

ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินศึกษากรณีการออกโฉนดที่ดิน
ในเขตพื้นที่จังหวัดหนองคาย*

PROBLEMS AND OBSTACLES TO THE ISSUANCE OF LAND TITLE DEEDS
IN CASE OF THE ISSUANCE OF LAND TITLE DEEDS
IN NONG KHAI PROVINCE

นที นิลเกตุ

Natee Nilket

เพิ่ม หลวงแก้ว

Pherm Luangkaew

มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย

Khon Kaen University, Nong Khai Campus, Thailand.

E-mail: Natee2402@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคจากกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดหนองคาย 2) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดิน 3) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดิน 4) เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน เป็นต้น

ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนผู้ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากที่ดินในพื้นที่ศึกษาเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับทับซ้อนกัน และการขอออกโฉนดที่ดินในแต่ละครั้งมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น และไม่เป็นธรรมกับประชาชนผู้มีรายได้น้อย เมื่อนำหลักเกณฑ์และวิธีการมาใช้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน การห้ามออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เมื่อกฎหมายไม่เปิดช่องให้ออกโฉนดให้แก่ประชาชนได้ เนื่องจากมีกฎหมายและระเบียบวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินที่ซับซ้อนมากขึ้น เป็นการเพิ่มภาระในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จนนำไปสู่การฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ ทั้งทางแพ่งอาญาและวินัย ซึ่งไม่เป็นธรรมทั้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน จึงเสนอแนะว่า ควรแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีความซับซ้อน ให้มีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน และมีจุดมุ่งหมายไปในทางเดียวแบบบูรณาการ ควรมีการปรับปรุงขั้นตอนในการออกโฉนดที่ดินให้

*Received: 7 June 2021; Revised: 6 December 2021; Accepted: 6 December 2021



รวดเร็วกระชับ มีความยืดหยุ่นและกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจน สามารถตรวจสอบได้

คำสำคัญ: การออกโฉนดที่ดิน, เขตป่าไม้, เอกสารสิทธิ

Abstract

This research aims to study the problems and obstacles from the deed legislation. Land in Nong Khai Learn the rules, procedures and conditions for issuing title deeds. Study the problems and obstacles of issuing title deeds and study ways to improve the amendment of the law to ensure fairness to the people.

According to the research, Nong Khai province has a large amount of geographical land in forests and mountains. The people who have submitted requests for the deeds have suffered greatly. It found that each request for deeds had increased costs and was unfair to low-income citizens. When applying rules and procedures, it causes unfairness to the people. Prohibition of deeds under applicable laws when the law does not open the channel to issue deeds to the people, due to the laws and procedures relating to the issuance of deeds, the land title deeds are increasingly complex. It also increases the burden of operation of officers, leading to prosecutions against practitioners, both civil, criminal and discipline, which is unfair to both government officials and the public. It is suggested that relevant laws and regulations should be amended and complex to be consistent and aim in one way integrated. The process of issuing land title deeds should be improved quickly and concisely. Flexibility and clearly define the duration of the officer's operation. Can be verified

Keyword: Deeds for individual land, forest zones, Title deed

บทนำ

จังหวัดหนองคาย เป็นพื้นที่ป่าไม้และที่ราบสูง โดยทางทิศเหนือมีแม่น้ำโขงกั้นระหว่างประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) และทิศตะวันตกถึงตะวันออก ซึ่งมีความยาวทั้งสิ้น 195 กิโลเมตร ความกว้างของพื้นที่ที่ทอดขนานตามลำน้ำโขง โดยเฉลี่ย 20-25 กิโลเมตร เป็นที่ตั้งจังหวัดและอำเภอ ลักษณะภูมิประเทศแยกได้เป็น 4 พื้นที่คือ (1) พื้นที่ค่อนข้างราบ ได้แก่ เขตอำเภอเมืองหนองคาย อำเภอท่าบ่อ และอำเภอศรีเชียงใหม่ ซึ่งใช้ประโยชน์ในการทำนาและปลูกพืชบริเวณริมน้ำโขง (2) พื้นที่เป็นคลื่นลอนลาด กระจายอยู่ทุกอำเภอเป็นหย่อม ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ทำนาและปลูกพืชไร่ พืชสวนและป่าธรรมชาติ (3) พื้นที่เป็นคลื่นลอนชันและเป็นเขา เป็นป่าธรรมชาติ เช่น ป่าไม้เต็งรัง เบญจพรรณ พบในเขตอำเภอสังคมและอำเภอศรีเชียงใหม่ (4) พื้นที่เป็นภูเขาที่มีความสูงชันจากระดับน้ำทะเล



