8

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์

Adolescents' Attitude of Taboo Recreational use Cannabis in the Context of Thailand

ปราโมทย์ อินทกูล และสุนันทา ตอบไธสง

Pramote Intagool and Sunanta Topthaisong



ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์

Legal Issues Concerning Land with Certificates of Utilization

ปราโมทย์ อินทกูล[1] และ สุนันทา ตอบไธสง[2]
Pramote Intagool and Sunanta Topthaisong
[1]คณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยนครราชสีมา นครราชสีมา 30000 ประเทศไทย
Faculty of Law, Nakhonratchasima College, Nakhonratchasima 30000 Thailand
e-mail: pramotenmc@gmail.com
[2]คณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยนครราชสีมา นครราชสีมา 30000 ประเทศไทย
Faculty of Law, Nakhonratchasima College, Nakhonratchasima 30000 Thailand
e-mail: sunanta.toy25@gmail.com

Received : May 30, 2026 Revised : August 6, 2026 Accepted : August 11, 2026

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพมีวัตถุประสงค์ คือ 1)เพื่อศึกษาหลักการแนวคิดทฤษฎีสิทธิครอบครอง และที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ 2)เพื่อสภาพปัญหา วิเคราะห์ปัญหา ข้อจำกัดของกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์3)เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิครอบครองที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของไทยกับประเทศออสเตรเลียและประเทศสิงคโปร์ และ 4) เพื่อศึกษาแนวทางปรับปรุงแก้ไข และพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้บัญญัติรับรองสถานะสิทธิของผู้ถือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้ผู้ครอบครองมีเพียงสิทธิครอบครองมิใช่กรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์ และยังพบปัญหาเกี่ยวกับการโอนสิทธิครอบครอง ซึ่งสามารถกระทำได้ทั้งโดยการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และโดยการส่งมอบการครอบครองตามข้อเท็จจริงอันก่อให้เกิดความไม่แน่นอนทางกฎหมาย โดยผู้รับโอนตามข้อเท็จจริงอาจมีสิทธิเหนือกว่าผู้รับโอนทางทะเบียน ในบางกรณีส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของระบบทะเบียนที่ดิน การตรวจสอบสิทธิ และก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างเอกชน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการแย่งการครอบครอง และระยะเวลาการใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อเรียกคืนการครอบครอง ซึ่งหลักเกณฑ์ตามกฎหมายในปัจจุบัน

ยังไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ครอบครองโดยสุจริต

คำสำคัญ : ที่ดิน; สิทธิครอบครอง; กฎหมายที่ดิน

Abstract

This research article employs a qualitative research methodology with the following objectives: (1) To study the principles, concepts, and theories relating to possessory rights and land with certificates of utilization; (2) To examine and analyze the problems, legal issues, and limitations of laws concerning land with certificates of utilization; (3) To study and compare the laws relating to possessory rights over land with certificates of utilization in Thailand, Australia, and Singapore; and (4) To explore approaches for improving, amending, and developing laws concerning land with certificates of utilization.

The findings reveal that the Land Code does not explicitly recognize the legal status of holders of a Certificate of Utilization. Consequently, such holders possess only possessory rights rather than complete ownership rights. The study further identifies legal problems regarding the transfer of possessory rights, which may be conducted either through registration before a competent official or through actual delivery of possession. This dual system creates legal uncertainty, as transferees by actual possession may, in certain circumstances, acquire rights superior to those of registered transferees. Such issues adversely affect the reliability of the land registration system, the verification of land rights, and may lead to disputes among private parties.

Moreover, the research identifies problems relating to dispossession and the limitation period for filing actions to recover possession. The existing legal provisions are inconsistent with practical circumstances and may result in unfairness toward bona fide possessors. Therefore, it is necessary to improve and amend the relevant legal provisions to ensure clarity, legal certainty, and fairness in the protection of possessory rights relating to land with a Certificate of Utilization.

