

ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินอันเป็นเหตุให้ที่ดินสาธารณะ
ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันถูกปิดล้อม

The problem of the issuing the land certificate of title that cause public land:
Citizen sharing type is enclosed.

ณัฐวุฒิ รัตนโสภิต¹, วริยา ล้ำเลิศ²

Natthawut Rattanasophit¹, Variya Lamler²

¹นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,

²อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

¹National Institute of Development Administration, ²lecturers at the Faculty of Law, thesis advisory

E-mail : nnwrs@hotmail.com

Abstract

Regarding the problem of issuing the land certificate of title that cause public land: Citizen sharing type is enclosed, there were the absence of laws which regulate in effect to such problem. In addition, the laws would not allow a land officer to use their discretion to give any orders to leave a way for passing through from the land used in common by public to other land used.

Thai law does not support for this problem, however, foreign law is legally effective. In case that the land certificate of title has already issued, the land expropriation decree has to be used for resolution as the corrective action. For the case where the land certificate of title is being considered to be issued, there would not be any authorized issuing for a certificate until the land owner agree to leave a way for passing through and until the compensation has been received by the land owner.

Keywords: Issuing Land Certificate of Title, Public land, Land is Enclosed

บทคัดย่อ

ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินอันเป็นเหตุให้ที่ดินสาธารณะประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันถูกปิดล้อมนั้น ไม่มีกฎหมายห้ามในกรณีดังกล่าว ทั้งกฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานที่ดินผู้มีอำนาจออกเอกสาร

สิทธิในที่ดินตามกฎหมายใช้ดุลยพินิจในการสั่งเพื่อเว้นช่องทางเข้า-ออกจากทางสาธารณะประโยชน์ไปสู่ที่ดินสาธารณะประโยชน์ได้

กฎหมายไทยไม่รองรับต่อปัญหานี้ แต่ต่างประเทศมีกฎหมายรองรับ ซึ่งแนวทางการแก้ไข คือ กรณีออกเอกสารสิทธิไปแล้วใช้วิธีออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเวนคืนและกำหนดค่าเวนคืนให้เจ้าของที่ดิน ส่วนกรณีที่ดินที่อยู่ระหว่างพิจารณาออกเอกสารสิทธิในที่ดินห้ามไม่ให้ดำเนินการ เว้นแต่เจ้าของที่ดินยินยอมให้มีการเว้นทางเข้าออก และกำหนด ค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดิน

คำสำคัญ : การออกเอกสารสิทธิ, เอกสารสิทธิในที่ดิน, ที่ดินสาธารณะ, ที่ดินถูกปิดล้อม, ทางจำเป็น

บทนำ

ที่ดิน เป็นทรัพยากรที่สำคัญของมนุษย์ กฎหมายของประเทศไทยรับสิทธิในที่ดินของเอกชนด้วยการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ ส่วนที่ดินสาธารณะก็มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยงานต่าง ๆ มีหน้าที่ดูแลรักษา และกฎหมายยังเปิดช่องให้ที่ดินสาธารณะ บางประเภทสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ได้

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่เอกชน แม้จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายแต่ที่ดินที่สามารถออกเอกสารสิทธิได้จะต้องไม่อยู่ หรือไม่ทับซ้อนกับ ที่ดินสาธารณะ ประโยชน์หรือที่ดินที่มีการสงวน หวงห้ามไว้ตามกฎหมาย ซึ่งพื้นที่ที่ห้ามออกเอกสารสิทธิออกให้แก่บุคคลทั่วไป เช่น ที่ป่า ภูเขา เกาะ เป็นต้น ซึ่งในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงหนึ่งโดยมีแนวเขตข้างเคียงติดต่อกับที่สาธารณะ ประโยชน์หรือที่สงวนหวงห้ามนั้นสามารถออกได้โดยชอบด้วยกฎหมาย การออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมีแนวเขตข้างเคียงติดต่อกับที่สาธารณะประโยชน์โดยไม่มีข้อห้ามใด ๆ ดังนั้น ในบางพื้นที่ เช่น ที่ดินของภูโคลนคันทรี่คลับ ตำบลหมอกจำป๋ เป็น อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งมีการออกโฉนดที่ดินล้อมรอบบ่อน้ำพุร้อนในลักษณะ บ่อน้ำพุร้อนเป็นเสมือนไข่แดง ก็เป็นการออกโดยถูกต้อง ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่ได้ทับซ้อนบ่อน้ำพุร้อนแต่อย่างใด เนื่องจากมีการกันแนวเขตบ่อน้ำพุร้อนออกแล้ว แต่ปรากฏว่าประชาชนทั่วไปซึ่งไม่ใช่เจ้าของที่ดินไม่สามารถเดินทางผ่านที่ดินส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์บ่อน้ำพุ