ตั้งแต่ 200 เมตร เป็นบริเวณเทือกเขาต่าง ๆ ทางทิศตะวันตกในเขตอำเภอ (จังหวัดหนองคาย, 2561) ประชาชนในพื้นที่ มีการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินหลายฉบับทับซ้อนกันอยู่ จึงสร้างความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ได้รับความเดือดร้อน ขาดโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนได้และไม่มีความมั่นคงในการดำรงชีพ จากสถิติงานค้ำออกโฉนดที่ดินจำนวนมาก สาเหตุเพราะเป็นที่ดินอยู่ในเขตป่าไม้ จึงไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนได้ เพื่อเป็นการแก้ปัญหา จึงสมควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่ไม่เป็นธรรมให้มีความเหมาะสมต่อไป

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การออกโฉนดที่ดินนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง จึงต้องดำเนินการให้เกิดความถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย ทั้งที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน ตลอดจนกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ, กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้, กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม 2518 เป็นต้น ตลอดจนให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบแบบบูรณาการทุกภาคส่วน เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินได้อย่างรวดเร็ว เป็นไปด้วยความสุจริตและโปร่งใส แต่เนื่องจากกฎหมายที่ทับซ้อนหลายฉบับ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น ส่งผลกระทบต่อการออกโฉนดที่ดินอย่างยิ่ง กลับกลายเป็นปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดิน เช่น การออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดหนองคาย ทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้น จากการออกโฉนดที่ดินไปแล้ว ต่อมาเมื่อคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลให้เพิกถอนในภายหลัง อันเนื่องมาจากการออกโฉนดที่ดินในเขตป่า จึงเป็นการออกโดยมิชอบ จะต้องทำการเพิกถอนส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายถูกฟ้องร้องดำเนินคดีให้รับผิดชอบ ทั้งทางแพ่งทางอาญาและวินัยข้าราชการ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อบริการประชาชนเป็นอย่างมาก การพิจารณาออกโฉนดที่ดินเป็นไปด้วยความล่าช้า ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินหลายประการ โดยเฉพาะในขั้นตอนกระบวนการรับคำขอที่ไม่ครบถ้วน และปริมาณคำขอที่มีจำนวนมากเกินกว่าอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานที่ดินที่จะดำเนินการได้ และจะเห็นได้จากปริมาณงานค้ำของสำนักงานที่ดินในจังหวัดหนองคาย

หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ใช้ออกโฉนดที่ดินในจังหวัดหนองคาย แล้วไม่ถูกเพิกถอนในภายหลัง สำหรับหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น สามารถสรุปได้ว่าในการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมาย คือ (1) สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่จะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ถือว่าเป็นประเด็นที่มีปัญหาข้อกฎหมายสลับซับซ้อนที่สุด เนื่องจากในบางกรณีที่ดินบริเวณเดียวกัน แต่มีสถานะทางกฎหมายหลายสถานะ หรือในบางกรณีมีสถานะทางกฎหมายไม่ชัดเจน (2) บุคคลที่มีสิทธิขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (3) การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่จะสามารถออกโฉนดที่ดินได้นั้น จำเป็นต้องมีการครอบครองและทำประโยชน์แล้วเท่านั้น ใช่หรือไม่ (4) วิธีการที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (กฎกระทรวงฉบับที่ 43, 2537)



การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเฉพาะหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทโฉนดที่ดิน เป็นปัญหาที่สำคัญอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากทั้งภาครัฐและเอกชนต่างมีวัตถุประสงค์ตรงกัน ที่ต้องการให้พนักงานเจ้าหน้าที่เร่งรัดการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนผู้ครอบครอง และทำประโยชน์โดยเร็วที่สุด แต่ด้วยเหตุที่หลักเกณฑ์และวิธีการเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ รวมทั้งบทกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น ตลอดจนระเบียบภายในของทางราชการ ทำให้เกิดปัญหาในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชน แม้ในบางกรณีจะมีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายติดต่อกันเป็นเวลาหลายสิบปีก็ตาม (วิญญูธรรมนาถ สุวรรณโกตา, 2556)

การศึกษานี้ จึงมุ่งศึกษาหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยวิธีการวิจัยเอกสาร และนำข้อเท็จจริงของปัญหาในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีความสำคัญได้แก่ ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้วามีปัญหาและมีแนวทางแก้ไขปัญหายังหรือไม่ ตลอดจนศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ประกอบกับคำพิพากษาของศาล เพื่อจะได้นำไปศึกษาวิเคราะห์หาคำตอบและข้อเสนอแนะ เพื่อปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบและแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคจากกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดหนองคาย
2. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดหนองคาย
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดหนองคาย
4. เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดหนองคาย

วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยวิจัยปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้และภูเขาตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, ประมวลกฎหมายที่ดิน, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ, กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้, กฎหมายว่าด้วยการจัด



ที่ดิน, คำพิพากษาของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงพัฒนากฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมและประโยชน์สูงสุดต่อไป

ผลการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ของจังหวัดหนองคาย” สามารถสรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. ผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคจากกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดหนองคาย

จากการศึกษาหลักกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน พบว่า การแสดงถึงความเป็นเจ้าของในที่ดินแปลงใด เริ่มมีขึ้นด้วยการจับจอง แฝงวางที่ป่าไว้เป็นที่ทำกินปลูกสร้างที่อยู่อาศัย ความเป็นเจ้าของจึงผูกพันอยู่กับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้น ต่อมาชุมชนได้ขยายตัวเป็นชุมชนเมือง มีจำนวนสมาชิกมากขึ้น การที่จะรู้ว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของผู้ใด ย่อมเป็นสิ่งที่ยาก การแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยระบบทะเบียนที่ดิน ที่นิยมนำมาใช้ในปัจจุบันคือ ระบบทอร์เรนส์ (Torrens System) (ศศิวิมล ปินใจ, 2559) ระบบนี้ได้สร้างโฉนดที่ดินขึ้นมาเพื่อเป็นหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินและให้ความสำคัญกับผู้ซื้อโฉนดที่ดิน รวมทั้งผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนให้มีสิทธิในที่ดินอย่างถาวร เนื่องจากระบบนี้ใช้หลักการเพิกถอนไม่ได้ (Indefeasibility of Title) นอกจากนี้ ยังมีกองทุนประกันความเสียหาย (Assurance Fund) มาเยียวยาความเสียหาย อันเกิดจากการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนระบบทะเบียน โดยนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย ในลักษณะการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับราษฎร ซึ่งมีหลายประเภท ได้แก่ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” จนกระทั่งมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินให้กับราษฎร อันเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินในปัจจุบัน (วัลลภ นาคบัว, 2540)

1.1. ปัญหาว่าจะนำกฎหมายใดมาบังคับใช้ที่ดินในเขตป่าไม้ จังหวัดหนองคาย ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายหลายฉบับทับซ้อนกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กฎกระทรวงและพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง เกิดปัญหาว่า จะต้องนำกฎหมายฉบับใดมาใช้บังคับ ซึ่งต้องพิจารณาเสียก่อนว่า มีประชาชนรายใดได้สิทธิในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ หรือที่ดินนั้นเป็นที่ดินประเภทใด คณะรัฐมนตรีมีมติให้เป็นป่าไม้อาวรหรือไม่ หรือมีกฎกระทรวงและพระราชกฤษฎีกาใดบ้างที่เกี่ยวข้อง

1.2. การทับซ้อนของกฎหมาย เนื่องจากที่ดินในพื้นที่ศึกษาเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับทับซ้อนกัน แต่ละฉบับมีหลักการและเจตนารมณ์ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตลอดจนสิทธิและเอกสารสิทธิต่างกัน กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครองที่ดิน หากฝ่าฝืนเป็นความผิด มีระวางโทษต่างกัน



ในทางปฏิบัติทุกหน่วยงานต่างก็บังคับใช้กฎหมายในความรับผิดชอบของตน โดยมีได้บังคับใช้กฎหมายแบบบูรณาการ มีปัญหาบังคับใช้กฎหมายซ้ำซ้อนกัน ไม่ว่าจะเป็นการได้สิทธิในที่ดิน หรือการเข้ายึดถือครอบครองที่ดิน ซึ่งมีโทษไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานใดบังคับใช้กฎหมายใด เกิดเป็นปัญหาระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกัน เกิดการเปรียบเทียบสิทธิของประชาชนผู้ได้รับที่ดินตามกฎหมายแต่ละฉบับ ทั้งที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน แต่สิทธิที่ประชาชนได้รับไม่เท่าเทียมกัน

1.3. ช่องว่างของกฎหมาย เมื่อไม่ปรากฏว่ามีประชาชนรายใดในพื้นที่จังหวัดหนองคาย ซึ่งเป็นพื้นที่ศึกษา ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ดังนั้น การที่ประชาชนจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้นั้น จะต้องตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือตามกฎหมายอื่นเท่านั้น

2. ผลการศึกษาหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดหนองคาย

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดหนองคาย จะเห็นได้ว่า รัฐมีหน้าที่ในการรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยจะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขตามที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 (5) และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ซึ่งได้บัญญัติไว้เป็นหลักการเบื้องต้น ตลอดจนพิจารณาประกอบกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นกรณี ๆ ไป และการพิจารณาในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น ต้องพิจารณาหลักเกณฑ์เบื้องต้น ทั้งในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง

2.1 ผู้มีสิทธิขออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ไม่ว่าจะเข้าครอบครองทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายในขณะนั้นหรือไม่ แต่ถ้าได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ประเภทที่สอง ได้แก่ ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์หลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กล่าวคือ กรณีแรกเป็นการเข้าครอบครองโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น ได้รับใบจองตามประมวลกฎหมายที่ดินได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) ในเขตนิคมสร้างตนเอง หรือ (ก.ส.น.5) ในเขตนิคมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เป็นต้น สำหรับบุคคลประเภทนี้กฎหมายถือว่าเป็นผู้ซึ่งมีหลักฐานทำนองเดียวกับผู้แจ้ง ส.ค.1 และสามารถขออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ทั้งโดยวิธีการเดินสำรวจและวิธีการเฉพาะราย แต่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปนั้น โดยทั่วไปจะถูกห้ามโอน 10 ปี นับแต่วันได้รับแจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือห้ามโอน 5 ปี ในกรณีเป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิสืบเนื่องจากใบจองที่ออกก่อนวันที่ 14 ธันวาคม 2515