Keywords: Land; Possessory Rights; Land Law

บทนำ

ที่ดินเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนตาย ต้องอาศัยที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและใช้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ อีกทั้ง ยังเป็นแหล่งสร้างผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรม ในด้านเศรษฐกิจถือว่า ที่ดินเป็นเศรษฐทรัพย์เป็นแหล่งรวมทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่า ในด้านการปกครองที่ดิน เป็นรากฐานของความมั่นคงที่แสดงถึงอาณาเขตแห่งการเป็นเจ้าของที่ดินมี 2 ประเภท คือ 1) ที่ดินของเอกชน ซึ่งรวมถึงที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่อาจมีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก.) ผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้นและรวมถึงที่ดินมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว 2) ที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่ดินที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมทั้งที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้มีผู้ใดครอบครองเป็นเจ้าของและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินคือทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเช่นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งกลับมาเป็นของแผ่นดิน การขยายตัวทางเศรษฐกิจและอัตราการขยายตัวของพลเมืองค่อนข้างสูง ทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการประกอบอาชีพเพื่อที่อยู่อาศัย และเพื่อการประกอบธุรกิจการค้าอสังหาริมทรัพย์เป็นไปอย่างกว้างขวางประกอบกับในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาก่อให้เกิดการขยายตัวของผลิตด้านอุตสาหกรรม และการบริหารตลอดจนการขยายตัวของเมืองและการเก็งกำไรที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ราคาที่ดินจึงเพิ่มสูงขึ้นมากในทุกพื้นที่ของประเทศ ดังนั้น ความต้องการในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของพลเมืองดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดความจำเป็นเร่งด่วนในการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินในประเภทต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนเพื่อสนองความต้องการ ทำให้มีการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินมีจำนวนมากขึ้น เพื่อให้ทันกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ ยังผลให้เป็นที่มาของการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินในลักษณะต่าง ๆ กัน มีทั้งการออกโดยถูกต้องตามกฎหมาย และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือ น.ส. 3 หมายความว่า หนังสือคำรับรอง จากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ผู้ที่มี น.ส. 3 ย่อมมีสิทธิขอให้ ออกโฉนดที่ดินได้ หากที่ดินนั้นอยู่ในเขตท้องที่ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นเขตท้องที่ที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 และไม่เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทาง

น้ำทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง หรือ ไม่เป็นที่เขา ที่ภูเขา ที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อ ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ดังที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 8

สิทธิครอบครองในที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถือเป็นทรัพยสิทธิประเภทหนึ่งที่กฎหมายรับรองแม้ผู้ถือครองจะยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นเดียวกับผู้ถือโฉนดที่ดินก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน ประกอบกับเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ผู้ครอบครองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์จึงมีฐานะเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย สามารถใช้ประโยชน์โอนสิทธิครอบครองและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายภายในขอบเขตแห่งสิทธิที่ตนมี

อย่างไรก็ตามที่ดินประเภทดังกล่าวยังมิได้มีการรับรองกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์ เนื่องจากรัฐยังไม่สามารถออกเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ถือครองได้ครบถ้วนส่งผลให้การนำบทบัญญัติว่าด้วยกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินมาปรับใช้กับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความและการบังคับใช้กฎหมายหลายประการ อันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งสิทธิและการคุ้มครองผู้ถือครองที่ดินประเภทดังกล่าว

ประเทศไทยการถือสิทธิในที่ดินเป็นไปอย่างเสรี โดยสิทธิในที่ดินย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ทางสังคมที่จะผูกพันต่อการเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของไม่ว่าจะมีสิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ก็ตาม ทำให้เกิดปัญหามากมาย ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดินก็มิได้บัญญัติ กล่าวคือการถือครองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้เป็นการโดยเฉพาะว่ามีลักษณะอย่างไร แต่ก็มีคำ พิพากษาของศาลฎีกาได้วางแนวไว้เป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ว่าเจ้าของที่ดินมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้นทำให้เกิดแนวความคิดของนักกฎหมายในการตีความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดินเป็นไปอย่างกว้างขวางโดยมีความคิดเห็นแตกต่างกันไป ผลจากการนำเสนอประเด็นเรื่องของการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้กับกฎหมายที่ดินโดยเฉพาะกับกรณีที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ทำให้เกิดปัญหาบางประการของกฎหมายที่น่าสนใจ คือ

1.ผู้ครองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะสามารถโอนสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินนั้นได้ในลักษณะใด ซึ่งศาลฎีกาได้วางแนวบรรทัดฐานไว้ โดยให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์สามารถทำการโอนสิทธิครอบครองที่ดินของตนได้

2.ปัญหาในเรื่องแย่งการครอบครองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ผู้แย่งการครอบครองได้สิทธิเมื่อไร และการนำเอามาตรา 1375 มาปรับใช้กับที่ดินที่มี หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการ ครอบครองต้องฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครองจะเหมาะสมหรือไม่

ผู้ซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้นยังไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์สามารถ จำหน่าย จ่ายโอน และทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินนั้นได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพราะ เป็นที่ดินที่ได้รับคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ดังที่บัญญัติ ไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินที่มีคำรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ให้โอนกันได้” เว้นแต่ในบางกรณีที่มีกฎหมายห้ามโอนไว้ เช่น ตามมาตรา 31 และมาตรา 58 ทวิวรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นต้น นอกจากนี้ การโอนสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งบัญญัติว่า “นับตั้งแต่วันที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่” ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ใช้บังคับวันที่ 4 มีนาคม 2515

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นผู้ศึกษาวิจัยพบปัญหาสองประการคือ 1) ปัญหาเรื่องการโอนสิทธิในที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ซึ่งสามารถโอนสิทธิการครองครอง ได้สองวิธี กล่าวคือ การโอนสิทธิครอบครองโดยการส่งมอบการครอบครองตามความเป็นจริง (ตามมาตรา 1378-1380) วิธีหนึ่งกับการโอนสิทธิทางทะเบียน อีกวิธีหนึ่ง ปัญหาที่เกิดหากมีกรณีโอนสิทธิครอบครองเกิดขึ้นทั้งสองกรณี ผู้รับโอนรายใดจะมีสิทธิดีกว่ากัน โดยมีการยอมรับกันว่าการโอนทั้งสองวิธีถูกต้องตามกฎหมายจะส่งผลกระทบต่อผู้รับโอนในเรื่องความไม่เป็นธรรมประการใดบ้าง และ 2) ปัญหาในเรื่องการกำหนด ระยะเวลาการฟ้องคดี เพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองกรณีถูกแย่งการครอบครองโดยผู้เป็นเจ้าของที่ดินต้องฟ้องคดีเพื่อเอาที่ดินคืนภายในหนึ่งปีนับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครองว่าเหมาะสมหรือไม่ (ตามมาตรา 1375)

จากปัญหาการครอบครองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์สะท้อนให้เห็นถึงจุดบกพร่องและความไม่เหมาะสมของการปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในสภาพการณ์ปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาวิจัยจึงมีความสนใจศึกษาปัญหาดังกล่าวเพื่อหาแนวทางปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่มี หนังสือรับรองการทำประโยชน์ อันจะได้เป็นประโยชน์ต่อวงการนิติศาสตร์ เกิดความเป็นธรรมต่อสังคมและประเทศชาติต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีสิทธิครอบครอง และที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์

2.เพื่อสภาพปัญหา วิเคราะห์ปัญหา ข้อจำกัดของกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่มี หนังสือรับรองการทำประโยชน์

3.เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิครอบครองที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของไทยกับประเทศออสเตรเลียและประเทศสิงคโปร์

4.เพื่อศึกษาแนวทางปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาในเรื่องแนวความคิดทฤษฎีเรื่องสิทธิครอบครองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ทรัพย์สิน และประมวลกฎหมายที่ดิน

วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

การศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งได้ใช้วิธีการศึกษาการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ภายใต้นิติวิธีการวิจัยทางกฎหมาย ซึ่งมุ่งศึกษากฎหมายลายลักษณ์อักษร หลักกฎหมาย แนวคำพิพากษาศาลฎีกา ความเห็นทางวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อตีความและวิเคราะห์ปัญหาการรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายกับการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้การวิจัยยังใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา ในการสังเคราะห์บทบัญญัติกฎหมาย แนวคำพิพากษาและเอกสารวิชาการ และใช้การวิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบ เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับระบบการจดทะเบียนที่ดินของต่างประเทศ เพื่อนำเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายไทยให้เกิดความมั่นคงแห่งสิทธิในทรัพย์สินมากยิ่งขึ้น

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

ตัวแปรต้น คือ หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน ได้แก่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ทรัพย์สิน และประมวลกฎหมายที่ดิน

ตัวแปรตาม คือ หลักการคุ้มครองสิทธิครอบครอง ได้แก่ การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องการสิทธิครอบครอง และการกำหนดมาตรการเชิงนโยบาย เพื่อการแก้ไขเชิงระบบ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.ทำให้ทราบถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์

2.ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์

3.ได้องค์ความรู้จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิครอบครองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาระบบกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4. ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย รวมทั้งพัฒนากลไกการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมาย พบว่า มีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