ร้อนนั้นได้เพราะเจ้าของที่ดินยอมมีสิทธิสงวน หวงห้ามหรือป้องกันสิทธิในการใช้สอยที่ดินของตน ด้วยการไม่ให้ผู้ใดเดินทางผ่านได้ ทั้งที่บ่อน้ำพุร้อนเป็นที่สาธารณะประโยชน์ หากประชาชนคนใดจะไปใช้ประโยชน์ จะต้องเป็นผู้ที่ไปใช้ให้บริการด้านสุขภาพและความงามหรือสปา (Spa) นอกจากนี้ในข้อเท็จจริงที่ยกขึ้นมาข้างต้นยังพื้นที่ อีกหลายแห่งในประเทศไทยที่มีปัญหาในลักษณะนี้ เช่น บริเวณชายหาดเขาหลัก อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา ทั้งเป็นกรณีที่ออกเอกสารสิทธิไปแล้วและอยู่ระหว่าง การพิจารณาออกเอกสารสิทธิ ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายของประเทศไทยไม่มีข้อห้ามในทำนองนี้ จึงทำให้มีการ ออกเอกสารสิทธิแล้วเป็นเหตุทำให้ที่ดินสาธารณะถูก ปิดล้อมได้ แม้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะได้บัญญัติในเรื่องทางจำเป็นไว้ ในกรณีที่ดินถูกปิดล้อม (ที่ดินตาบอด) ไม่สามารถออกสู่ทางสาธารณะประโยชน์ได้ โดยให้เจ้าของที่ดินนั้นร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งเปิดทางออกสู่ทางสาธารณะได้ แต่กรณีที่ดินสาธารณะดังกล่าวมีปัญหาว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะร้องขอเปิดทางจำเป็นหรือไม่ หากสามารถทำได้มีปัญหาคือต่อไปว่าผู้ใดจะเป็นผู้ร้อง และผลของการร้องขอผูกพันบุคคล ภายนอกซึ่งไม่ได้ร่วมร้องขอด้วยหรือไม่

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1387 ถึง มาตรา 1401 ในเรื่องการจำยอม จะพบว่าหลักของการจำยอมเป็นเรื่อง อสังหาริมทรัพย์แปลงหนึ่ง เรียกว่าภารยทรัพย์ ยอมรับภาระบางประการเพื่อประโยชน์ของอสังหาริมทรัพย์อีกแปลงหนึ่ง เรียกว่าสามยทรัพย์ (Banyat Sucheewa, 1969 :

83-87) บทบัญญัติว่าด้วยการจ่ายอคมตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ จึงไม่ครอบคลุมปัญหาดังกล่าว เพราะการเปิดทางเข้าออกจากที่ดินสาธารณะ ไปสู่ทางสาธารณะเป็นการก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนทั่วไป ไม่ใช่ก่อให้เกิดประโยชน์กับที่ดินสาธารณะโดยตรง เพื่อพิจารณาแล้ว ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่สำคัญเพราะเป็นปัญหาที่ใกล้ตัวและเป็นเรื่องกระทบกระเทือนสิทธิของทั้งฝ่ายผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองทั้งยังกระทบกับการใช้ประโยชน์ ในที่สาธารณะของประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานมีประชาชนทั่วไปผู้ได้รับความกระทบกระเทือนต่อสิทธิที่จะใช้ประโยชน์ ในที่สาธารณะของตนแต่ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ เพราะกฎหมายไม่เปิดช่องให้กระทำได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้นำปัญหาดังกล่าว มาทำการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทาง หรือมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับบริบท ของประเทศเพื่อเป็นแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าวเพราะปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญต่อสิทธิของประชาชนในการ เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ จึงต้องแก้ไขเพื่อให้สิทธิของประชาชนกลับคืนมา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เปรียบเทียบ หาความเหมาะสม และขอบเขตหลักการในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามหลักกฎหมายของประเทศไทย และต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ หลักการ แนวคิด ทฤษฎี หลักการและขอบเขตในการคุ้มครอง สงวน หวงห้าม การบริหารจัดการ การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ที่สาธารณะโดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อหาแนวทางแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายในส่วนแพ่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ปัญหากการออก

เอกสารสิทธิในที่ดินอันทำให้ที่ดินสาธารณะถูกปิดล้อม ทั้งที่ได้ออกเอกสารสิทธิไปแล้วและกำลังจะดำเนินการ

บททวนวรรณกรรม

1. แนวคิดเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน กรรมสิทธิ์ ในที่ดิน และที่สาธารณะ

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน มีมานานตั้งแต่สมัยยุคโบราณ เพราะที่ดินเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการใช้เป็นที่อยู่อาศัยและเข้าทำประโยชน์ต่าง ๆ เนื่องจากในยุคแรกมนุษย์ดำรงชีวิตด้วยการเร่ร่อนไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งอาศัยการล่าสัตว์ เก็บพืชผักผลไม้ เป็นอาหารเพื่อการยังชีพเท่านั้นมีการดำรงชีวิตอย่างเสรีหาสิ่งใดมาได้ก็ตกอยู่แก่ผู้นั้น การใช้เป็นไปในลักษณะใช้ประโยชน์ร่วมในที่ดิน ต่อมาจึงได้มีการพัฒนาไปลงหลักปักฐานสร้างที่อยู่อาศัย และเริ่มมีการเพาะปลูกพืชผลต่าง ๆ รวมทั้งการเลี้ยงปศุสัตว์ ซึ่งปรากฏว่ามีการยอมรับและรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนมาตั้งแต่สมัยบาบิโลน ต่อเนื่องมาในยุคจักรวรรดิโรมัน

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะเริ่มต้นในยุคสมัยจักรวรรดิโรมัน เมื่อมีการสงวน หวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของชาวโรมัน ที่ดินที่นอกจากการแบ่งปันให้แก่ประชาชนครอบครองแล้วที่ดินส่วนที่เหลือก็เป็นที่ดินสาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงต้องสงวน หวงห้ามไว้และมีกฎหมายคุ้มครองเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และทำให้ทรัพย์สินประเภทนี้ไม่สามารถโอนแก่กันได้ หรือที่เรียกว่าเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์

