

การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหา
ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.)*

A STUDY OF SOLUTIONS TO PROBLEMS IN ISSUING IMPORTANT BOOKS
FOR THE ROYAL LAND

ชยุตม์ เสมอหน้า, เพิ่ม หลวงแก้ว

Chayut Samerna, Pherm Luangkaew

มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย, ประเทศไทย

Khon Kaen University Nong Khai Campus, Thailand

Corresponding Author, E-mail: Chaityut1234@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน 2. ศึกษาปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน 3. ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาข้อมูลจากคำพิพากษาศาลฎีกา ประมวลกฎหมายที่ดิน เอกสาร บทความ งานวิจัย ทั่วประเทศ คู่มือราชการ และสื่อสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า 1) อำนาจหน้าที่ในการดูแลที่ดินสาธารณสมบัติตกอยู่กับนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดให้ทั้งสองฝ่ายมีบทบาทร่วมกันในการดูแลรักษาที่ดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน 2) ปัญหาหลักเกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างอำนาจหน้าที่ของผู้ดูแลกับผู้ออก นสล. โดยอำนาจในการออก นสล. อยู่กับอธิบดีกรมที่ดิน ขณะที่อำนาจในการดูแล การตรวจสอบ และการจัดการเบื้องต้นเป็นของนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพในการจัดการ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยังขาดความรู้ความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับรูปแบบ แผนที่ และลักษณะของที่ดินประเภทนี้ 3) แนวทางในการแก้ไข ควรจะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

* Received: 3 June 2025; Revised: 21 June 2025; Accepted: 24 June 2025



พุทธศักราช 2457 โดยให้กรมที่ดินมีอำนาจร่วมกับนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการออกหนังสือสำคัญ การวินิจฉัยข้อพิพาท และการกำหนดแนวเขตของที่ดิน รวมถึงการบูรณาการกับหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐอื่น ๆ เพื่อให้กระบวนการมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม

คำสำคัญ: การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง, สาธารณสมบัติของแผ่นดิน, ที่ดินซึ่งใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

Abstract

This research article aims to: 1) examine the authority and responsibilities concerning the protection of public land designated for common use by citizens; 2) investigate the problems associated with safeguarding such public land; and 3) explore potential solutions to address challenges in issuing State Land Title Deeds (Nor Sor Lor – NSL). This study employs a qualitative research methodology by analyzing data from Supreme Court judgments, the Land Code, legal documents, academic articles, research papers, statutory provisions, official manuals, and relevant electronic media from both domestic and international sources.

The research findings reveal that: 1) the authority to manage public land rests with district officers and local administrative organizations (LAOs), as stipulated by the Local Administration Act B.E. 2457 (1914) and its amendments, which assign shared responsibilities to both parties in managing land used collectively by the public; 2) the core issue arises from the separation of authority between land custodians and the agency authorized to issue NSL deeds. While the Director-General of the Department of Lands holds the authority to issue NSLs, the responsibilities for oversight and preliminary management fall under the district officers and LAOs. This division results in delays and inefficiencies, compounded by a lack of technical knowledge among local officials regarding land classification, mapping, and characteristics; 3) the recommended solution is to amend the Local Administration Act B.E. 2457 to grant the Department of Lands



shared authority with district officers and LAOs in issuing NSLs, adjudicating disputes, and defining land boundaries. Additionally, integration with other state agencies responsible for public land such as the Agricultural Land Reform Office (ALRO), industrial estates, and the Forest Department is essential to ensure a more efficient, transparent, and equitable administrative process.

Keywords: Important documents for royal land, public property of the country, land that is used specifically for the benefit of the country.

