

ปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59

และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน:

ศึกษากรณีได้เนื้อที่ดินเกินจากหลักฐานเดิม*

LEGAL PROBLEMS ON ISSUANCE OF LAND INDIVIDUAL UNDER SECTION 59 AND SECTION 59 BIS OF LAND CODE: ONLY THE SPACE EXCEEDS

จิรารัตน์ สว่าง

Jirarat Sawang

เพิ่ม หลวงแก้ว

Pherm Luangkaew

มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย

Khon Kaen University Nong Khai Campus, Thailand.

กำพล วันทา

Kampol Wantha

มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง

Muban Chombueng Rajabhat University, Thailand.

E-mail: S.jirarat21@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่อง ปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และ มาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการออกหนังสือแสดงสิทธิเฉพาะ ราย ก่อนมีประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ พร้อมเสนอแนะการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะรายให้กับประชาชน วิจัยเรื่องนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยด้วยการวิเคราะห์ เอกสารเป็นหลัก โดยเฉพาะเอกสารเกี่ยวกับปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะราย หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย

ผลการวิจัยพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการออกโฉนดที่ดิน หรือมีหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ที่ไม่มีรูปแบบ เพราะหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกหนังสือรับรองสิทธิมีความ

* Received: 3 June 2020; Revised: 19 June 2020; Accepted: 23 June 2020



ล่าช้า ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถได้รับเอกสารสิทธิเท่าที่ควรจะได้รับ ยิ่งไปกว่านั้นยังพบปัญหาคุณสมบัติหรือที่มาของคณะกรรมการที่มาจากเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินทั้งหมด โดยไม่มีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นมาร่วมเป็นคณะกรรมการ ทำให้เกิดความไม่สมดุลในการพิจารณาออกหนังสือรับรองสิทธิ อีกทั้งยังเพิ่มภาระให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครอง จึงอาจส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมีข้อเสนอแนะให้มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองคณะกรรมการรับรองสิทธิโดยเร็ว ซึ่งอาจเปิดโอกาสให้ข้าราชการหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความรู้ด้านกฎหมายที่ดินมาร่วมกันเป็นคณะกรรมการด้วย เพื่อถ่วงดุลการพิจารณาออกหนังสือรับรองสิทธิให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ใจ

คำสำคัญ: หนังสือแสดงสิทธิ, ที่ดินเฉพาะราย

Abstract

The research article on the Legal Problems on Issuance of Land Individual is under Section 59 and Section 59 bis of the Land Code is to study the issuance of individual rights documents-before the Land Code of B.E. 2497 occurred-came into effectively, together with suggesting the development of laws regarding the issuance of land individual rights documents to the public. This research is mainly based on documentary analysis especially the documents about the issue of issuance of the right to land individual or a specific utilization document.

The research found out that there is a problem with the authority of the land title deed committee or formless utility document because the criteria for considering the issuance of the certificate are too delayed resulting in the people not being able to get the land documents as they should have received. In addition, there were problems with the qualifications or the origin of the committee which came from the entire Land officials without staff from other offices. It is imbalance in the consideration of issuing and also increase the burden on the land officials without laws providing protection. Hence may affect officials who intend to perform their faithfully duties. Therefore, this research suggests that there are legal measures to protect the land title deed committee



as soon as possible which may allow acknowledge officials from other office to join as a committee in order to check and balance the consideration of purity issuance.

Keywords: Land Issuance, Land Individual

บทนำ

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเฉพาะหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ทั้งภาครัฐและเอกชน ต่างมีวัตถุประสงค์ตรงกัน ที่ต้องการให้พนักงานเจ้าหน้าที่เร่งรัดการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้กับประชาชนผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่โดยเร็วที่สุด แต่ด้วยเหตุที่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งบัญญัติไว้ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวงที่ออกมาตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ระเบียบคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งกรมที่ดินมีหนังสือที่ มท 0516.4/ว36772 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555 เรื่อง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย กรณีได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานที่ดินเดิม และแนบคำสั่งกรมที่ดินที่ 4829/2555 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย กรณีได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานที่ดินเดิม ซึ่งปัจจุบันมีปัญหา ดังนี้