2.2 สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่จะออกเอกสารสิทธิในที่ดิน จะต้องไม่เป็นที่ดินที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องก็ตาม โดยบทบัญญัติหลักในเรื่องนี้ ย่อมต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 และมีข้อสังเกตว่าที่ดินแปลงเดียวกัน อาจมีสภาพทางกฎหมายหลายสถานะก็ได้



2.3 การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ต้องมีการครอบครองและต้องมีการทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งการทำประโยชน์นั้นต้องเป็นตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ จึงเป็นดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี ว่าได้ทำประโยชน์เหมาะสมหรือไม่อย่างไร

2.4 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ดินที่ห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ที่ดินที่ห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินนั้น มีการกำหนดทั้งในส่วนที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย และส่วนที่มีไขกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดข้อห้ามโดยใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น เป็นมติของคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งหากเป็นข้อห้ามที่กำหนดโดยกฎหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมต้องพิจารณาโดยเคร่งครัด หากได้ดำเนินการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว การออกเอกสารสิทธิในที่ดินย่อมเป็นการออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องมีการเพิกถอนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

3. ผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดิน

จากแนวคิดทฤษฎีและหลักการตามกฎหมาย เพื่อพัฒนาการออกเอกสารสิทธิที่ดิน ให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เห็นได้จากการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิที่ดินมาอย่างต่อเนื่องจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้มีการใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) เป็นเกณฑ์กำหนดแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไขในการออกเอกสารสิทธิที่ดิน และเมื่อนำกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 มีประเด็นปัญหาในการออกโฉนดที่ดิน ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการรังวัดออกโฉนดที่ดิน หากปรากฏว่าเจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวังชี้แนวเขตไม่พร้อมกัน หรือที่ดินแปลงข้างเคียงบางด้านเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีส่วนราชการเป็นผู้ดูแลรักษา ไม่มาระวังแนวเขตที่ดิน หรือบางหน่วยงานมีที่ทำการอยู่นอกเขต ต้องส่งเรื่องให้ทำการรับรองแนวเขตนอกพื้นที่ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ที่จะทำการรับรองแนวเขตมีน้อย และต้องออกไปรับรองแนวเขตในพื้นที่รับผิดชอบหลายพื้นที่ ทำให้การรับรองแนวเขตของหน่วยงานของรัฐ ดังกล่าวมีความล่าช้า

2) ปัญหาจากขั้นตอนการออกโฉนดที่ดิน การออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่มีการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดิน นอกจากจะต้องดำเนินการตามกระบวนการออกโฉนดที่ดินโดยหลักเกณฑ์ทั่วไปแล้ว ยังต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามหรือไม่ หากอยู่ในเขตสงวนหวงห้าม ก็จะต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.จังหวัด) พิจารณาก่อน โดยที่ กบร. มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และได้วางมาตรการในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดิน (แก้วใจ จินดา, 2554)

3) ปัญหาเกี่ยวกับหลักฐาน ส.ค.1 เป็นเพียงการที่เอกชนแจ้งต่อรัฐว่า มีที่ดินอยู่ในครอบครองของตนก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ไม่ใช่เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น ส.ค.1 จึงไม่ใช่เอกสารสิทธิ อันเป็นเอกสารของทางราชการ นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 5 วรรคท้าย บัญญัติว่า “การแจ้งการครอบครองไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่อย่างใด” ส.ค.1



จึงเป็นเพียงหลักฐานอย่างหนึ่ง ซึ่งแสดงว่าในขณะที่แจ้งการครอบครอง ผู้แจ้งอ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเท่านั้น (ฉันทชัย เดชฌัญญุฒิ และคณะ, 2561)

4) ปัญหาเกี่ยวกับสภาพพื้นและขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้ามการออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินสงวนหวงห้าม ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินในแปลงที่ติดต่อกับพื้นที่เหล่านั้นได้ เนื่องจากไม่มีหลักเขตที่แสดงให้เห็นชัดเจน นอกจากนี้ จากการตรวจสอบการรังวัดออกโฉนดที่ดินตามรายงานการรังวัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัด พบว่า มีปัญหาอุปสรรคในการรังวัดหลายประการ เช่น สภาพพื้นที่รังวัดมีสภาพเป็นป่า มีน้ำท่วมขัง หรือเป็นดินเลน การรังวัดจะมีความยากลำบากและใช้เวลานานมาก ตลอดจนสภาพการทำประโยชน์ในปัจจุบันเปลี่ยนไปจากเดิม เช่น เดิมทำสวน จากปัจจุบันเปลี่ยนเป็นทำนา กุ้ง นาเกลือ จำเป็นต้องทำการสอบสวนเพื่อให้ได้ความว่าเป็นที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.1 จริง แต่ได้มีการเปลี่ยนสภาพการทำประโยชน์ไปจากเดิมแล้ว (ไชยา วิสุทธิปารณ, 2552)

5) ปัญหาการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 สรุปได้ว่า เฉพาะที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตป่าไม้ถาวรเท่านั้น ที่พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเป็นการเฉพาะรายได้ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า หากการประกาศกำหนดเขตป่าไม้ดังกล่าว มีบางส่วนทับที่สาธารณประโยชน์ การประกาศกำหนดเขตป่าไม้นั้นไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ดินแปลงเดียวมีหลายสถานะ กล่าวคือเป็นทั้งที่สาธารณประโยชน์และที่ดินในป่าไม้ ซึ่งไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้แต่ประการใด (จิรารัตน์ สว่างและคณะ, 2563)

6) ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย จากการศึกษาระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการเพิกถอนหรือแก้ไขการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ข้อมูลการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย พบว่า สาเหตุของการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติของรัฐที่เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ทำให้มีการอาศัยช่องว่างของนโยบายของรัฐดังกล่าว นำไปสู่การทุจริตในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยมีเหตุปัจจัยดังนี้ (1) การให้ถือครองที่ดินโดยเสรี (2) หน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีจำนวนมาก (3) แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) (ศศิวิมล ปินใจ, 2559)

7) ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ จากการศึกษาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการเพิกถอนหรือแก้ไขการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ข้อมูลการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เกิดจากเจ้าหน้าที่เจตนาทุจริต การไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐ ตลอดจนความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ (ศิวพร ฉั่วสวัสดิ์, 2547)



8) ปัญหาการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องมาจากประชาชนประชาชนในที่นี่ หมายถึง บุคคลซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน และได้มาออกเอกสารสิทธิในที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งวิธีการเดินสำรวจและวิธีเฉพาะราย ตลอดจนผู้ได้รับมอบหมายให้ทำการแทนเจ้าของที่ดิน จากการศึกษากระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ข้อมูลการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องมาจากประชาชนเกิดจากการให้ถือครองที่ดินโดยเสรี ทำให้เกิด ปัญหาความเหลื่อมล้ำและการถือครองที่ดินเป็นแบบการกระจุกตัว นำไปสู่การบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยการร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่ประสงค์จะได้เอกสารสิทธิในที่ดิน โดยได้เสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือถูกผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีอำนาจบีบบังคับให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ทำให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม, 2560-2561)

4. ผลการศึกษาแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายการออกโฉนดที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน จากปัญหาที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ทั้งในส่วนของปัญหาเชิงโครงสร้าง ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย หรือแม้กระทั่งปัญหาที่เกิดจากการใช้กฎหมายของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินเอง ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มาดำเนินการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ทั้งนั้น ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น และเนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้น อาจเกิดขึ้นจากช่วงระยะเวลา หรือเกิดจากหน่วยงาน หรือเกิดจากขั้นตอนการดำเนินการที่แตกต่างกัน ตามวิธีการดังข้างต้น ซึ่งหากในอนาคตมีข้อเท็จจริงหรือบทบัญญัติของกฎหมายเพิ่มเติม หรือมีการแก้ไขที่เปลี่ยนแปลงไป ย่อมต้องมีการหาแนวทางแก้ไขปัญหานั้นให้มีความเหมาะสมต่อสถานการณ์ ต่อไป

(1) รัฐควรมีนโยบายเร่งรัดการจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภท ให้เสร็จสิ้นโดยเร็วเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่ามีประชาชนถือครองที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ในพื้นที่นั้นเพียงใด เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นต่อไป

(2) กำหนดนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมทั้งประเทศ เพื่อจำแนกการใช้ที่ดินแต่ละประเภท และตรวจสอบเขตพื้นที่ของหน่วยงานรัฐ รวมทั้งการใช้ประโยชน์ของประชาชนในสภาพความเป็นจริง มาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

(3) ปัญหาเรื่องที่ดินในเขตชุมชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ทั่วประเทศ และที่กระจายอยู่ในเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท ควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงให้ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินในรูปแบบเดียวกัน

(4) รัฐควรมีนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ ร่วมกันศึกษาและเสนอปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีความสอดคล้อง ชัดเจน สามารถป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดที่ดินควรคำนึงถึงผู้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด



(5) ควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดิน เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ เพื่อให้การดำเนินการจัดที่ดินของรัฐมีหลักเกณฑ์ และวิธีการที่แน่นอนชัดเจน และมีมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนกำหนดให้สิทธิในที่ดินเป็นระบบเดียวกันและเท่าเทียมกัน