ต่อมาแนวคิดในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้พัฒนามาจนปัจจุบัน ซึ่งในช่วงแรกเริ่มพัฒนาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) มีแนวคิดว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ราษฎรไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้ ต่อมาในกลุ่มประเทศยุโรป ได้พัฒนาแนวคิดที่ว่า

ประชาชนสามารถเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ โดย รัฐยินยอมให้ประชาชนเข้าถือครองทำประโยชน์ สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของ ต่างประเทศริเริ่มโดย เซอร์โรเบิร์ต ริชาร์ด ทอร์เรนส์ (Sir Robert Richard Torrens) ชาวไอร์แลนด์ ซึ่งอพยพไปอยู่ที่ ประเทศออสเตรเลีย จึงมีแนวคิดว่าการถือครองที่ดิน ควรจะมีหลักประกันความมั่นคงในสิทธินั้นให้แก่ผู้ ครองครองหรือถือกรรมสิทธิ์โดยได้แนวคิดมาจากการ จัดทะเบียนเรือ (Department of Land, 2001 : 77-79) หลักการของทอร์เรนส์ มีว่า ทะเบียนที่ดินที่นายทะเบียน สร้างขึ้นมีชื่อผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินก็ให้ถือว่าที่ดินเป็น ของผู้นั้น ผู้นั้นจะหักล้างเป็นประการอื่นไม่ได้ การออก เอกสารสิทธินี้ใช้วิธีการทำโฉนดแผนที่ กล่าวคือหมายถึง การเขียนแผนที่ที่ดินที่ถูกต้องเก็บไว้ที่หอทะเบียนฉบับหนึ่ง และมอบไว้แก่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ฉบับหนึ่งเพื่อจะได้เป็น หลักฐานในการพิสูจน์กรรมสิทธิ์ในที่ดินได้โดยสะดวก (Department of Land, 2001 : 77-79) สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ของไทยเริ่ม มาตั้งแต่สมัยสุโขทัย แต่ยังไม่มีการออกเอกสารสิทธิใด ๆ ให้แก่ประชาชน ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา ยังมีเอกสาร สิทธิในที่ดิน ที่เรียกว่าโฉนด แต่เป็นลักษณะการออก เอกสารเพื่อการจัดเก็บภาษีเสียมากกว่าการรับรอง กรรมสิทธิ์ในที่ดิน (Department of Land , 2000 : 1) ใน สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ พุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ 1 จนถึงรัช สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาล ที่ 4 การบริหารจัดการงานที่ดินยังคงดำเนินการเช่นเดียวกับ สมัยกรุงศรีอยุธยา ตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ โดยมีกรมมา เป็นผู้รับผิดชอบเช่นเดิม ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ จุฬจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์ทรงวาง พื้นฐานในการปรับปรุงสิทธิของผู้ถือครองที่ดินได้ตรวจ บทกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินออกใช้บังคับหลายฉบับทั้งใน รูปประกาศพระบรมราชโองการพระราชบัญญัติโดยมุ่ง

หมายที่จะให้เจ้าของที่ดินผู้ลงทุนแรงทำประโยชน์ในที่ดิน ได้รับความเป็นธรรมและป้องกันระงับข้อวิวาทบาดหมาง เนื่องจากการแย่งสิทธิในที่ดินกัน และต่อมา ทรงพระ กรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกระทรวงเกษตราธิการ (เดิมคือกรมนา แต่ได้ยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวง) และทรง มีพระราชประสงค์ให้มีการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศซึ่ง โฉนด ที่ ดิน ฉบับ แรก ของ ประเทศไทย ได้ทำการออกในท้องที่ตำบลบ้านแปง อำเภอพระราชวัง (ปัจจุบันคืออำเภอบางปะอิน) แขวงเมืองกรุงเก่า (ปัจจุบันคือจังหวัดพระนครศรีอยุธยา) เป็นโฉนดที่ดิน เลขที่ 1 เนื้อที่ 89 ไร่ 1 งาน 53 ตารางวา มีพระนาม พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ ทรงถือ กรรมสิทธิ์ (Department of Land, 2000 : 35) ในการ ออกโฉนดที่ดินครั้งแรกนี้ พระยา ประชาชีพบริบาล (ฝั่ง ชูโต) ข้าหลวงพิเศษจัดการที่ดินได้มีแนวคิดในการ วางโครงการและแบบแผนขึ้นใหม่ คือ ถิ่นโฉนดเป็นหลัก ของทะเบียนการส่งมอบต่อกรรมสิทธิ์ด้วยการสลักหลัง โฉนดที่ดินหรือที่เรียกว่าระบบทอร์เรนส์ (Torrens System) ซึ่งเป็นวิธีจัดระเบียบที่ดินของเซอร์โรเบิร์ต ทอร์ เรนส์ (Sir Robert Torrens) (Department of Land, 2000 : 25) และได้มีการพัฒนาต่อมาเป็นการออกประมวล กฎหมายที่ดินเพื่อบังคับแก่การออกเอกสารสิทธิ และการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั่วประเทศ เมื่อปี พ.ศ.2497 2.กฎหมายเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินและที่ สาธารณะในปัจจุบัน