(1) ผู้ดำเนินการองค์ประกอบด้วย คณะกรรมการฯ มีเฉพาะเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน ไม่ได้มีบุคคลที่เกี่ยวข้องอื่นประกอบเป็นองค์คณะ ทำให้ไม่เกิดการถ่วงดุลอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบได้

(2) กรมที่ดินยังไม่ระบุระยะเวลาการดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าวว่า ควรดำเนินการแต่ละขั้นตอนอย่างไร

(3) ระยะเวลาในการดำเนินการ ไม่ระบุแล้วเสร็จได้เมื่อใด ด้วยเหตุนี้ อาจเกิดความล่าช้าในการออกหนังสือแสดงสิทธิให้แก่ประชาชนได้ นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังมุ่งให้ความสนใจ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิเฉพาะรายให้กับประชาชน ที่ครอบครองที่ดินที่มีลักษณะเป็นเกาะ ให้มีโอกาสได้รับหนังสือแสดงสิทธิ เหมือนกับประชาชนที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่ปกติ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(4) ปัญหาประการสุดท้ายของคณะกรรมการฯ ที่กรมที่ดินกำหนดโทษสำหรับกรรมการออกหนังสือรับรอง ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ในอัตราโทษที่รุนแรง ทั้งด้านวินัย โทษปกครอง และด้านโทษอาญา ซึ่งไม่ได้กำหนดบทยกเว้นโทษสำหรับกรรมการ ที่กระทำการโดยสุจริต เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจการปฏิบัติหน้าที่ (สถิต จำเริญ, 2549)



ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าจะทำให้การพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิเฉพาะราย เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งในรูปแบบของการ ดำเนินการของคณะกรรมการในการตรวจสอบสิทธิ ให้มีบุคคลที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่ดิน มาร่วมเป็นองค์คณะกรรมการ รวมถึงระยะเวลาในการดำเนินการ ที่มีระยะเวลาในการดำเนินการที่ ชัดเจน เพื่อเป็นกรอบระยะเวลาในการดำเนินการ ซึ่งจะเป็นมาตรการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้ นอกจากนี้ การให้โอกาสผู้ที่ครอบครองที่ดินบนเกาะ ได้มี โอกาสขอรับหนังสือแสดงสิทธิได้ หากพิสูจน์ได้ว่ามีครอบครองและทำประโยชน์ ก่อนกฎหมายใช้ บังคับ และควรมีมาตรการผ่อนปรนหรือยกเว้นโทษสำหรับคณะกรรมการ ที่มีได้มีส่วนร่วมในการกระทำ ความผิด เพื่อจะได้เป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ (ยศกฤต ชูศรี, 2550)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา ของการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์เป็นการเฉพาะราย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะ ราย ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีได้เนื้อที่ดินจากหลักฐานที่ดิน เดิม

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัย ศึกษาจากแหล่งข้อมูลประเภทเอกสาร หลักฐาน เกี่ยวกับกฎหมายใน การออกหนังสือรับรองสิทธิในที่ดินเฉพาะราย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวล กฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กฎกระทรวงที่ 48 (2537) กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) และคำสั่งกรมที่ดินที่ 4829/2555 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555 การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการสืบค้นจากเอกสาร ได้แก่ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ตำรา บทความทางวิชาการ ข้อเขียน บทความ บทสัมภาษณ์ วารสาร หนังสือ สิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องของกรมที่ดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หนังสือเวียน คำสั่ง ข้อสั่งการของ กรมที่ดิน กฎกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงศึกษากรณีตัวอย่างของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อ มาวิเคราะห์ปัญหา และแนวทางแก้ไขปัญหา



ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยพบว่า

(1) การออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายตามมาตรา 59 และ 59 ทวิ กำหนดให้สิทธิผู้ขอออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) และได้แจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดินใช้ สามารถขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ โดยการพิสูจน์ผ่านการอนุญาตในรูปแบบการพิจารณาของคณะกรรมการตามคำสั่งกรมที่ดินที่ 4829/2555 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย

(2) กรณีได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานที่ดินเดิม ซึ่งลักษณะที่ดินที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภท น.ส.3 ,น.ส.3 ก.,น.ส.3 ข. จะต้องเป็นที่ดินที่มีลักษณะตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 กล่าวคือ จะต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว ไม่เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ขายตลับ ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ไม่เป็นที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และต้องไม่เป็นที่ดิน ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน ไม่เป็นที่ดินของรัฐ ดังนั้น การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับประชาชน ที่ครอบครองที่ดินมาเป็นเวลานาน แต่ไม่ได้หนังสือยืนยันสิทธิ เช่น น.ส.3 เป็นต้น แต่อ้างการครอบครองเท่านั้น ทำให้การดำเนินพิสูจน์ถึงความน่าเชื่อถือค่อนข้างยาก ทั้งพื้นที่ปกติและพื้นที่เป็นเกาะ

(3) การที่คณะกรรมการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ที่กฎหมายกำหนด ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ เป็นปัญหาของความล่าช้าและไม่มีระยะเวลาดำเนินการ และไม่มีคณะกรรมการจากหน่วยงานอื่นมาร่วมตรวจสอบการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และมีบทลงโทษในทางอาญากับคณะกรรมการ แต่ไม่ได้คุ้มครองคณะกรรมการที่ใช้ดุลพินิจที่สุจริต จึงเสนอแนะว่า ควรกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการให้มาจากหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานของกรมที่ดินเท่านั้น เช่น นายอำเภอ หรือกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และควรกำหนดระยะเวลาการดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับตั้งแต่



แต่งตั้งคณะกรรมการ พร้อมทั้งสามารถกำหนดระยะเวลาได้ไม่เกินครั้งละ 60 วัน เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการ พร้อมทั้งแก้ไขบทกำหนดโทษให้คณะกรรมการได้มีโอกาสพิจารณาการใช้ดุลพินิจที่สุจริต

อภิปรายผลการศึกษา

ปัญหาการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายนั้น มีปัญหาเรื้อรังมานาน เนื่องจากการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นการดำเนินการที่มีเอกสาร กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อสั่งการที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก และมีเงื่อนไขในการออกโฉนดหลายประการ ซึ่งการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่บัญญัติไว้ในหมวด 4 มาตรา 56-64 มีมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ ได้กำหนดถึงลักษณะของการออกหนังสือแสดงสิทธิเฉพาะราย ที่เจ้าของที่ดินที่มีความประสงค์ต้องขอรังวัดออกโฉนดต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสาขา ที่ดินนั้น ตั้งอยู่ ซึ่งหลังจากรับคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ยังมีขั้นตอนการรังวัดสอบสวนสิทธิการครอบครองการทำประโยชน์ ในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่ยุ่งยาก และมีกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อสั่งการหลายฉบับด้วยกัน ในการกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนไว้ ซึ่งมีปัญหาข้อกฎหมายในการดำเนินการหลายประการ จากการวิจัยเห็นได้ว่า การออกโฉนดให้กับประชาชนผู้ขอเฉพาะรายนั้น เดิมมีปัญหาอยู่แล้ว แต่การที่กรมที่ดินออกหนังสือ เพื่อวางแนวทางการปฏิบัติให้กับคณะกรรมการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย กรณีได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานที่ดินเดิม ก่อให้เกิดผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการ รวมถึงความไม่ชัดเจนในระยะเวลาและแนวทางการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ อาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่เสี่ยงที่จะถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาพร้อมแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1) ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 4829/2555 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย กรณีได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานที่ดินเดิม กำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการฯ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่รับผิดชอบของแต่ละจังหวัด ประกอบด้วยสำนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นประธาน หัวหน้าฝ่ายทะเบียน เป็นกรรมการ หัวหน้าฝ่ายรังวัด เป็นกรรมการ หัวหน้างานนิติกรรม 2 เป็นกรรมการและเลขานุการ ช่างรังวัดผู้ทำการรังวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนสำนักงานที่ดินสาขา เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) เป็นประธาน หัวหน้าฝ่ายทะเบียน เป็นกรรมการ หัวหน้าฝ่ายรังวัด เป็นกรรมการ หัวหน้างานนิติกรรม 2 เป็นกรรมการและเลขานุการ ช่างรังวัดผู้ทำการรังวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ



ปัญหาจากคำสั่งกรมที่ดินดังกล่าว ทำให้ไม่เกิดการถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการ เนื่องจากปรากฏว่ามีคณะกรรมการเฉพาะเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินเท่านั้น อาจเพราะให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่เกิดการถ่วงดุลจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่น เช่น ตัวแทนจากฝ่ายปกครองระดับจังหวัด หรืออำเภอ หรือกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่ ที่ใกล้ชิดกับพื้นที่ หรือโยธาธิการและผังเมือง ที่สามารถเข้าร่วมเป็นกรรมการได้ เพื่อที่จะทำให้การพิจารณามีความรอบคอบและรัดกุมยิ่งขึ้น จากความเห็นของเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นที่มีความรู้ด้านกฎหมายที่ดินเหมือนกัน หรือบุคคลที่น่าเชื่อถือในพื้นที่การขออนุญาต จะเป็นผู้ที่ให้ข้อมูลที่ดีเช่นกัน (ไชยา วิสุทธิปราชญ์, 2552) จึงขอเสนอแนะให้กรมที่ดินออกคำสั่งเพิ่มเติม เกี่ยวกับคณะกรรมการจากหน่วยงานอื่น เพื่อเกิดการถ่วงดุลอำนาจและหลักการมีส่วนร่วม โดยการเพิ่มปลัดจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เจ้าหน้าที่โยธาธิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เป็นคณะกรรมการ ดังนี้

สำนักงานที่ดินจังหวัด	ปลัดจังหวัด	เป็นประธาน
	โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด	เป็นกรรมการ
	เจ้าหน้าที่โยธาขององค์กรปกครองท้องถิ่นพื้นที่	เป็นกรรมการ
	หัวหน้าฝ่ายทะเบียน	เป็นกรรมการ
	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด	เป็นกรรมการ
	หัวหน้าฝ่ายรังวัด	เป็นกรรมการ
	หัวหน้างานนิติกรรม 2	เป็นกรรมการและเลขาฯ
สำนักงานที่ดินสาขา	ช่างรังวัดผู้ทำการรังวัด	เป็นกรรมการและเลขาฯ
	นายอำเภอ	เป็นประธาน
	เจ้าหน้าที่โยธาขององค์กรปกครองท้องถิ่นพื้นที่	เป็นกรรมการ
	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด(สาขา)	เป็นกรรมการ
	หัวหน้าฝ่ายทะเบียน	เป็นกรรมการ
	หัวหน้าฝ่ายรังวัด	เป็นกรรมการ
	หัวหน้างานนิติกรรม 2	เป็นกรรมการและเลขาฯ
	ช่างรังวัดผู้ทำการรังวัด	เป็นกรรมการและเลขาฯ

ผู้วิจัยเห็นว่า การแก้ไขของคณะกรรมการฯ จากผู้มีความรู้กฎหมายที่ดิน และใกล้ชิดกับพื้นที่ขออนุญาตและต่างหน่วยงาน จะทำให้มีการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งจากเดิมมีเฉพาะเจ้าหน้าที่



ภายในหน่วยงานของที่ดินเท่านั้น ซึ่งอาจจะส่งผลต่อความน่าเชื่อถือ และความความเป็นธรรมแก่ผู้ขอออก โฉนดที่ดินเฉพาะราย