(6) ปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมาย คำสั่ง และระเบียบข้อบังคับ ที่มีผลต่อสิทธิการใช้ประโยชน์ และการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน

(7) ปฏิรูปการจัดที่ดินของรัฐ รวมทั้งการพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อรวบรวมข้อมูล พื้นฐานไว้ใช้ในการศึกษาติดตามและตรวจสอบสภาพการณ์ ในปัจจุบัน เพื่อใช้ในการวางแผนระดับ นโยบายและการบริหารทรัพยากรที่ดินได้

(8) การพัฒนาการทางด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า เพื่อให้เป็น มาตรการจำกัดการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และเกิดประโยชน์ในการใช้ที่ดินอย่างเต็มที่

(9) การพัฒนากลไกความร่วมมือในการทำงานขององค์กรภาคประชาชน ร่วมกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินของท้องถิ่น ในด้านการส่งเสริมกระบวนการแก้ไข ปัญหาอย่างมีส่วนร่วม

อภิปรายผล

จากผลการศึกษา ปัญหาและอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่จังหวัดหนองคาย โดยได้นำ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หนังสือเวียน นโยบายของรัฐบาล ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ของวิษณุธรรมนาถ สุวรรณโกตา เรื่องปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดภูเก็ต (วิษณุธรรมนาถ สุวรรณโกตา, 2556) และผลงานวิจัยของ ไชยา วิสสุทธิปราณี เรื่องปัญหากฎหมายการ ออกเอกสารสิทธิที่ดินบนเกาะตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 พ.ศ.2537 (ไชยา วิสสุทธิปราณี, 2552) มาเพื่อ วิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดหนองคาย พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าไม้ และเนินเขา อยู่ในเขตพื้นที่ของอำเภอศรีเชียงใหม่และอำเภอสังคม มีขั้นตอนที่ซับซ้อน บางแห่งยังทับซ้อนกับเขต สงวนหวงห้ามอีก เมื่อได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตาม วัตถุประสงค์ในการประกาศสงวนหวงห้ามไว้ ดังนี้

1. ปัญหาที่ราษฎรเข้าครอบครองใช้สอยในที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชนเป็นที่อยู่ อาศัยที่ทำกิน หรือกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการทับที่ราษฎร ได้จับจองและครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว จะเห็นได้ว่า การจะขออนุญาตที่ดินในเขตสงวนหวง ห้ามตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่สามารถดำเนินการได้ เว้นแต่จะต้องมีการพิสูจน์สิทธิ ว่า ได้มีการครอบครองมาก่อนที่จะมีการสงวนหวงห้าม และต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองในที่ดิน (ส.ค.1) มาแสดงเพื่อดำเนินการขออนุญาตที่ดิน คงมีแต่เฉพาะที่ดินที่ไม่มีการประกาศสงวนหวงห้าม ที่ดินเท่านั้น ที่จะขออนุญาตที่ดินได้ การที่รัฐออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มาจำกัดสิทธิของ ประชาชนในเขตสงวนหวงห้าม มิให้ขออนุญาตที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 จึงเป็นการปิดโอกาสของ



ประชาชน ทำให้ไม่ได้รับความเป็นธรรมเหมือนเช่นผู้ครอบครองที่ดินทั่วไป ที่ไม่ใช่ที่ดินในเขตสงวนหวงห้าม (วัลลภ นาคบัว, 2540)

2. หลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิพิสูจน์สิทธิที่ดินในเขตสงวนหวงห้าม ตามกฎกระทรวงที่ 43 (พ.ศ. 2537) พบปัญหาอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินหลายประการ ในการปฏิบัติงานออกโฉนดที่ดินจะต้องมีการประสานงานกับส่วนราชการอื่น ตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติมักจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร ตัวอย่าง เช่น การสอบถามเรื่องแนวเขตที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดอยู่ในเขตป่าสงวนฯ เขตอุทยานหรือเขตป่าไม้อ่าวหรือไม้อื่นๆ มักได้รับคำตอบที่ล่าช้าจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ระวังชี้แนวเขต แต่ในวันรังวัดไม่ออกไปร่วมระวังชี้และรับรองแนวเขตหรือสืบเนื่องจากมีระเบียบคำสั่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาก และเอื้อต่อการงานเฉพาะหน่วยงานแต่ละหน่วยเท่านั้น โดยไม่สอดคล้องกับหน่วยงานอื่นที่มีจุดมุ่งหมายในการใช้กฎหมายต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าและไม่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน การออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามจำเป็นต้องมีหลักฐาน ส.ค.1 ซึ่งใช้เป็นหลักฐานสำคัญในการออกโฉนดที่ดิน มีรายละเอียดไม่ชัดเจน ทำให้การพิสูจน์ตำแหน่งที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.1 กับพื้นที่จริงทำได้ยากลำบาก เนื่องจากสภาพพื้นที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการใช้ประโยชน์ตามกาลเวลา เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องอาศัยประสบการณ์ความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากการพิสูจน์ตำแหน่งที่ดิน ยังต้องมีการพิสูจน์สิทธิของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ซึ่งได้กำหนดแนวทางในการพิสูจน์สิทธิครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐว่า ถ้ามีหลักฐาน ส.ค.1 ให้พิสูจน์การครอบครองทำประโยชน์ว่า ได้ครอบครองการทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ ตั้งแต่เมื่อไหร่ เนื่องจากรายละเอียดไม่ชัดเจน ทำให้ตรวจสอบได้ยาก ต้องมีการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารซึ่งถ่ายไว้เมื่อ พ.ศ. 2495 และภาระในการจัดซื้อภาพถ่ายเป็นของผู้ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินกรณีที่ดินอยู่ในเขตป่า หากผลการรังวัดได้ระยะมากกว่าระยะที่ปรากฏใน ส.ค.1 ซึ่งข้างเคียงจุดป่าจะถูกจำกัดให้ออกโฉนดที่ดินได้เท่ากับระยะที่ปรากฏใน ส.ค.1 เท่านั้น

3. กระบวนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบแนวเขตและการตรวจสอบเอกสารหลักฐาน ในเรื่องสภาพพื้นที่และแนวเขต พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตที่มีการสงวนหวงห้าม มีแนวเขตของที่ดินไม่ชัดเจน และสภาพของที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เป็นอุปสรรคต่อการรังวัดและชี้แนวเขต อีกทั้งในส่วนของการอ่านภาพถ่ายทางอากาศก็ไม่ชัดเจน จึงทำให้การอ่าน แปล ตีความภาพถ่าย ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณามากเป็นพิเศษ โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากการถ่ายภาพทางอากาศครั้งปฐมทั่วๆ ไป ซึ่งระยะแนวนอนและความสูงในการถ่ายภาพจะอยู่ในระดับจะสูงกว่าปกติ เพื่อให้การถ่ายภาพครอบคลุมพื้นที่ในบริเวณกว้าง ดังนั้น เมื่อนำภาพถ่ายมาขยายเฉพาะจุดที่ต้องการ จะทำการอ่านแปล ตีความ จึงทำให้การตรวจสอบภาพถ่ายในส่วนที่เป็นแนวเขตสิ่งก่อสร้าง ต้นไม้ พันธุ์พืช ไม่ชัดเจนหรือลักษณะของภูมิประเทศบริเวณนั้นไม่เอื้ออำนวย เช่น มีภูเขา ป่าไม้ เนินเขา ทำให้การสะท้อนของแสงแตกต่างกัน ภาพที่ได้จึงเปลี่ยนแปลงไปจากข้อเท็จจริง การอ่านแปล ตีความภาพถ่ายจึงต้องใช้ความระมัดระวังและรอบคอบมากขึ้น การปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ต่างก็มีสภาพภูมิประเทศแตกต่างกันไป



และมีกายภาพเฉพาะไม่เหมือนกัน การใช้กฎหมายซึ่งสภาพภูมิประเทศในเขตที่มีการประกาศเป็นเขต สงวนหวงห้ามนั้น เจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาในการศึกษาสภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา

4. ปัญหาด้านทางด้านการกฎหมายหลายฉบับทั้งเก่าและใหม่ ซึ่งระเบียบ คำสั่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีอยู่มากมายหลายฉบับ เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อน จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายทั้งต่อตัวผู้ปฏิบัติงานและต่อผู้ขอออกโฉนดที่ดิน กรณีที่มี ประเด็นเงื่อนไขของกฎหมายสลับซับซ้อน ตลอดจนเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ และมีความไม่ชัดเจน ในการแปลความกฎหมาย รวมทั้งเป็นปัญหาที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากที่ดินที่ราษฎร ครอบครองทำประโยชน์อยู่นั้นเป็นที่มีการสงวนหวงห้ามและไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ (รัฐชัย สาทรกิจ, 2560)

สรุป/ข้อเสนอแนะ

มาตรการในการป้องกันปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ควรพัฒนาระบบการออกเอกสารสิทธิและระบบสารสนเทศที่ดิน เพื่อสนับสนุนการวางระบบการถือครองที่ดิน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและราษฎร มาตรการควบคุมและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ให้ถูกต้องตรงตามสภาพข้อเท็จจริง สามารถใช้เป็นหลักฐานตรวจสอบได้ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น มาตรการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเชิงนโยบาย แก้ไขปรับปรุงกฎหมายหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากเกินไป ทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ การทับซ้อนของแนวเขต ควรยกเลิกการถือครองที่ดินโดยเสรี ลดการเหลื่อมล้ำการถือครองที่ดิน การป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เกิดจากเหตุปัจจัยสำคัญคือ เจ้าหน้าที่มีเจตนาทุจริต การไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐ และความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ จึงเป็นช่องทางที่เจ้าหน้าที่อาศัยเหตุดังกล่าวแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และในส่วนของประชาชน เกิดจากการให้ถือครองที่ดินโดยเสรี ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและการถือครองที่ดินเป็นแบบการกระจุกตัว นำไปสู่การบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยการร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่ประสงค์จะได้เอกสารสิทธิในที่ดิน โดยได้เสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