1. ปัญหาการโอนสิทธิครอบครองในที่ดิน ที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์แต่เดิมแนวคิดเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของไทยมีลักษณะผูกพันกับอำนาจของรัฐและสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินผ่านการบุกเบิกและครอบครองตามกำลัง ความสามารถ หลักฐานสำคัญปรากฏในศิลาจารึกสมัยสุโขทัยที่สะท้อนแนวคิดว่าผู้ใดเข้าจับจองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนย่อมได้รับการยอมรับในสิทธิการครอบครองอันเป็นพื้นฐานสำคัญของแนวคิดเรื่อง “สิทธิครอบครอง” ในกฎหมายที่ดินไทยยุคต่อมา ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดสรรและใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งมีพัฒนาการต่อเนื่องมาสู่ระบบเอกสารสิทธิและกฎหมายที่ดินในปัจจุบัน(ลัดดาวัลย์ อุทัยนา, 2564) แต่ก็ตกเป็นสิทธิแก่ราษฎรได้หากปรากฏว่าราษฎรผู้นั้นได้เข้าจับจองและมีการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

การครอบครองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในฐานะผู้เป็นเจ้าของผู้เป็นเจ้าของผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวย่อมมีสิทธิจะจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิของตนให้บุคคลอื่นได้เสมอ เจ้าของที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่เพราะกฎหมายที่ดินรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ผู้ถือโฉนดที่ดินเป็นสำคัญส่วนผู้ถือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ยังมิใช่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หากแต่เป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการยึดถือครอบครองหรือการโอนสิทธิในที่ดินประเภทดังกล่าว จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสิทธิครอบครองมาปรับใช้ โดยถือว่าผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ย่อมได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามมาตรา 1373 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์(วุฒิชัย เต็งพงศธร, 2568) ซึ่งมีแนวคำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานสำคัญในขณะนั้นเกี่ยวกับการรับรองการทำประโยชน์ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4137/2564 , คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3169/2564 โดยสิทธิที่เกิดจากการถือครองที่ดินของผู้เป็นเจ้าของที่ดินมีลักษณะใกล้เคียงกับกรรมสิทธิ์เป็นอย่างมาก เพียงแต่ขาดสิทธิที่จะจำหน่ายกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ แต่จะทำได้เพียงจำหน่ายจ่ายโอนความเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีเพียงสิทธิครอบครองของตนเท่านั้น ที่ดินสามารถทำการโอนสิทธิความเป็นเจ้าของกันได้เมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และจากแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาแล้ว ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมือเปล่าสามารถทำการโอนที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของตนได้ 2 กรณี คือ

1.1 การโอนที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทางทะเบียน

ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นเป็นที่ดินที่ผู้ครอบครองไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงนำเอาหลักกฎหมายในเรื่องกรรมสิทธิ์มาปรับใช้ไม่ได้แต่ผู้ครอบครองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ได้ซึ่งที่ดินมาโดยการเข้ายึดถือด้วยเจตนาเพื่อตนก็ได้สิทธิครอบครองตามมาตรา 1367 แต่ถ้าผู้มีชื่อตามหลักฐานหนังสือสำคัญ เช่น น.ส.3 หรือ ส.ค.1 โดยผู้มีชื่อดังกล่าวแต่ไม่ได้เข้ายึดถือเข้าครอบครองโดยมีเจตนาเพื่อตนแล้ว บุคคลผู้นั้นไม่ได้ซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินมือเปล่าแต่ประการใด เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่ดินนั้น ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งหลายถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ แม้เอกชนจะเป็นผู้ครอบครองในที่ดินแปลงดังกล่าวก็ตาม ซึ่งตามมาตรา 2 ของประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” ถือเป็นหลักทางทฤษฎีเสียมากกว่า เพราะรัฐเองก็ไม่ได้ใช้อำนาจแห่งรัฐเข้าไปขับไล่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามใจชอบ แต่รัฐปล่อยให้ประชา

ชนครอบครองที่ดินนั้นอยู่ต่อไป และสามารถโอนสิทธิครอบครองทางทะเบียนได้ เว้นเสียว่ารัฐมีความจำเป็นที่จะใช้ที่ดินนั้นมาใช้ในการสาธารณะ หรือเพื่อการป้องกันประเทศ รัฐสามารถเวนคืนที่ดินเหล่านั้นโดยการออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป

กรณีเรื่องของทะเบียนที่ดิน ถือเป็นเรื่องสำคัญของที่ดินอีกประการหนึ่ง และถือเป็นการได้มาซึ่งทรัพยสิทธิ์ โดยมีผลผูกพันบุคคลทั่วไป ซึ่งตามกฎหมายของไทยนั้นจะใช้ระบบการจดทะเบียนทรัพยสิทธิ์ โดยถือว่าการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้น หากไม่ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินย่อมไม่บริบูรณ์ตามมาตรา 1299 วรรคหนึ่ง (เสนีย์ ปราโมช,2528) และมีหลักเกณฑ์ในการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น การซื้อขายที่ดิน (มาตรา 456) การให้ (3) 1993 1 3,30) และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 79 ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานที่ดิน เป็นเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตท้องที่สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขานั้น

การโอนสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ทวิ ซึ่งกำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงสิทธิมีหลักฐานทางทะเบียน เกิดความชัดเจนและสร้างความมั่นคงแห่งสิทธิในที่ดิน อันเป็นกลไกในการรับรองสิทธิในทรัพย์สินและลดข้อพิพาทเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน ซึ่งมีแนวคำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานสำคัญเกี่ยวกับการรับรองการทำประโยชน์ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4137/2564 และประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้คำจำกัดความหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ไว้ในมาตรา 1 หมายความว่า “หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว” และมาตรา 9 การโอนสิทธิครอบครองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์จึงต้องทำการโอนกับทางทะเบียน มิฉะนั้นจะตกเป็นโมฆะ ตามมาตรา 4 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

1.2 การโอนที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อเท็จจริง

การโอนสิทธิครอบครองที่ดินโดยทั่วไปนั้น ได้มีบทบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1378 ซึ่งบัญญัติให้ผู้มีสิทธิครอบครองมีสิทธิในการโอนการครอบครองของตนได้โดยการส่งมอบทรัพย์สินที่ครอบครอง กรณีที่จะถือว่าผู้ใดมีสิทธิครอบครองในทรัพย์สินอันใด ผู้นั้นจะต้องยึดถือทรัพย์สิน ไว้และมีเจตนายึดถือเพื่อตนด้วย ดังนั้นหากผู้

มีสิทธิครอบครองในทรัพย์สินใดต้องการโอนสิทธิครอบครองนั้นไปให้แก่ผู้อื่นผู้มีสิทธิครอบครองหรือผู้โอนต้องเอาทรัพย์สินที่ตนครอบครองนั้นไปให้กับผู้อื่นหรือผู้รับโอนยึดถือไว้ โดยผู้อื่นต้องยึดถือไว้โดยมีเจตนาเพื่อตนเอง ผู้อื่นหรือผู้รับโอนนั้น จึงจะสามารถมีสิทธิครอบครองได้ตามแนวคำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานสำคัญเกี่ยวกับภาระการพิสูจน์ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1476/2561 จึงเกิดหลักว่า การโอนสิทธิครอบครองกระทำได้ด้วยการส่งมอบทรัพย์สินที่ตนครอบครองอยู่เพียงการแสดงเจตนาเท่านั้น ส่วนการโอนสิทธิครอบครองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์กันตามข้อเท็จจริง ยังสามารถกระทำได้ตามมาตรา 1379 ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้รับโอนได้ครอบครองหรือผู้แทนได้ยึดถือทรัพย์สินนั้นอยู่แล้ว (วุฒิชัย เต็งพงศธร, 2568) เช่น นายดำมีที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์อยู่แปลงหนึ่ง โดยให้นายแดงเช่าที่ดินแปลงนั้น ต่อมานายดำมีความประสงค์จะขายที่ดินแปลงที่นายแดงเช่าอยู่ กรณีเช่นนี้ถือว่านายแดงได้ครอบครองไว้อยู่แล้วแทนนายดำ เพียงแต่นายดำแสดงเจตนาว่าตนสละสิทธิครอบครองที่ดินแปลงนั้นให้นายแดง จึงถือว่าได้มีการโอนสิทธิครอบครองในที่ดินแปลงนั้นให้นายแดงแล้ว กรณีการโอนการครอบครองตามข้อเท็จจริงตามมาตรา 1380 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ คือ การโอนสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์อาจกระทำได้โดยผู้โอนยังยึดถือที่ดินอยู่ แต่ได้แสดงเจตนาว่าต่อไปจะยึดถือที่ดินนั้นไว้แทนผู้รับโอน หรือถ้าผู้แทนของผู้โอนยึดถือที่ดินนั้นไว้ก็ถือผู้แทนให้ยึดถือที่ดินนั้นแทนผู้รับโอนได้ เช่น นายแดงมีที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์อยู่แปลงหนึ่ง ซึ่งต่อมานายแดงได้ขายที่ดินให้นายดำ แต่นายแดงประสงค์จะเช่าที่ดินนั้นต่อไป ดังนี้ เพียงแต่นายแดงแสดงให้ทราบว่าต่อจากนี้ ตนจะยึดถือการครอบครองที่ดินในฐานะผู้เช่าของนายดำ เป็นต้น ซึ่งจากหลักกฎหมายโอนสิทธิครอบครองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ย่อมกระทำได้โดยวิธีการส่งมอบที่ดินให้แก่ผู้รับโอนการครอบครองตามลักษณะของการโอนสิทธิครอบครองในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแตกต่างจากที่ดินซึ่งไม่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ย่อมโอนสิทธิครอบครองได้แต่เพียงการส่งมอบตามข้อเท็จจริง เพราะไม่มีหลักฐานทางทะเบียนของสำนักงานที่ดิน ส่วนที่ดินมือเปล่าประเภทที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สามารถทำการโอนสิทธิครอบครองที่ดินมือเปล่าเหล่านั้นสามารถดำเนินการได้ทั้ง 2 กรณี