2) กรมที่ดินมีหนังสือที่ มท 0516.4/ว36772 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555 เรื่อง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย กรณีได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานที่ดินเดิม และแนบคำสั่งกรมที่ดินที่ 4829/2555 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย กรณีได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานที่ดินเดิม พิจารณาทุกเรื่อง ซึ่งได้กำหนดเพียงแต่ลักษณะของที่ดินที่สามารถออกโฉนดเฉพาะรายได้ ให้สิทธิผู้อุทธรณ์ตามกฎหมายปกครอง และกำหนดโทษป้องปรามเจ้าหน้าที่มิให้กระทำหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดว่า นับแต่ได้รับคำขอ เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติอย่างไร และคณะกรรมการต้องดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เป็นกรณีที่เสี่ยงมาก ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกฟ้องต่อศาลปกครอง เพราะการทำหน้าที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา (ยศกฤต ชูศรี, 2550) ในกรณีนี้ เห็นควรกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของคณะกรรมการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ในคำสั่งกรมที่ดินที่ 4829/2555 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย กรณีได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานที่ดินเดิม ภายใน 180 วัน และให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 60 วัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นกรอบระยะเวลาในการทำงานของคณะกรรมการฯ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ระยะเวลาดังกล่าว ไม่น้อยและไม่มากจนเกินไป ซึ่งหากไม่กำหนดอาจทำให้ระยะเวลา ล่วงเลยไปหลายปีถึงจะมีการออกโฉนดได้

3) พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 59 ทวิ กำหนดให้บุคคล ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ตั้งอยู่บนเกาะ สืบเนื่องกันมาตั้งแต่ก่อนกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่ ซึ่งการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่ตั้งอยู่บนเกาะ ย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) คือต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” อย่างใดอย่างหนึ่งมาแสดง หรือต้องเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้จัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่ง



ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว หากมิได้มีหลักฐานดังกล่าว หรือมิได้เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว แม้จะได้ครอบครองทำประโยชน์สืบต่อกันมา ตั้งแต่ก่อนพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประกาศใช้ และได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ก็ไม่มีสิทธิขอออกใบโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ทวิ

หากตีความตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ปัญหาการออกโฉนดที่ดินบนเกาะ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 (3) กำหนดเงื่อนไขเด็ดขาดว่า ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับเกาะที่ไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ใบจอง ใบเหี้ยบบ้าง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์” แล้ว จึงเป็นการตัดสิทธิของผู้ครอบครองทำประโยชน์ ในที่ดินอยู่ ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่เปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินนั้น ๆ ในการที่จะออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้เหมือนเช่นผู้ครอบครอง ทำประโยชน์ในที่ดินที่มีเกาะ เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินบนเกาะ ซึ่งผลของการออกกฎกระทรวงดังกล่าว เท่ากับเป็นการยกเลิกมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไปโดยปริยาย สำหรับที่ดินบนเกาะ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเปิดโอกาสให้พิสูจน์สิทธิของตน ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่นเดียวกับผู้ครอบครองที่ดินทั่วไป (ศิริ เกวลินสฤทธิ, 2534) จึงเห็นควรแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14...(3) กำหนดเงื่อนไขเด็ดขาดว่า ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับเกาะที่ไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ใบจอง ใบเหี้ยบบ้าง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์” แล้ว เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าได้ครอบครองที่ดินก่อนกฎกระทรวงฉบับนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อความยุติธรรมจึงควรเปิดโอกาสให้ผู้ขอออกโฉนดได้พิสูจน์

4) บทกำหนดโทษสำหรับคณะกรรมการ คำสั่งกรมที่ดินที่ 4829/2555 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555 ที่ได้รับแต่งตั้งคณะกรรมการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย กรณีได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานที่ดินเดิม ได้กำหนดโทษกับคณะกรรมการว่า เจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง กรมที่ดินจะถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และระเบียบคำสั่งของทางราชการ ซึ่งนอกจากจะต้องได้รับโทษทางวินัยแล้ว จะต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาด้วย และหากเรื่องใดที่คณะกรรมการฯ ให้ความเห็นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบ กรรมการเฉพาะบุคคลที่มีความเห็นไม่ถูกต้อง ก็จะต้องอยู่ในข่ายบกพร่องต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งถือเป็นความผิดวินัยตามควรแก่กรณี ซึ่งปัญหาจากการที่กรมที่ดินออกมาตรการ



