดยข้อ 9 ได้กล่าวไว้ว่าการรับรองแนวเขตของผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงตามข้อ 8 วรรค 2 ให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือมีข้อความด้วยว่าถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่มาหรือมาแต่ไม่ยอมลงนามรับรองเขตโดยไม่คัดค้านการรังวัดเพื่อพ้นกำหนด 30 วันนับแต่วันทำการรังวัดพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการผลประโยชน์โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขตส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงตามที่อยู่ที่เคยติดต่อหรือตามที่อยู่ที่ผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นได้แจ้งเป็นหนังสือไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้มารับรองเขตหรือการรังวัดและให้อยู่ในบังคับเงื่อนไขการต่อไปนี้

1) ในกรณีผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้รับหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มาระวังแนวเขตแล้วแต่มาหรือมาแต่ไม่ยอมลงนามรับรองในเขตโดยไม่คัดค้านการรังวัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วโดยไม่ต้องมีการลงนามรับรองแนวเขตเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้ทำการรังวัด

2) ในกรณีที่ไมอาจติดต่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มาระวังในเขตได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปิดประกาศแจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงนั้นมาลงนามรับรองในเขตหรือคัดค้านการรังวัดไว้โดยที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา สำนักงานที่ดินเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และบริเวณที่ดินผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงแห่งละ 1 ฉบับ ในกรณีที่ดินอยู่ในเขตเทศบาลให้ปิด ณ สำนักงานเทศบาล 1 ฉบับด้วยถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่มาติดต่อหรือคัดค้านประการใดภายใน 30 วันนับแต่วันปิดประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วโดยไม่ต้องมีการรับรองเขต

จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติฉบับ 12 พ.ศ. 2532 นั้น ถ้านำมาใช้กับการรังวัดออกโฉนดตามมาตรา 59 ทวิ นั้น เป็นปัญหากับเจ้าของที่ดินข้างเคียงเพราะการรังวัดตามมาตรา 59 เป็นการรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ไม่มีการประกาศให้เป็นท้องที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเหมือนเช่นการรังวัดออกโฉนดตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ ทำให้ประการแรกคือเจ้าของที่ดิน ไม่ทราบว่ามีารังวัดออกโฉนด ถ้าหากหนังสือแจ้งไม่ถึงผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่ว่าจะเนื่องจากการย้ายที่อยู่

หรือส่งหนังสือไม่ถึงผู้รับ และเมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียง ไม่มาหรือมาแต่ไม่ยอมลงนามรับรองในเขตโดย ไม่คัดค้านการรังวัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เท่าจำนวน เนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วโดยไม่ต้องรับรองแนวเขตที่ดินเมื่อพ้นกำหนดเวลา 30 วันนับแต่วันรังวัด ตรวจสอบ เป็นการตัดสิทธิในเจ้าของที่ดินข้างเคียงให้มาระวังแนวเขตหลังวันรังวัดเนื่องจากไม่มีหนังสือ ทวนสิทธิแจ้งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงมาตรวจสอบแนวเขตหลังวันรังวัดขัดกับหลักสิทธิและความเสมอภาค เพราะกรมที่ดินเป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการรังวัดและออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนเรื่อง สิทธิและแนวเขตที่ดิน จึงควรให้เจ้าของที่ดินและเจ้าของที่ดินข้างเคียง ได้มีการตกลงให้สันติสุขก่อนจะ ดำเนินการรังวัดแนวเขตที่ดิน เพื่อดำเนินการออกโฉนดที่ดิน แม้ว่าเจ้าของที่ดินข้างเคียงจะไม่ได้มาในวัน รังวัด เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ของเจ้าของที่ดินข้างเคียงทางสำนักงานที่ดินก็ควรมีหนังสือแจ้งเจ้าของ ที่ดินข้างเคียงอีกครั้งเพื่อให้มาตรวจสอบสังเกตหลังวันรังวัด เพื่อลงนามรับรองเขตหลังวันรังวัดหรือคัดค้าน แนวเขตมิใช่ใช้คำสั่งทางปกครองเพื่อจำกัดการใช้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียง

ดังนั้นเพื่อให้การการออกโฉนดตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ เหมาะสมกับปัจจุบันและเกิดความเป็นธรรมกับประชาชนผู้มีความต้องการโฉนดที่ดิน ผู้ ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเรื่องการแจ้งการครอบครองที่ดิน โดยให้มีการแจ้งความประสงค์การได้สิทธิในที่ดินเพื่อ แก้ไขปัญหาผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และมีได้ แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 เพื่อให้ผู้ ครอบครองนั้นได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี

ขอเสนอแนะให้มีการประกาศเขตเดินสำรวจ ในช่วงต้นปีของทุกปีงบประมาณ โดยให้รัฐมนตรี ประกาศเขตเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทุกจังหวัด

เดิมกฎหมายบัญญัติ มาตรา 59 ทวิ วรรคแรกไว้ว่า ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อน วันที่ประมวล กฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตาม มาตรา 27 ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้า เกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ถึงอย่างไรกระบวนการออกโฉนดนั้นก็ยังเป็นปัญหา เพราะกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเฉพาะความจำเป็น เท่านั้น

ขอเสนอแนะให้แก้ไขมาตรา 59 ทวิ วรรคแรกเป็น "ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการ ครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้

ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตี จะขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เดิมระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติฉบับ 12 พ.ศ. 2532 หมวด 1 ข้อ 7 ความว่า

ข้อ 7. พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลตามมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นการเฉพาะรายได้ ถ้ามีความจำเป็นดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- (2) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ
- (3) มีความจำเป็นอย่างอื่นโดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ขอเสนอแนะให้แก้ไขให้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ ฉบับ 12 ข้อ หมวด 1 ข้อ 7 ซึ่งกำหนดเหตุแห่งความจำเป็นไว้

2. ปัญหาการออกโฉนดที่ดินที่เก่านั้น ต้องจำแนกสภาพให้ชัดเจนเพราะเกะมีทั้งเกะที่เกิดขึ้นทางทะเล และเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนเส้นทางของแม่น้ำ ควรเปิดโอกาสให้บุคคลซึ่งได้ครอบครองมาก่อนและรอให้รัฐมาดำเนินการให้ แต่ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ จนมีการออกกฎหมายบังคับใช้นั้นมีการพิสูจน์สิทธิ เพราะกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 (3) นั้นตัดสิทธิการครอบครองโดยสิ้นเชิงขัดกับกฎหมายที่ดินที่ยังคงให้สิทธิการครอบครอง ในกรณีที่ดินซึ่งเป็นที่เกะให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 (3) ให้สอดคล้องกับมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ดินที่ต้องการออกโฉนดให้ผู้ตกค้างจากการออกโฉนดแบบเดินสำรวจโดยเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้อย่างได้พิสูจน์สิทธิของตนว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยต่อเนื่องมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินจริงและที่ดินที่ขออนุญาตอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย ตามมาตรา 59 ทวิ เพื่อความเสมอภาคและเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เดิมกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 (3) กำหนดไว้ดังนี้

ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- (3) ที่เกะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดินมีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า 'ได้ทำประโยชน์แล้ว' หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

ขอเสนอแนะ ให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 (3) ดังนี้

(3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดินมีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า 'ได้ทำประโยชน์แล้ว' หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้วหรือที่ดินที่ผู้ครอบครองสามารถพิสูจน์ได้ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน

3. ปัญหาในการรังวัดออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ต้องปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติต่อเจ้าของที่ดินภายหลังวันรังวัดไว้ตามระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติฉบับ 12 พ.ศ. 2532 โดยให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือมีข้อความด้วยว่าถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่มาหรือมาแต่ไม่ยอมลงนามรับรองเขตโดยไม่คัดค้านการรังวัดเพื่อพ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันทำการรังวัดในกรณีที่ได้รับหนังสือ หากไม่ได้รับหนังสือก็ให้ปิดประกาศไว้ตามระเบียบ เป็นการตัดสิทธิเจ้าของที่ดินข้างเคียงภายหลังวันรังวัดเนื่องจากไม่มีหนังสือแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงอีกครั้งให้มาตรวจสอบแนวเขตภายหลังวันรังวัดเพื่อโต้แย้งหรือคัดค้าน ประกอบกับการส่งหนังสือไม่ถึงเจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้นเพราะมีการย้ายภูมิลำเนา ไม่ตรงกับที่อยู่ที่เคยให้ไว้ดังนั้นควรแก้ไขระเบียบการปฏิบัติต่อเจ้าของที่ดินข้างเคียงภายหลังวันรังวัดในการรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

ในการรังวัดออกโฉนดตามมาตรา 59 ทวิ ในการปฏิบัติต่อเจ้าของที่ดินก่อนและหลังวันรังวัดนั้น กรมที่ดินได้ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติฉบับ 12 พ.ศ. 2532 ข้อ 9 เดิมกำหนดว่า

ข้อ 9 การรับรองแนวเขตของผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงตามข้อ 8 วรรค 2 ให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือมีข้อความด้วยว่าถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่มาหรือมาแต่ไม่ยอมลงนามรับรองเขตโดยไม่คัดค้านการรังวัดเมื่อพ้นกำหนด 30 วันนับแต่วันทำการรังวัดพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการผลประโยชน์โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขตโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงตามที่อยู่ที่เคยติดต่อหรือตามที่อยู่ที่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงนั้นได้แจ้งเป็นหนังสือไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้มารับรองเขตหรือการรังวัดและให้อยู่ในบังคับเงื่อนไขการต่อไปนี้

1) ในกรณีผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้รับหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มาระวังแนวเขตแล้วแต่มาหรือมาแต่ไม่ยอมลงนามรับรองในเขตโดยไม่คัดค้านการรังวัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ ที่ได้ทำประโยชน์แล้วโดยไม่ต้องมีการลงนามรับรองแนวเขตเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ทำการรังวัด

2) ในกรณีที่ไม้อาจติดต่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มาระวังในเขตได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปิดประกาศแจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงนั้นมาลงนามรับรองในเขตหรือคัดค้านการรังวัดไว้โดยที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา สำนักงานที่ดินเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือกิ่ง

อำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และบริเวณที่ดินผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงแห่งละ 1 ฉบับ ในกรณีที่ดินอยู่ในเขตเทศบาลให้ปิด ณ สำนักงานเทศบาล 1 ฉบับ ด้วยถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่มาติดต่อหรือคัดค้านประการใดภายใน 30 วันนับแต่วันปิดประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ได้ทำประโยชน์แล้ว โดยไม่ต้องมีการรับรองเขต

ขอเสนอแนะ ให้แก้ไขเพิ่มเติมแก้ไขระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติฉบับ 12 พ.ศ. 2532 ข้อ 9 ดังนี้

1. ในการติดต่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มาระวังแนวเขต ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงมาระวังแนวเขต โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ของผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงตามที่อยู่ที่เคยติดต่อหรือตามที่อยู่ที่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้แจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และตามที่อยู่ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ แห่งละหนึ่งฉบับ เว้นแต่ในกรณีที่มีที่อยู่เพียงแห่งเดียว ให้แจ้งไปยังที่อยู่นั้นหนึ่งฉบับ

กรณีที่มีผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงเป็นบุคคลธรรมดา ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบที่อยู่จากข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ในฐานะข้อมูลทะเบียนกลางของกรมการปกครอง สำหรับกรณีที่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงเป็นนิติบุคคล ให้ตรวจสอบที่อยู่จากข้อมูลธุรกิจของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

ในกรณีที่อยู่ที่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงที่เคยติดต่อหรือได้แจ้งไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และที่อยู่ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้เป็นที่อยู่เดียวกัน ให้แจ้งไปยังที่อยู่นั้นหนึ่งฉบับ

2. ในกรณีที่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้รับการติดต่อให้มาระวังแนวเขตตามข้อ 1 แล้วแต่ไม่มา ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงมาลงชื่อรับรองแนวเขตหรือคัดค้านการรังวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือ โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ตามข้อ 1 อีกครั้งหนึ่ง

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้มาระวังแนวเขตแล้ว แต่ไม่ยอมลงชื่อรับรองแนวเขตโดยไม่คัดค้านการรังวัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงมาลงชื่อรับรองแนวเขตหรือคัดค้านการรังวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือ โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ตามข้อ 1 หรือตามที่อยู่ที่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้แจ้งไว้ในวันที่ทำการรังวัดอีกครั้งหนึ่ง

3. ในกรณีที่ไม่สามารถติดต่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มาระวังแนวเขตได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงมาลงชื่อรับรองแนวเขตหรือคัดค้านการรังวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือ โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ตามข้อ 1 อีกครั้งหนึ่งและปิดหนังสือแจ้งเพื่อให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงนั้นมาลงชื่อรับรองแนวเขตหรือคัดค้านการรังวัดไว้ ณ สำนักงานที่ดินแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และสำนักงานเขตหรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือที่ทำการกำนันหรือที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ แห่งละหนึ่งฉบับ เพื่อให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงนั้นมาลงชื่อรับรองแนวเขตหรือคัดค้านการรังวัด

เอกสารอ้างอิง

- คู่มือการปฏิบัติงานการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย : สำนักมาตรฐานและส่งเสริมการรังวัด
 บรรศักดิ์ อุวรรณ : การเมืองในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน
 อรรถพร ชัยพรชนรัตน์ “ป่าไม้ถาวร”
 กรมที่ดิน. (2543). วิชาการการออกโฉนดที่ดิน และงานทะเบียนที่ดิน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุม
 สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
 ศิริเกวณีสฤณี. (2537). คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
 ประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับที่ดิน : สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ
 สมศิริ วีระภาพ, “รายงานผลการวิจัยการกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย
 วสันต์ กิจบำรุง. (2551). ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. วารสารที่ดิน
 กัญฐณา เพชรฤทธิ์ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
 กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)
 กฎกระทรวงการติดต่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มาระวังแนวเขตในการรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินเฉพาะ
 ราย พ.ศ. 2565
 ระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติฉบับ 12 พ.ศ. 2532