คือ 1) การโอนสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการโอนสิทธิที่กฎหมายกำหนดรูปแบบเฉพาะโดยต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ทวิ เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงสิทธิปรากฏเป็นหลักฐานทางทะเบียน เกิดความชัดเจนและความมั่นคงแห่งสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้ การจดทะเบียนดังกล่าวมิใช่การก่อให้เกิดกรรมสิทธิ์ แต่เป็นการรับรองการเปลี่ยนแปลงสิทธิครอบครองที่มีอยู่แล้วตามกฎหมาย (กรมที่ดิน, 2562; ชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม, 2562) การโอนทางทะเบียนนี้

สามารถใช้ยันต่อรัฐได้ เนื่องจากรัฐได้รับ รู้ถึงการโอนดังกล่าว เพราะได้ทำเป็นหนังสือและทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และมีหลักฐานปรากฏทางทะเบียนสามารถทำการตรวจสอบได้ง่าย และผู้รับโอนยังมีหลักฐานทางทะเบียนเพื่อดำเนินการขอออกโฉนดที่ดิน หรือนำไปทำนิติกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดิน นั้นได้ เช่น จำนอง ขายฝาก เป็นต้น แต่การโอนโดยวิธีนี้จะมีความยุ่งยากและเสียเวลาที่ต้องผ่านกระบวนการทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และ 2) โอนสิทธิครอบครองตามข้อเท็จจริงโดยวิธีการส่งมอบการครอบครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1378 ซึ่งการโอนโดยวิธีนี้ เป็นการพิจารณาถึงพฤติการณ์แห่งข้อเท็จจริงที่ได้มีการยึดถือครอบครองที่ดินโดยเจตนาเพื่อตนเองอันเป็นองค์ประกอบของการเกิดสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 การโอนโดยวิธีนี้ทำให้ผู้ที่มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อาจไม่ใช่ผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินก็ได้ ถ้าไม่มีข้อเท็จจริงที่แสดงว่าผู้ที่จะได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น ได้เข้ายึดถือครอบครองที่ดินโดยเจตนาเพื่อประโยชน์ของตน นอกจากนี้ผู้รับโอนไม่อาจที่ทำนิติกรรมอันเกี่ยวกับที่ดินที่จะต้องจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น จำนอง ขายฝาก เป็นต้น แต่การโอนโดยวิธีนี้สามารถทำได้โดยสะดวกไม่ยุ่งยาก การโอนสิทธิครอบครองที่ดินประเภทที่ไม่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กระทำได้แต่เพียงการโอนสิทธิครอบครองตามข้อเท็จจริงโดยการส่งมอบการครอบครองให้แก่กันซึ่งมักจะไม่เกิดปัญหา ส่วนการโอนสิทธิครอบครองที่ดินประเภทที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าการโอนที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สามารถกระทำการโอนสิทธิครอบครองได้ 2 วิธี คือ การโดยการกระทำของบุคคลตามมาตรา 1377-1380 และการโอนสิทธิครอบครองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยการส่งมอบการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ขัดกับมาตรา 1299 วรรคแรก (วุฒิชัย เต็งพงศธร, 2568) และมีแนวคำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานสำคัญในยุคแรก ได้อธิบายหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการครอบครองหรือการรับรองการทำประโยชน์ในช่วงเวลานั้นไว้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2626/2525 เนื่องจากเป็นเรื่องที่บัญญัติถึงการโอนการได้มาโดยนิติกรรม ซึ่งถ้าผู้โอนและผู้รับโอนประสงค์จะทำการโอนโดยผลของนิติกรรมโดยไม่ใช่วิธีการโอนโดยการส่งมอบการครอบครองแล้ว ก็ต้องทำตามนิติกรรมให้ถูกต้องตามแบบที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1299 วรรคแรก แต่ถ้าโอนกันโดยส่งมอบนั้นก็สามารถทำได้ แต่การส่งมอบการครอบครองอาจเกิดปัญหาจากการที่ยอมรับให้มีการโอนสิทธิครอบครองที่ดินประเภทที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิในที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ทฤษฎีความมั่นคงแห่งสิทธิในทรัพย์สิน (Security of Property Rights)