ป้อมปรามนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ร่วมเป็นคณะกรรมการ หาเหตุให้ความเห็นไม่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย กรณีได้เนื้อที่ดินเกินจากหลักฐานเดิม เพราะอัตราโทษที่รุนแรง ทั้งด้านวินัย โทษปกครอง และด้านโทษอาญา ซึ่งควรจะต้องกำหนดข้อยกเว้นให้เจ้าหน้าที่หรือกรรมการ ได้อ่านคำสั่งของกรมที่ดินแล้ว รู้สึกให้ออกาสในการต่อสู้ หากมีข้อพิพาทในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่พิสูจน์ได้ว่า ไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด หรือมีข้อบกพร่องเพียงเล็กน้อย และสามารถแก้ไขได้ (สถิต จำเริญ, 2549)

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรแก้ไขคำสั่งกรมที่ดินที่ 4829/2555 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย กรณีได้เนื้อที่ดินเกินจากหลักฐานที่ดินเดิม ได้กำหนดโทษกับคณะกรรมการว่า เจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง กรมที่ดินจะถือว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้น จงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และระเบียบคำสั่งของทางราชการ ซึ่งนอกจากจะต้องได้รับโทษทางวินัยแล้ว จะต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาด้วย และหากเรื่องใดที่คณะกรรมการฯ ให้ความเห็นไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ กรรมการเฉพาะบุคคลที่มีความเห็นไม่ถูกต้องก็จะอยู่ในข่ายบกพร่องต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งถือเป็นความผิดวินัยตามควรแก่กรณี เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด หรือมีข้อบกพร่องเพียงเล็กน้อย และสามารถแก้ไขได้ มิให้ถือเป็นความผิดวินัย ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดโทษสำหรับกรรมการสูงเกินไป จะส่งผลกระทบในการสรรหากรรมการ เพราะจะไม่มีเจ้าหน้าที่ให้ความร่วมมือ เพราะอำนาจของกรมการเป็นอำนาจดุลพินิจ ถ้าให้ความเห็นผิดจากการตีความ ไม่ได้ประสงค์บกพร่องอย่างร้ายแรง ควรมีบทยกเว้นโทษเพื่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

สรุป

จากการอภิปรายผลและการสังเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปประเด็นเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา ดังนี้

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด เพื่อประโยชน์ของผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน และให้รวมถึงผู้ที่ครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิครอบครองก่อนที่มีกฎหมายใช้บังคับ รวมถึงทายาทของผู้ที่ครอบครองที่ดินมาโดยตลอดด้วย ในการขอออกโฉนดที่ดิน



เฉพาะราย และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครอง ตามมาตรา 5 ซึ่งหากมีความจำเป็นต้องขอก้อนที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ได้ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินสิบห้าไร่ ถ้าเกินสิบห้าไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อประโยชน์ของผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินให้ ความหมายรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว ซึ่งข้อแตกต่างระหว่างมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ คือการมีหนังสือสำคัญสิทธิในที่ดินนับแต่ได้ครอบครอง ส่วนที่เหมือนกันคือ กำหนดคุณสมบัติการครอบครองตั้งแต่ก่อนประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และทายาทที่ครอบครองสืบต่อมาก็มีสิทธิจากบุคคลที่ครอบครองมาก่อนด้วย