สำหรับในปัจจุบัน กฎหมายเกี่ยวกับการออก เอกสารสิทธิในประเทศไทยได้แก่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ประกอบด้วยกฎกระทรวง (ฉบับที่ 43) พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณะของประเทศไทย ในปัจจุบัน ประกอบด้วย ประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย มาตรา 1304 – มาตรา 1307 นอกจากนี้ ยังมี

กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะอีก 11 ฉบับ ได้แก่

- 1.พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
- 2.พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457
- 3.พระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456
- 4.พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
- 5.พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- 6.พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- 7.พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- 8.พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 9.พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537
- 10.พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542
- 11.พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

วิธีดำเนินการวิจัย

ทำศึกษาและรวบรวมข้อมูลโดยการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการ ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ จากเอกสาร เช่น หนังสือ ตำรา ผลงานวิจัย และบทความกฎหมายทั้งไทยและต่างประเทศแล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทาง ขอบเขต วิธีการ รูปแบบ ข้อดี ข้อเสีย ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินและการดูแลรักษา สงวนหวงห้าม และบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะเพื่อหาข้อสรุปที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย และนำองค์ความรู้ไปทำเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการในการออกเอกสารเพื่อแก้ปัญหา การออกเอกสารสิทธิในที่ดินอันทำให้ที่ดิน

สาธารณะถูกปิดล้อมทั้งที่ได้ออกเอกสารสิทธิไปแล้วและกำลังจะดำเนินการต่อไป

ผลการวิจัย

1.จากการศึกษาโดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และการดูแลรักษาและการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะนั้น พบว่า การออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทยเป็นการดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน และตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 โดยกฎหมายไทยห้ามออกเอกสารสิทธิทับที่ดินสาธารณะประเภทต่าง ๆ เช่น ห้ามออกทับที่เขา หรือภูเขา ที่ป่า แม่น้ำ ชายหาด แต่ไม่ห้ามออกประชิดกับที่ดินสาธารณะ หากดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินประชิดที่ดินสาธารณะจะต้องเว้นระยะถอยร่นออกมาจากแนวที่ดินสาธารณะนั้น ตามแต่หน่วยงานราชการผู้มีอำนาจดูแลรักษาจะพิจารณาสมควรจะให้ถอยร่นเป็นระยะเท่าไร ส่วนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของต่างประเทศนั้น พบว่านอกจากจะห้ามออกเอกสารสิทธิ ในที่ดิน ทับที่ดินสาธารณะประเภทต่าง ๆ แล้วยังต้องคำนึงสภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์ในบริเวณที่จะออกเอกสารสิทธิในที่ดินนั้นด้วย

สำหรับปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินอันเป็นเหตุให้ที่ดินสาธารณะถูกปิดล้อมนั้น จากการศึกษาประเทศไทยไม่มีกฎหมายใดห้ามเจ้าพนักงานที่ดินออกเอกสารสิทธิในที่ดินอันเป็นเหตุให้ที่ดินสาธารณะถูกปิดล้อม (เป็นที่ตาบอด) ดังนั้น หากมีกรณีเกิดขึ้นเจ้าพนักงานที่ดินย่อมไม่สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการสั่งห้ามไม่ให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินในลักษณะดังกล่าวได้ แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าหากเจ้าพนักงานที่ดินออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่เอกชนแล้วจะเป็นเหตุให้ที่ดินสาธารณะประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันถูกปิดล้อม ทั้งเจ้าพนักงานที่ดินย่อมเห็นประจักษ์แล้วว่าหาก

ออกเอกสารสิทธิให้จะเกิดผลให้ที่สาธารณะ ถูกปิดล้อม แต่เจ้าพนักงานที่ดินไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นหรือใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งเพื่อให้เว้นพื้นที่ไว้เป็นทาง เข้า-ออก จากทางสาธารณะสู่ที่สาธารณะนั้นได้ ซึ่งหากเจ้าพนักงานที่ดินไม่ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ หรือมีคำสั่งให้เว้นทางเข้า-ออก การกระทำหรือคำสั่งดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งยังเป็น การละเมิดต่อสิทธิของเอกชน และเป็น การออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินต้องรับผิดชอบ ทั้งทางแพ่งฐานละเมิด รับผิดชอบทางอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องรับผิดชอบในทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย

สำหรับอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดินในการออกเอกสารสิทธิของไทยต่างจากหลักกฎหมายของต่างประเทศ ในต่างประเทศเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจมากกว่าโดยเฉพาะอำนาจในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่เอกชนหากมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นในกรณีดังกล่าว เจ้าพนักงานที่ดินย่อมมีอำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้มีการเว้นพื้นที่ไว้เพื่อเป็นทางเข้า-ออกจากทางสาธารณะสู่ที่สาธารณะได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

2. ปัญหาประการต่อมา ประเทศไทยมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบดูแลและบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ ที่ถูกปิดล้อมในปัจจุบัน มีองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา 12 หน่วยงาน ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องถึง 12 ฉบับ อาทิเช่น ที่ดินสาธารณะในเขตเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลหรือกรุงเทพมหานครก็อยู่ในอำนาจการดูแลรักษาของเขตเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเมืองพัทยาหรือกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและ

องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 หากเป็นที่ดินสาธารณะประเภทที่ริมน้ำ ที่ชายตลิ่งที่ชายทะเล ก็อยู่ในอำนาจของกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แต่อย่างไรก็ตาม หากที่ดินสาธารณะนั้นเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) คือเป็นที่รกร้าง ว่างเปล่า หรือเป็นที่ดิน ซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการดูแลรักษาของอธิบดีกรมที่ดิน ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การแบ่งแยกดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ผู้มีอำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณะของประเทศไทยไม่มีความเป็นเอกภาพรวมเป็นหนึ่งเดียว แม้ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 8 จะบัญญัติว่าที่ดินสาธารณะที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดให้อธิบดีกรมที่ดิน มีอำนาจในการดูแลรักษา ก็ตาม

นอกจากนี้ยังมีปัญหาความทับซ้อนของผู้มีอำนาจในการดูแลรักษา เช่น กรณีที่ดินป่าสาธารณะประโยชน์ในพื้นที่อำเภอหนึ่งนั้น อำนาจในการดูแลรักษาของผู้มีอำนาจทับซ้อนกัน ระหว่างนายอำเภอ ซึ่งมีอำนาจในการดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล) ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นต้น

หากพิจารณาตามกฎหมายของต่างประเทศจะพบว่าผู้มีอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะของต่างประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย มีความเป็นเอกภาพและมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนไม่ว่าที่สาธารณะ

ประเภทใด ก็ตาม จะมีเพียงผู้รับผิดชอบในการดูแลรักษา โดยตรงเพียงหน่วยงานเดียวทำให้เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะการแก้ไขปัญหานั้นๆ อันเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะจึงมีความชัดเจนไม่มีปัญหาเรื่องผู้มีอำนาจในการดูแลรักษาทับซ้อนกัน นอกจากนี้ผู้มีอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะตามกฎหมายของบางประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน พบว่า หน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะนั้น นอกจากจะกำหนดวิธีการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะไว้ค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะเรื่องกำหนดเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ ในที่ดินสาธารณะแล้ว ยังกำหนดต่อไปว่าการใช้ประโยชน์ ที่ดินสาธารณะนั้น ต้องไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของสงวนที่ดินไว้เป็นที่สาธารณะ การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ ในที่ดินต้องคำนึงถึงสภาพพื้นที่และภูมิทัศน์ด้วย อีกทั้งยังกำหนดให้มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ และแผนการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะโดยต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์พื้นที่และภูมิทัศน์ของเมืองด้วย

อนึ่ง กฎหมายเยอรมัน นอกจากจะคำนึงถึงการ ใช้ประโยชน์และการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะแล้ว การ อนุญาตก่อสร้างและควบคุมการก่อสร้างอาคารก็เป็นอีก กรณีหนึ่งซึ่งแม้ว่าจะดูเหมือนว่าไม่เกี่ยวกับการบริหาร จัดการที่ดินสาธารณะโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามการ ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ในการดูแลที่ดินสาธารณะจะอนุญาตได้ต่อเมื่อคำนึง สภาพสิ่งแวดล้อม ภูมิทัศน์และการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ เช่น การอนุรักษ์ป่าไม้ การใช้พื้นที่ชายหาด เป็นต้น ประกอบการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างด้วย

3. เมื่อพิจารณากฎหมายของต่างประเทศ เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย การที่กฎหมาย ไทยมีหลายฉบับและอำนาจเกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดิน สาธารณะของประเทศไทยอยู่ในความรับผิดชอบของ หลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการ ดูแลรักษาและการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะทั้งใน

ด้านนโยบายและวิธีการปฏิบัติกล่าวคือ เมื่อมีหลาย หน่วยงานในการดูแลรักษา นโยบายในการดูแลรักษา รวมทั้งมาตรการในการคุ้มครองดูแลที่สาธารณะย่อม ต่างกัน วิธีการในการบริหารจัดการย่อมต่างกันหรือบาง กรณีอำนาจอาจทับซ้อนหรือใกล้เคียงกัน

ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดทางจำเป็นตามหลัก กฎหมายของประเทศไทย เมื่อปรากฏว่าที่ดินของเอกชนถูก ปิดล้อมโดยที่ดินแปลงอื่นจนไม่มีทางเข้าออกสู่ ทาง สาธารณะได้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1349 บัญญัติให้เจ้าที่ดินแปลงที่ถูกปิดล้อมนั้น ขอ เปิดทางจำเป็นได้ โดยบริเวณที่จะผ่านทำทางผ่านนั้นต้อง เลือกให้พอควรแก่ความจำเป็นของผู้มีสิทธิจะผ่านกับทั้ง ให้คำนึงถึงที่ดินที่ล้อมอยู่ให้เสียหายแต่น้อยที่สุดที่จะ เป็นได้ ถ้าจำเป็น ผู้มีสิทธิจะผ่านจะสร้างถนนเป็น ทางผ่านก็ได้ ซึ่งผู้มีสิทธิจะผ่านต้องใช้ค่าทดแทนให้แก่ เจ้าที่ดินที่ล้อมอยู่เพื่อความปลอดภัยอันเกิดแต่เหตุที่มี ทางผ่านนั้น ตามบทบัญญัติดังกล่าวให้สิทธิ แก่เอกชน ร้องขอเปิดทางจำเป็นโดยการใช้ที่ดินของเอกชนแปลงอื่น ที่ล้อมที่ดินของตนอยู่เพื่อออกไปสู่ทางสาธารณะประโยชน์ ซึ่งการไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะนั้นจะต้องไม่มี ทางออกสู่ทางสาธารณะโดยเจ้าที่ดินซึ่งถูกปิดล้อม ไม่มีสิทธิตามกฎหมายใด ๆ เลย ส่วนกรณีมีสิทธิผ่าน ที่ดินของผู้อื่นออกสู่ทางสาธารณะเพราะเขายินยอมเป็น เรื่องของความยินยอมไม่ใช่สิทธิตามกฎหมาย จึงต้องถือ ว่าที่ดินลักษณะดังกล่าวไม่มีทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ ได้ตามกฎหมาย