บทนำ

การรังวัดและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐ เป็นภารกิจของกรมที่ดิน โดยอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจในการออกหนังสือสำคัญตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ราชกิจจานุเบกษา , 2497) อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าว ประสบปัญหาทั้งในด้านข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ การบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งส่งผลให้การใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนเสื่อมสภาพ หรือก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์ของหน่วยงานรัฐและบุคคลทั่วไป อีกทั้งยังสร้างภาระให้แก่หน่วยงานผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินตามกฎหมาย (จรัสรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์, 2553) สาเหตุของการบุกรุกมีทั้งจากความไม่รู้แนวเขตที่ดินที่ชัดเจน และจากเจตนาที่ต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น ทำกินหรืออยู่อาศัย เนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรที่ดินส่วนบุคคล ส่งผลให้เกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน และนำไปสู่การสูญเสียงบประมาณในการแก้ไขข้อพิพาทโดยไม่จำเป็น ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ได้รับการระบุไว้ในนโยบายของรัฐบาล โดยเน้นการเร่งรัดการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ ผ่านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) อย่างไรก็ตาม แม้มีการกำหนดเป้าหมายชัดเจน แต่กระบวนการดังกล่าวยังไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากยังคงพบการบุกรุกอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนถึงข้อจำกัดในกระบวนการดำเนินงาน (กรมที่ดิน, 2560) สาเหตุสำคัญของความล่าช้า ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ และการเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้ประโยชน์ของที่ดินเมื่อเวลาผ่านไป ประเด็นเหล่านี้นำไปสู่ข้อสงสัยว่า อำนาจหน้าที่ในการดูแลและคุ้มครองที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินในปัจจุบัน มีความเหมาะสม



และมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ รวมถึงบทบาทของการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จะสามารถตอบโจทยการคุ้มครองที่ดินเหล่านี้ได้เพียงใด ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการวิเคราะห์อุปสรรคที่แท้จริงของกระบวนการดังกล่าว ตลอดจนหาแนวทางหรือมาตรการที่สามารถส่งเสริมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ ครอบคลุม และทันต่อสถานการณ์ในระดับประเทศได้อย่างเป็นระบบ

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยพิจารณาจากคำพิพากษาศาลฎีกา ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หนังสือเวียน และเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ทั้งในส่วนที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและที่ใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐ ถูกกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐมีบทบาทในการคุ้มครองทั้งทางตรงและทางอ้อม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 (ราชกิจจานุเบกษา , 2457) ได้กำหนดให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลและคุ้มครองที่ดินสาธารณะประโยชน์ ขณะที่หน่วยงานอื่น รวมถึงกรมที่ดิน มีบทบาทสนับสนุนภายใต้อำนาจที่ระบุไว้ในกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง (กรมที่ดิน, 2560)

แม้กรมที่ดินจะมีความเชี่ยวชาญในการรังวัดและตรวจสอบการใช้ที่ดิน แต่กลับไม่มีอำนาจโดยตรงในการดูแลหรือป้องกันที่ดินสาธารณะ หน้าที่หลักของกรมที่ดินคือการสนับสนุนการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้แก่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 ข้อ 12 (ราชกิจจานุเบกษา, 2553) รวมถึงการจัดทำหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อย่างไรก็ตาม กรมที่ดินไม่มีอำนาจในการกำหนดหรือชี้แนวเขตที่ดินสาธารณะด้วยตนเอง หน้าที่ดังกล่าวอยู่ภายใต้การดำเนินการของนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในหลายกรณีเจ้าหน้าที่เหล่านี้ขาดความรู้เฉพาะทาง เช่น การอ่านและแปลภาพถ่ายทางอากาศ หรือการตีความแนวเขต ทำให้การนำชี้และการรังวัดอาจเกิดความผิดพลาด หรือไม่กล้าดำเนินการเพราะเกรงว่าจะละเมิดสิทธิของเอกชน (บุญแสง พลະสีก, 2529) นอกจากนี้ แม้อธิบดีกรมที่ดินจะเป็นผู้มีอำนาจลงนามในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการออกโฉนดที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินประจำจังหวัดสามารถดำเนินการได้โดยตรง ปัญหาอื่นที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบ ได้แก่ ขาดระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน



ทันสมัย และเอื้อต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ อีกทั้งบุคลากรผู้มีอำนาจหรือผู้ดำเนินการยังขาดความชำนาญเฉพาะด้าน

แม้ปัญหาข้างต้นอาจยังไม่ส่งผลกระทบในระดับร้ายแรง แต่หากมีการปรับปรุงระเบียบ และเสริมสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ย่อมจะช่วยให้การจัดทำหลักฐานแนวเขตของที่ดินรัฐมีความสมบูรณ์มากขึ้น ซึ่งจะเอื้อต่อการบริหารจัดการและการคุ้มครองที่สาธารณะในระยะยาว (กรมที่ดิน, 2554) ประเด็นปัญหาที่สำคัญประกอบด้วย 1. ความไม่ชัดเจนของกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา และการลงนามในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง 2. ปัญหาในการออก นส. สำหรับที่ดินสาธารณประโยชน์ในพื้นที่ของหน่วยงานอื่น เช่น ส.ป.ก. นิคมอุตสาหกรรม หรือพื้นที่ป่าไม้ 3. ระเบียบปฏิบัติที่ล้าสมัย ขาดความยืดหยุ่น และไม่เอื้อต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ 4. ข้อยกเว้นด้านความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายดูแลรักษาตามกฎหมายและฝ่ายรังวัดจากกรมที่ดิน

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าสมควรที่จะได้ศึกษาปัญหาที่แท้จริง ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นส.) เพื่อจะได้ทราบแนวทางที่เหมาะสมในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นส.) ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
2. เพื่อศึกษาปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
3. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นส.)

สมมติฐานการวิจัย

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นส.) ที่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง จะสามารถแก้ปัญหาการบุกรุกของประชาชนในที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่ดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นการบุกรุกเข้าไปทำให้เสื่อมสภาพของการใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการเข้าไปใช้ประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ ที่มีอำนาจในการดูแลรักษาตามกฎหมายก็ตาม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ



วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาข้อมูล และทบทวนเอกสาร บทความ คู่มือ วารสาร งานวิจัย ตั๋วบทกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ สื่อสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากภายในประเทศไทย และจากต่างประเทศ เป็นต้น โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย ดังนี้

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ศึกษาเอกสาร กฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ คู่มือในการปฏิบัติงาน งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วารสาร คำพิพากษาศาลฎีกา ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ สื่อสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ และนำข้อมูลมาวิเคราะห์สรุปเชิงพรรณนาในการอธิบายขยายความต่อไป

ขอบเขตและข้อจำกัดการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาความเหมาะสมในอำนาจการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินการในเรื่องที่วิจัย โดยศึกษาจากระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งบุคคล แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขให้เหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนความคุ้มค่าของงบประมาณของรัฐที่ต้องเสียไป

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ผลการวิจัยสรุปตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

1. การศึกษาอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ผลการศึกษาพบว่า อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เป็นของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับ อปท. ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน.

2. การศึกษาปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง



(นสล.) นั้น เกิดขึ้นทั้งจากระเบียบกฎหมายและทั้งจากตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายนั้นพบว่า กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ดูแลรักษากับผู้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ที่มีใช้เป็นคนคนเดียวกัน โดยตามกฎหมายหากเป็นที่ดินตามมาตรา 1304(1)-(2) จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 ที่ได้กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวรวมถึงการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษดำเนินคดีตามนัยของมาตรา 122 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553 ในส่วนอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) จะเป็นของอธิบดีกรมที่ดินตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวงฉบับที่ 26 (พ.ศ.2516) (ราชกิจจานุเบกษา , 2516) และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 45 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษากับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ได้มีการแยกอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติภารกิจทั้งสองกรณีไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจจะมีข้อติดอยู่บ้างในแง่ของการคานอำนาจระหว่างหน่วยงาน และตัวบุคคล แต่จะมีปัญหาในทางปฏิบัติของการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ทั้งในเรื่องของความล่าช้าและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) เป็นของบุคคลหนึ่งแต่อำนาจหน้าที่ในการดูแลสำรวจตรวจสอบกลับเป็นของอีกบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลตามกฎหมายจะขาดความรู้ความเข้าใจหรือความชำนาญในเรื่องที่เกี่ยวกับรูปแบบ แผนที่ ลักษณะ และคุณสมบัติ ตลอดจนประเภทของที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งเมื่อมีข้อพิพาท หรือปัญหาเกี่ยวกับเรื่องใดคนที่เห็นหัวหน้าส่วนราชการ ก็จะมอบอำนาจในการแก้ปัญหา นั้น ๆ ให้กับหน่วยงานที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นเป็นผู้แก้ไขปัญหา ซึ่งอาจทำให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐเหล่านั้นไม่มีความรู้ ความชำนาญในเรื่องที่เกี่ยวกับที่ดินของรัฐในแง่ต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองป้องกัน หรือบริหารจัดการในเรื่องอื่น ๆ ในขณะเดียวกันระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารที่ดินของรัฐ เช่น การขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ การขออนุญาตสภาพ เป็นต้น ได้กำหนดให้เป็น



อำนาจหน้าที่ของกรมที่ดินเป็นผู้รับคำขอ ซึ่งหน่วยงานของกรมที่ดินแม้จะมีอำนาจในการรับคำขออนุญาตออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่กลับไม่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการที่จะใช้อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาท ไม่ว่าจะเป็นเรื่องแนวเขตที่ดินสาธารณะที่ตนเองรังวัดเพื่อจัดทำแผนที่ หรือวินิจฉัยเกี่ยวกับสภาพของที่ดินของรัฐ ทั้งที่เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญที่สุด จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการมีความล่าช้าไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ควรจะเป็น

3. แนวทางการแก้ไขปัญหาในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 โดยกำหนดให้กรมที่ดินมีอำนาจร่วมกับนายอำเภอท้องที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจเกี่ยวกับการวินิจฉัยในสภาพและแนวเขตที่ดินรวมตลอดทั้งที่ดินที่อยู่ในเขตอำนาจของหน่วยงานงานของรัฐอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะเกี่ยวกับที่ดิน เช่น สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก) นิคมต่าง ๆ ป่าไม้ หรืออื่น ๆ ด้วย

อภิปรายผล

จากการศึกษาวิจัยปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) พบว่า มีสาเหตุมาจากปัจจัยต่าง ๆ สามารถนำมาอภิปรายผล ดังนี้

1. การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน กับอำนาจในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ได้ถูกแยกออกจากกันอย่างชัดเจน ส่งผลให้กรมที่ดินไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ในการคุ้มครองหรือป้องกันที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน และที่ดินของรัฐประเภทอื่น ๆ หากแต่มีบทบาทในเชิงสนับสนุนผ่านกระบวนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 ข้อ 12

นอกจากนี้ กรมที่ดินยังมิได้ออกระเบียบภายในที่รองรับกระบวนการดำเนินการดังกล่าว จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยหรือชี้ขาดสภาพและแนวเขตของที่ดินสาธารณะประโยชน์ ในระหว่างดำเนินการรังวัดและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หากมีการมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่กรมที่ดินจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการอธิบายข้อเท็จจริงทางวิชาการต่อคู่กรณี ในกรณีเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางทั้งด้านแผนที่ รูปแปลง และ



ประเภทของที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาความล่าช้าในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ (คมสันต์ ศรีพรหมและคณะ, 2561)