1) แก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการออกโฉนดที่ดินของแต่ละหน่วยงาน ให้สอดคล้องและมีจุดมุ่งหมายไปในทางเดียวแบบบูรณาการ และการแต่งตั้งคณะกรรมการในการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน ไม่ควรมีหลายคณะ เป็นการลดขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินได้



2) ควรมีการปรับปรุงขั้นตอนในการออกโฉนดที่ดินให้รวดเร็ว กระชับ มีความยืดหยุ่น และกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจน ตรวจสอบได้โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้พิจารณาดำเนินการใด ๆ ควรแก้ไขกฎหมายให้ประชาชนสามารถเลือกที่จะไปใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้รับรองสิทธิที่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินมีอยู่ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดเป็นประการใดแล้วให้สำนักงานที่ดำเนินการไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น โดยไม่ต้องใช้ผลการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีก

3) การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายให้แก่ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ส.ค.1) และได้แจ้งการครอบครองไว้ตามมาตรา 5 ซึ่งหากมีหลักฐานสามารถตรวจสอบได้ว่า ระยะที่แจ้งการครอบครองคลาดเคลื่อน ไม่ถูกต้อง ควรดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอได้ตามระยะที่ครอบครองและทำประโยชน์จริง โดยให้แก้ไขระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการประโยชน์ข้อ 10 เนื่องจากเป็นการออกระเบียบเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งไม่เป็นธรรมและเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ขอออกโฉนดที่ดิน

4) รัฐต้องสนับสนุนงบประมาณแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดแนวเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรี โดยจัดทำแผนที่ให้เป็นฉบับเดียวทั่วประเทศ (one map) ให้สำเร็จ ปักหลักเขตเพื่อให้เกิดความชัดเจน สามารถออกโฉนดจนขีดแนวเขตที่สงวนหวงห้ามได้ เป็นประโยชน์ในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ และเพื่อความชัดเจนในการพิจารณาว่า ที่ดินของผู้ขอออกโฉนดเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐหรือไม่ ซึ่งจะต้องนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการต่าง ๆ หรือไม่ หรือหากมีคดีขึ้นสู่ศาล หรือมีข้อพิพาทเรื่องแนวเขต ก็จะสามารถพิจารณาได้รวดเร็วขึ้น

5) ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการทับที่ราษฎร สมควรมีกฎหมายยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินของราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เข้าถือครองที่ดินใช้ประโยชน์ได้ในที่ดินนั้น อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และทำการขอออกโฉนดที่ดินต่อไปอีก ทั้งเป็นการลดขั้นตอนการทำงานเจ้าหน้าที่ด้วย

เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวงฉบับที่ 43. (2537). *ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.*

2497. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 12ก (1 เมษายน 2537).

แก้วใจ จินดา. (2554). ปัญหาการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน. ใน *การศึกษาค้นคว้านิติศาสตร์มหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขานิติศาสตร์*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช.

จังหวัดหนองคาย. (2561). *สภาพภูมิประเทศของจังหวัดหนองคาย*. เรียกใช้เมื่อ 9 ธันวาคม 2563 จาก <http://www.wikipedia.org>



- จิรารัตน์ สว่าง และคณะ. (2563). ปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 และ 59 ทวิ. *วารสารปัญหาปณิธาน*, 5(1), 228-241.
- ฉันทชัย เดชณัฐภูมิ และคณะ. (2561). ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามกระบวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากหลักฐาน ส.ค.1 ตามมาตรา 8. ใน *เอกสารวิจัย การศึกษาอบรมหลักสูตรนักบริหารงานที่ดินระดับสูง*. โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย.
- ชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม. (2560-2561). แนวทางการป้องกันการทุจริตด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน. *การวิจัยหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 60*, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ไชยา วิสุทธิปราณี. (2552). ปัญหากฎหมายการออกเอกสารสิทธิที่ดินบนเกาะตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537). ใน *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต*. มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี จังหวัดชลบุรี.
- รัฐชัย สาทรกิจ. (2560). ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่า. ใน *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์*. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วัลลภ นาคบัว. (2540). ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน. ใน *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิษณุธรรมนาถ สุวรรณโกตา. (2556). ปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดภูเก็ต. *หลักการอบรมอบรมหลักสูตรผู้พิพากษาผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 11*. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ.
- ศศิวิมล ปินใจ. (2559). ปัญหาการนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มาออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย. ใน *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเอกชน*. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิวพร ฉั่วสวัสดิ์. (2547). ปัญหาการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินปัญหาพิเศษ. ใน *วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ*. มหาวิทยาลัยบูรพา.