สาระสำคัญของประการหนึ่งของการเปิดทาง จำเป็นตามมาตรา 1349 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พหุศาสตร์ ซึ่งนอกจากจะบัญญัติให้เจ้าของที่ดิน ที่ถูกปิด ล้อมขอเปิดทางจำเป็นได้แล้ว ที่ดินเอกชนที่ขอเปิดทาง จำเป็นจะต้องเปิดทางเพื่อออกสู่ทางสาธารณะ ซึ่ง รวมถึง ทางน้ำ เช่น แม่น้ำ ลำคลองที่ประชาชน ใช้ ลัญจรมไปมาได้ แม้ทางน้ำนั้นประชาชนส่วนใหญ่จะไม่ได้

ใช้เนื่องจากไม่สะดวกเท่าการสัญจรทางบก ก็ไม่ทำให้สิ้นสภาพการเป็นทางสาธารณะแต่อย่างใด แต่หากว่าทางน้ำนั้นตื่นเงินไม่สามารถใช้การได้อีกต่อไปไม่อยู่ในสภาพที่ชาวบ้านใช้สัญจรไปมาตามปกติไม่ใช่ทางสาธารณะ

ปัญหาอันควรพิจารณาต่อมาว่าผู้ใดมีสิทธิร้องขอเปิดทางจำเป็น สำหรับกรณีที่ดินเอกชนนั้นชัดเจนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากเป็นกรณีที่ดินสาธารณะประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันถูกปิดล้อมโดยที่ดินเอกชนแปลงอื่น มีปัญหาอันควรพิจารณาว่า ผู้ใดจะเป็นผู้ร้องขอเปิดทางจำเป็นเพื่อเป็นทางเข้า-ออก ไปสู่ทางสาธารณะ ซึ่งที่ดินสาธารณะนั้นตามกฎหมาย ของประเทศไทย ไม่ได้บัญญัติให้ผู้ใดเป็นเจ้าของ เพียงแต่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้มีผู้รับผิดชอบในการดูแลรักษาและสงวน หวงห้ามไว้เท่านั้น การดูแลรักษา สงวนหวงห้ามดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่ป้องกันการบุกรุกที่สาธารณะของประชาชนเท่านั้น

อภิปรายผล

เมื่อพิจารณากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ เนื่องจากหลักกฎหมายที่ดินและกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะของต่างประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลียและเยอรมันนั้น ให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดิน ในการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไว้โดยกว้างขวาง กล่าวคือ ก่อนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเจ้าพนักงานที่ดินของประเทศออสเตรเลียสามารถตรวจสอบที่ดินนั้นก่อนแล้วมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินนั้นได้ ซึ่งรวมถึงการใช้ดุลพินิจที่จะออกคำสั่งให้เจ้าของที่ดินปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใด ๆ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะบังคับให้จัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะเหมือนที่ดินของเอกชนและมีการหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาดูแล จึงไม่มีปัญหาในการถูกปิดล้อมโดยที่ดินเอกชน เพราะเมื่อมีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเจ้า

พนักงานที่ดินย่อมเห็นได้ชัดแจ้งว่าหากออกไปแล้วจะทำให้ที่ดินสาธารณะถูกปิดล้อมหรือไม่และสามารถใช้ดุลพินิจในทางไม่อนุญาตให้ออกเอกสารสิทธิอันเป็นเหตุให้ที่ดินสาธารณะถูกปิดล้อมได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้

นอกจากนี้กรณีของประเทศเยอรมัน กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดินกว้างขวางเช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลีย ทั้งก่อนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามกฎหมายที่ดินของประเทศเยอรมันจะต้องมีคำสั่งศาลอนุญาตเสียก่อน และเมื่อมีคำสั่งแล้วหากเห็นว่าการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไม่ถูกต้องเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจโต้แย้งคำสั่งศาลได้ อีกทั้งหลักกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะของประเทศเยอรมัน จะนำข้อมูลที่ดินสาธารณะทั้งหมดมาเก็บรวบรวมไว้ที่สำนักงานที่ดินและมีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะมีอำนาจพิจารณาการใช้ประโยชน์และวางแผนการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะรวมทั้งการอนุญาตก่อสร้างและการควบคุมการก่อสร้าง โดยคำนึงถึงภูมิทัศน์ สภาพแวดล้อม การเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ เช่น การใช้พื้นที่ชายหาด เป็นต้น ดังนั้นประเทศเยอรมันจึงไม่มีปัญหาการออกเอกสารสิทธิ