ดังนั้น การที่ให้อำนาจคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบ มิให้มีการนำที่ดินนอกหลักฐานมารวมออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากกรณีใดไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้ขอได้ ให้แจ้งเหตุผลและสิทธิอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งหากผู้ขอมีได้อุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย ให้เจ้าพนักงานยกเลิกคำขอต่อไป และนอกจากนี้ หากพบว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง กรมที่ดินจะถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และระเบียบคำสั่งของทางราชการ ซึ่งนอกจากจะต้องได้รับโทษทางวินัยแล้ว จะต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาด้วย และหากเรื่องใดที่คณะกรรมการฯ ให้ความเห็นไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ กรรมการเฉพาะบุคคลที่มีความเห็นไม่ถูกต้อง ก็จะอยู่ในข่ายบกพร่องต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งถือเป็นความผิดวินัยจากการที่กรมที่ดินออกคำสั่งดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาหลักในการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ อย่างมาก ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้แก่คณะกรรมการฯ และได้กำหนดโทษที่รุนแรง ไม่ยืดหยุ่น อีกทั้งมีเฉพาะเจ้าหน้าที่กรมที่ดินเองในการเป็นคณะกรรมการ ขาดการถ่วงดุลตรวจสอบ และยังกระทบต่อผู้ครอบครองที่ดินลักษณะเป็นเกาะด้วย ที่ครอบครองมานาน แต่อาจไม่ได้รับเอกสารสิทธิ แนวทางแก้ไขตามที่วิเคราะห์ลักษณะปัญหา เห็นควรแก้คำสั่งให้เพิ่มคณะกรรมการในส่วนราชการเพิ่มเติม เป็นกรรมการ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ รวมถึงระยะเวลาในการดำเนินการ ทั้งพื้นที่ปกติ พื้นที่เนื้อที่เกิน และพื้นที่ที่เป็นเกาะด้วย ให้สามารถได้รับการพิจารณาออกหนังสือรับรองประโยชน์ หากพิสูจน์ได้ว่า



ครอบครองก่อนมีกฎหมายใช้บังคับ และให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการที่สุจริตได้รับการคุ้มครองจากการปฏิบัติหน้าที่

ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่า จำเป็นต้องศึกษาปัญหาดังกล่าวเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะรายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. ปัญหาการถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการ ที่ตั้งโดยคำสั่งของกรมที่ดิน ที่ 4829/2555 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555 ในส่วนของสำนักงานที่ดินจังหวัด ที่กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายทะเบียน เป็นประธานกรรมการ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการ หัวหน้าฝ่ายรังวัด เป็นกรรมการ หัวหน้างานนิติกรรม 2 เป็นกรรมการและเลขาฯ และช่างรังวัดผู้ทำการรังวัด เป็นกรรมการและเลขาฯ ส่วนสำนักงานที่ดินสาขา กำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าฝ่ายทะเบียน เป็นกรรมการ หัวหน้าฝ่ายรังวัดเป็นกรรมการ หัวหน้างานนิติกรรม 2 เป็นกรรมการและเลขาฯ และช่างรังวัดผู้ทำการรังวัด เป็นกรรมการและเลขาฯ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการทั้งหมดเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินเป็นคณะกรรมการ จึงไม่มีการถ่วงดุลตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นในการร่วมเป็นคณะกรรมการ

แนวทางแก้ไขคือ ควรแก้ไขคำสั่ง คำสั่งกรมที่ดิน ที่ 4829/2555 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย กรณีได้เนื้อที่ดินเกินจากหลักฐานที่ดินเดิม กำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการฯ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่รับผิดชอบของแต่ละจังหวัดประกอบ โดยให้เพิ่มในส่วนคณะกรรมการระดับ สำนักงานที่ดินจังหวัด ให้ปลัดจังหวัดเป็นประธาน โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เป็นกรรมการ เจ้าหน้าที่โยธาขององค์กรปกครองท้องถิ่นพื้นที่ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการ จากเดิมเป็นประธาน และให้เพิ่มคณะกรรมการของสำนักงานที่ดินสาขา ให้นายอำเภอเป็นประธาน เจ้าหน้าที่โยธาขององค์กรปกครองท้องถิ่นพื้นที่ เป็นกรรมการ นอกนั้นตามเดิม และให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) เป็นกรรมการ จากเดิมเป็นประธาน

2. ปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ในคำสั่งกรมที่ดินที่ 4829/2555 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย



กรณีได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานที่ดินเดิม จากเดิมไม่ได้กำหนดระยะเวลาการดำเนินการไว้ ทำให้คณะกรรมการไม่มีกรอบระยะเวลาของการทำงานทำให้ส่งผลการดำเนินการล่าช้า

แนวทางแก้ไขคือ กำหนดระยะเวลาการดำเนินการของคณะกรรมการออกโฉนดที่ดินให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับตั้งแต่แต่งตั้ง และให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 60 วัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นกรอบระยะเวลาในการทำงานของคณะกรรมการฯ ผู้ศึกษาเห็นว่า ระยะเวลาดังกล่าวไม่น้อย และไม่มากจนเกินไป ซึ่งหากไม่กำหนดอาจทำให้ระยะเวลาล่วงเลยไปหลายปีถึงจะมีการออกโฉนดได้

3. ปัญหาการออกโฉนดที่ดินบนเกาะตามมาตรา 59 ทวิ ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 43 พ.ศ. 2537 ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า ที่ดินเป็นเกาะไม่สามารถที่ขออนุญาตได้ ทำให้ประชาชนผู้ครอบครองเสียโอกาสในการพิสูจน์ว่าได้ครอบครองที่เป็นเกาะก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินได้บังคับใช้

แนวทางแก้ไขคือ แก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14... (3) กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับเกาะที่ไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรอง การทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์” แล้ว เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่า ได้ครอบครองที่ดินก่อนกฎกระทรวงฉบับนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อความยุติธรรมจึงควรเปิดโอกาสให้ผู้ขออนุญาตได้พิสูจน์

4. ปัญหาบทกำหนดโทษของคณะกรรมการ ซึ่งคำสั่งกรมที่ดินที่ 4829/2555 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555 กำหนดโทษกับคณะกรรมการว่า เจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง กรมที่ดินจะถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้น จงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และระเบียบ คำสั่งของทางราชการ ซึ่งนอกจากจะต้องได้รับโทษทางวินัยแล้ว จะต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาด้วย ซึ่งไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ ผู้วิจัยเห็นว่า การพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการเป็นการดำเนินการใช้อำนาจดุลพินิจ ดังนั้น หากการใช้อำนาจดุลพินิจในการดำเนินการหรือความเข้าใจของคณะกรรมการ อาจดำเนินการโดยสุจริต จากพยานเอกสารหลักฐานที่มี มิได้มีเจตนาในการที่จะทำให้เกิดการดำเนินการผิดกฎหมาย จึงสมควรได้รับยกเว้นโทษ หากพิสูจน์ได้ถึงการใช้อำนาจโดยสุจริต

แนวทางแก้ไข คือ แก้ไขคำสั่งกรมที่ดินที่ 4829/2555 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย กรณีได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานที่ดินเดิม ได้กำหนดโทษกับคณะกรรมการว่า เจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง กรมที่ดินจะถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และระเบียบคำสั่งของทางราชการ ซึ่งนอกจากจะต้องได้รับโทษทางวินัยแล้ว จะต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาด้วย และหากเรื่องใดที่คณะกรรมการฯ ให้ความเห็นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบ



กรรมการเฉพาะบุคคลที่มีความเห็นไม่ถูกต้อง ก็จะอยู่ในข่ายบกพร่องต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งถือเป็นความผิดวินัยตามควรแก่กรณี เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด หรือมีข้อบกพร่องเพียงเล็กน้อย และสามารถแก้ไขได้ มิให้ถือเป็นความผิดวินัย

เอกสารอ้างอิง

- ไชยา วิสุทธิปราณี. (2552). ปัญหากฎหมายการออกเอกสารสิทธิที่ดินบนเกาะตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537). *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต*. มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี.
- ยศกฤต ชูศรี. (2550). การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่มีผลกระทบต่อการออกโฉนดที่ดิน: กรณีศึกษา อีสระ. *นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน*. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศิริ เกวลินสฤกษ์ดี. (2534). *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎหมายกระทรวง*. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์.
- สถิต จำเริญ. (2549). *แดนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน : ศึกษากรณีการทำเหมืองใต้ดิน*. *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน*. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.