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ หากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน เจ้าหน้าที่กรมที่ดินจำเป็นต้องรอการยืนยันหรือการนำชี้แนวเขตจากผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก่อน จึงจะสามารถดำเนินการรังวัดและออกหนังสือสำคัญได้ ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวส่วนใหญ่ไม่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เนื่องจากภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการใช้ การขึ้นทะเบียน และการจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ในทางปฏิบัติขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของกรมที่ดินแทบทั้งสิ้น ผลที่ตามมาคือ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมักหลีกเลี่ยงการวินิจฉัยชี้ขาดเมื่อเกิดข้อพิพาท เนื่องจากเกรงต่อความเสี่ยงทางกฎหมาย ซึ่งนำไปสู่ความล่าช้าในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่สุด

2. ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตอำนาจของหน่วยงานอื่น เช่น เขตดำเนินการของ ส.ป.ก. เขตนิคมต่าง ๆ หรือเขตป่าไม้ เป็นต้น ปัญหาอุปสรรคคือ จะต้องสอบถามหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานนั้น ๆ ก่อน ซึ่งส่วนมากจะพิจารณาเพื่อให้ความเห็นส่งมาล่าช้า (ทวิ เป็นหะชัน, 2565) ซึ่งอาจเกิดจากกฎระเบียบและหลักปฏิบัติของหน่วยงานในเรื่องดังกล่าวไม่เหมือนกัน หรือบางครั้งหน่วยงานนั้นอาจจะถือว่าไม่ใช่หน้าที่โดยตรงของตน จึงทำให้ไม่เร่งรัดที่จะแจ้งความเห็น ซึ่งจากประสบการณ์ของผู้วิจัย การดำเนินการในกรณีนี้ ทำให้มีงานค้างดำเนินการเป็นเวลาหลายปี และจำนวนมาก เพราะต้องรอความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

3. เกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ที่ได้มีบังคับใช้มาเป็นเวลานาน และไม่มีความชัดเจนเพียงพอ จึงไม่เอื้อในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งส่งผลให้เกิดความล่าช้าตามมา และเจ้าหน้าที่บางคนไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบ เพราะเหตุไม่มีความเข้าใจเพียงพอ และในขณะนี้ก็ยังไม่มีการระบุว่าด้วยการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) โดยเฉพาะ ควรมีระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยตรง เพื่อความชัดเจน เพราะไม่เหมือนกับการรังวัดออกเอกสารสิทธิในที่ดินของเอกชน

4. การกำหนดคุณลักษณะของที่ดิน ที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ยังไม่มีความยืดหยุ่น ที่ง่ายต่อการดำเนินการ เช่น การกำหนดให้ที่สาธารณประโยชน์ โดยสภาพมีแนวเขตธรรมชาติ มีความพร้อมทางกายภาพสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ได้ เป็นต้น



5. ความเหมาะสมของผู้ลงนามในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) และการตรวจสอบเอกสารสิทธิในกรณีการคัดค้านว่า ควรจะเป็นใคร ไม่ว่าจะเป็นอธิบดีกรมที่ดิน ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินเอง

6. ปัญหาความเชี่ยวชาญในระเบียบ และกฎหมาย ตลอดจนปัญหาข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดูแลรักษาตามกฎหมาย หรือเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินผู้ทำการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเอง

สรุปผลวิจัย/ข้อเสนอแนะ

สรุปผลวิจัย

ผลการวิจัยนี้สรุปได้ว่า ปัญหาหลักในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) เกิดจากโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่แยกออกจากกันระหว่างหน่วยงานผู้ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ได้แก่ นายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับกรมที่ดินซึ่งมีอำนาจในการออก นสล. แต่ไม่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทหรือสถานภาพของที่ดินโดยตรง แม้กรมที่ดินจะมีความเชี่ยวชาญด้านการรังวัดและแผนที่ แต่การขาดอำนาจวินิจฉัยกลับทำให้การดำเนินงานล่าช้า ขาดความคล่องตัว และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการทั้งหมด ในทางกลับกัน หน่วยงานท้องถิ่นที่มีอำนาจตามกฎหมายในการดูแลกลับขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องลักษณะและประเภทของที่ดินสาธารณะประโยชน์ อีกทั้งระเบียบปฏิบัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมีความล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และขาดความยืดหยุ่นเพียงพอ นอกจากนี้ การประสานงานกับหน่วยงานที่มีเขตพื้นที่ทับซ้อน เช่น ส.ป.ก. เขตป่าไม้ หรือเขตนิคม ก็เป็นอุปสรรคสำคัญที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน จากปัญหาดังกล่าว จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 โดยกำหนดให้กรมที่ดินมีอำนาจร่วมกับนายอำเภอท้องที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจเกี่ยวกับการวินิจฉัยในสถานภาพและแนวเขตที่ดินรวมตลอดทั้งที่ดินที่อยู่ในเขตอำนาจของหน่วยงานงานของรัฐอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะเกี่ยวกับที่ดิน เช่น สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก) นิคมต่างๆ ป่าไม้ หรืออื่นๆ ด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. ต้องปรับปรุงกฎหมายที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามมาตรา 1304 (1) – (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 ให้กรมที่ดินมีอำนาจร่วมกับนายอำเภอและองค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการวินิจฉัยสถานภาพและแนวเขตของที่ดินสาธารณประโยชน์ และการพิจารณาข้อคัดค้านสิทธิในเบื้องต้น

2. ต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐเฉพาะ เช่น ส.ป.ก. นิคมต่าง ๆ หรือกรมป่าไม้ ให้สอดคล้องกับอำนาจการวินิจฉัย สถานภาพ แนวเขต และการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) พร้อมทั้งปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยและรองรับสถานการณ์ปัจจุบัน

3. จะต้องจัดทำระเบียบเฉพาะสำหรับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ครอบคลุมที่ดินของรัฐทุกประเภท โดยไม่ต้องอนุโลมจากระเบียบของที่ดินประเภทอื่น พร้อมทั้งพัฒนาระบบจัดเก็บ ข้อมูลแผนที่ที่ดินให้มีความถูกต้อง ชัดเจน ทันสมัย และสามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ เพื่อใช้ควบคุม อาณาเขตในการออกหนังสือสำคัญได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. กรมที่ดินจะต้องจัดให้มีการฝึกอบรมและถ่ายทอดความรู้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่าง สม่ำเสมอ ทั้งด้านการจัดการที่ดินประเภทต่าง ๆ ทักษะการบริหารจัดการมวลชน การเจรจาต่อรอง และการพัฒนาทักษะเฉพาะด้าน โดยส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน รวมถึงสนับสนุนการ เรียนรู้ผ่านระบบออนไลน์ (E-Learning) เพื่อยกระดับสมรรถนะในการปฏิบัติงาน

เอกสารอ้างอิง

- กรมที่ดิน. (2554). คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท.
- กรมที่ดิน. (2560). คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท.
- คมสันต์ ศรีพรหมและคณะ. (2561). การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอัน เป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน. ใน เอกสารการวิจัย หลักสูตรนักบริหารงานที่ดินระดับสูง โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง. โรงเรียนนัก บริหารงานที่ดินระดับสูง กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย.
- จรัสรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์. (2553). มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณ สมบัติของแผ่นดิน. วารสารหาดใหญ่วิชาการ, 8(1), 79-81.



- ทวี เป็นหะซัน. (2565). ปัจจัยความสำเร็จโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ของกรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส. ใน *การศึกษาดูงานหลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ 79*. สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย.
- บุญแสง พลະสีก. (2529). *การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน*. กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน.
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (2457). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 31 หน้า 229 (17 กรกฎาคม 2457),
- พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. (2497). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 78 ฉบับพิเศษ หน้า 3 (30 พฤศจิกายน 2497).
- พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. (2516). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 90 ตอนที่ 106 หน้า 349 (21 สิงหาคม 2516)
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. (2553). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 127 ตอนพิเศษ 95 ง หน้า 6 (6 สิงหาคม 2553)