ซึ่งต่างจากกฎหมายไทยที่ยังมีช่องว่างทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไม่ว่าจะเป็นการออกเอกสารสิทธิในที่ดินบริเวณป่าชายเลน หรือออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวน ดังที่มีผู้ทำการวิจัย หรือทำวิทยานิพนธ์ เช่น วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ของวัลลภ นาคบัว ได้ทำการศึกษาในหัวข้อ ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน (Wanlop Nakbua, 1997)

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับที่สาธารณะ กฎหมายไทยก็ยังมีช่องว่าง ซึ่งต่างจากกฎหมายต่างประเทศที่มีมาตรการในการบริหารจัดการและการดูแลรักษาที่เป็นระบบ ดังเช่น วิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ของศุภภัทร ภัทรสุนทร เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับทะเบียนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (Suphat Phattarasuntorn, 2012)

เมื่อพิจารณาปัญหาการขอเปิดทางจำเป็นตามกฎหมายไทย ก็เห็นได้ว่าการขอเปิดทางจำเป็นตามกฎหมายแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1349 นั้น ใช้บังคับได้เฉพาะกรณีที่ดินเอกชนถูกปิดล้อมโดยที่ดินเอกชนแปลงอื่นเท่านั้นไม่อาจนำมาปรับใช้กับกรณีที่ดินสาธารณะประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันถูกปิดล้อมโดยที่ดินเอกชนได้เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการได้

ส่วนปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจฟ้องร้องคดีแพ่งในเรื่องเกี่ยวกับผู้มีอำนาจฟ้องคดีแพ่ง ตามกฎหมายไทยเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องพิจารณาเนื่องการนำคดีขึ้นสู่ศาลจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วยซึ่งบทบัญญัติตามกฎหมายไทยได้บัญญัติเรื่องอำนาจฟ้องในคดีแพ่งไว้ ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 โดยบทบัญญัตดังกล่าว ได้บัญญัติการนำคดีขึ้นสู่ศาลส่วนแพ่งหรือการฟ้องคดีแพ่งไว้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา 55 ดังกล่าวในปัญหาการถูกโต้แย้งสิทธิในทางแพ่ง พบว่าการขอเปิดทางจำเป็นเพื่อเปิดทางเข้า-ออก จากที่ดินสาธารณะไปสู่ทางสาธารณะนั้น ผู้ใดเป็นผู้โต้แย้งสิทธิ นอกจากนี้ มีปัญหาควรพิจารณาว่า หากประชาชนคนใดคนหนึ่งสามารถร้องขอเปิดทางจำเป็นจากที่ดินสาธารณะเพื่อเป็นทางเข้า-ออกไปสู่ทางสาธารณะได้จะถือว่าเป็นการฟ้องแทนประชาชนและคำพิพากษาหรือคำสั่งจะผูกพันประชาชนคนอื่นด้วยหรือไม่ เพราะตามประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 บัญญัติว่า คำ พิพากษาผูกพันเฉพาะคู่ความ เมื่อพิจารณาในประการต่อมา กรณีบุคคลใดต้องใช้สิทธิทางศาล การใช้สิทธิ ทางศาลนี้ ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้ต้องใช้สิทธิทางศาล ซึ่งการร้องขอเปิดทางจำเป็นเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องใช้สิทธิทางศาลแต่ก็เป็นการบัญญัติให้ให้สิทธิทางศาลได้เฉพาะระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น ไม่ได้บัญญัติไปถึงกรณีที่ดินสาธารณะประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันถูกปิดล้อมโดยเอกชนด้วยแต่อย่างไร

เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 แล้ว จึงเห็นได้ว่ากฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดรับรองให้ผู้ใดร้องขอเปิดทางจำเป็นเพื่อใช้เส้นทางเข้า-ออก จากที่ดินสาธารณะไปสู่ทางสาธารณะได้ ไม่ว่าจะเป็เพราะถูกโต้แย้งสิทธิหรือเพราะเป็นกรณีต้องใช้สิทธิทางศาล

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยของผู้เขียน ซึ่งได้เป็นข้อสรุปแล้วว่าสมควรต้องมีกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมายอื่นใด ออกมาเพื่อแก้ปัญหการออกเอกสารสิทธิที่ดินอันเป็นเหตุให้ที่ดินสาธารณะประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันถูกปิดล้อม (เป็นที่ตาบอด) ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยกฎหมายดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าสมควรจะต้องดำเนินการบัญญัติกฎหมายหรือสร้างมาตรการทางกฎหมายอื่นใดเป็น 2 กรณี เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาตั้งและเป็นการคุ้มครองสิทธิเจ้าของที่ดินที่ปิดล้อมที่ดินสาธารณะนั้นอยู่ให้ได้รับความกระทบกระเทือนหรือได้รับความเสียหายจากการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้น้อยที่สุด ดังนี้

1.กรณีออกเอกสารสิทธิที่ดินไปแล้ว ในกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายควรใช้มาตรการเวนคืนที่ดินที่ถูกปิดล้อม โดยให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้เสนอพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน โดยพิจารณา

พื้นที่สาธารณะที่ถูกปิดล้อมนั้นว่าเส้นทางที่ออกสู่ทาง
สาธารณะที่สั้นที่สุดและเสียหายต่อเจ้าของที่ดิน ที่ปิด
ล้อมน้อยที่สุด และกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนให้แก่
เจ้าของที่ดินตามราคาตลาดโดยมีคณะกรรมการกำหนด
พื้นที่ที่จะเปิดทางเข้า – ออก และคณะกรรมการกำหนด
ราคาค่าเวนคืนซึ่งอธิบดีกรมที่ดินตั้งขึ้นพิจารณาแล้ว
เสนอความเห็นต่ออธิบดีกรมที่ดิน

2.กรณีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินซึ่งกำลังอยู่
ระหว่างพิจารณาดำเนินการเพื่อจะออกเอกสารสิทธิ นั้น
เห็นว่ากรณีเช่นนี้ ควรมีมาตรการทางกฎหมายด้วย
การห้ามออกเอกสารสิทธิในลักษณะดังกล่าว หาก
เจ้าของที่ดินประสงค์จะออกเอกสารสิทธิจะต้องยินยอม

เว้น ทางเข้า-ออก ไว้ในบริเวณพื้นที่ที่กำหนด โดยให้ เจ้า
พนักงานที่ดินเสนอความเห็นต่ออธิบดีกรมที่ดินเพื่อมี
คำสั่งเวนพื้นที่ให้เป็นทางเข้า-ออก จากทางสาธารณะ
ไปสู่ที่ดินสาธารณะที่จะถูกปิดล้อมนั้นเพื่อประโยชน์แก่
ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะด้วยการให้อธิบดี
กรมที่ดินแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาพื้นที่ที่จะ
เปิดทางและคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนให้แก่
เจ้าของที่ดิน แล้วความเห็นเสนอต่ออธิบดีกรมที่ดิน
เพื่อพิจารณามีคำสั่งต่อไป เมื่ออธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งแล้ว
ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่
เจ้าของที่ดินและดำเนินการจดทะเบียนประเภทแบ่งหัก
ทางสาธารณะประโยชน์ให้ปรากฏไว้ในทะเบียนที่ดินด้วย

Reference

- Annon Mamouth. Introduction to the Public Domain. **Law Journal of the Faculty of Law
Chulalongkorn University**. 32 (March/2557): 83–96
- Banyat/Suchewa./Servitude./Thammasat/University Law Journal. 1 Episode 1 (July 1969): 83–87
- Bangkok:/Division/of/Printing,/Department/of/Lands,/2014./.(To/commemorate/theanniversaryof/the/official/age./60th
year's/o ld/Mr.Suchat Tengsuwan Director of the Bureau of Standards to issue a certificate).
- Chicbu, Uchendu, Eugene. And Kalashyan, Vache. Land–Use Planning And Public Adminisrtation In Bavaria
Germany : Towards A Public Administration Approach To Land–Use Planning. Geomatics, Land
managment and and scape, 1, 2015 : 7–17
- Department of Land. **Land Registry (Torrens System)** Bangkok: Por. Sampan Panich, 2001. (Opening
Ceremony of Museum Building, Department of Land on Thursday, September 20, 2001).
- Department of Land. **The evolution of the title deeds and Land registration (100 years,
Department of Land)**. Bangkok: Agricultural Cooperative Federation of Thailand, 2000.
- Hertel, Chistian and Wicke, Hartmut. Real Property Law and Procedure in the European Union, National Report,
Germany, 2005
- Itthipol Srisaowaluck. Laws of Land Management in Thailand. **Law Journal of the Faculty of
Law Chulalongkorn University**. 20 (May2000): 139–174.
- Manas Chuasawat. **Lecture on the issuance of land title documents**. Bangkok: Division of Printing,
Department of Land, 2013.
- Pairot Wayuphab. **Civil Procedure Code Part 1**. 4th edition. Bangkok: Krung Siam Publishing, 2013.

- Pakorn Nilprapan, Chananath Srisongsook and Jintaphan Tungsubut. Land Titles in Australia England and the United States. **Administrative Law Journal**. 23 Episode 2 (2006): 64–84.
- Suchat/Tengsuwan./The/story/traces/the/113thyears process/to/issue/the/land/title/deed.
- Suntareeya Muenpawong. **The use and protection of the public domain**. Master Thesis Faculty of Law, Thammasat University, 1994.
- Suphat Phattarasuntorn. **Legal issues related to land registration for citizens share**. Master Thesis Faculty of Law Chulalongkorn University, 2012
- Thiel, Fabian. Property Entails Obligations : Land and Property Law in Germany. *European–Asian Journal of Law and Governance*, Vol.1, 1, 2011 : 75 – 89
- Udom Fuanfung. **Description of the Code of Civil Procedure Part 1/Episode 1**. 6th edition
Bangkok: Institute of Legal Education of the Thai Bar, 2009
- Wanlop/Nakbua./Some/problems/with/the/issuance/of/the/land/title/deed/under/the/Land Code./Master/Thesis/Faculty/of/Law, Thammasat University, 1997.
- Wasan/kitbamrung./Land/registration/system./Land Journal. 31. No.2 (March–April/1985): 22–28.
- Wikorn Rakpuangchon. Interesting issues about the necessary way. **Sukhothai Thammathirat Open University Law Journal**. 17. 1 (June 2005): 74–80
- Whalan, Douglas J. *The Torrens System in Australia*. Sydney, Melbourn, Brisbane Perth: The Law Book, 1982.