Ferree et al. (2023) อธิบายว่า ความมั่นคงของสิทธิในที่ดินเกิดจากการที่รัฐรับรองสิทธิผ่านระบบกฎหมายและเอกสารสิทธิที่มีความถูกต้อง โปร่งใส และน่าเชื่อถือ มากกว่าการครอบครองที่ดินเพียงอย่างเดียว การรับรองสิทธิของรัฐจึงเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนว่าการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอันนำไปสู่ความมั่นคงแห่งสิทธิในทรัพย์สินและลดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน นอกจากนี้ สิทธิในทรัพย์สินยังเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายที่รัฐมีหน้าที่รับรองและคุ้มครอง ดังนั้นความมั่นคงแห่งสิทธิในทรัพย์สินจึงขึ้นอยู่กับความชอบธรรมและประสิทธิภาพของระบบการรับรองสิทธิของรัฐ หากการรับรองสิทธิเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ย่อมก่อให้เกิดความมั่นคงแห่งสิทธิและลดข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน แต่หากกระบวนการรับรองสิทธิขาดความถูกต้องหรือความน่าเชื่อถือย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งสิทธิของประชาชน (Ohavi, 2024)

ทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิทางมหาชน (Public Law Protection of Rights)

Stacey (2024) เสนอว่า การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายมหาชน โดยยึดหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความได้สัดส่วนเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิของเอกชน การใช้อำนาจของรัฐจึงต้องมีฐานอำนาจตามกฎหมาย มีเหตุผลรองรับ และคำนึงถึงสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวสามารถใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์การออกหรือเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้ถือครองที่ดินรวมทั้งหลักความเชื่อโดยสุจริตและหลักความคาดหวังอันชอบธรรมของผู้ได้รับเอกสารสิทธิ และสอดคล้องกับแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดของไทย โดยพบว่าศาลให้ความสำคัญกับ หลักความได้สัดส่วน และ หลักความคาดหวังอันชอบธรรม ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน (Schuldt & Wilartratsami, 2025).

หลักความคาดหวังอันชอบธรรม (Legitimate Expectations)

ปภาณภณ ปภังกรภูรินท์ (2568) อธิบายว่า หลักความคาดหวังอันชอบธรรมเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองความไว้วางใจของประชาชนต่อการใช้อำนาจของรัฐโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐ หลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย และหลักความได้สัดส่วน ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องใช้อำนาจโดยสุจริต โปร่งใสและมีเหตุผลตามกฎหมายการ

เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ประชาชนจึงต้องอาศัยเหตุผลอันชอบด้วยกฎหมายและคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิของผู้ได้รับประโยชน์ รวมทั้งต้องชั่งดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิของเอกชน เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองเป็นไปอย่างเป็นธรรมและสอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ หลักดังกล่าวสามารถนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์การออกหรือเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐที่อาจกระทบต่อสิทธิและความเชื่อโดยสุจริตของผู้ถือครองที่ดินได้

การเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศที่ใช้ระบบTorrens System และระบบTorrens–Like

ระบบ Torrens System ของประเทศออสเตรเลีย

Nakayi (2023) ได้อธิบายระบบ Torrens Systemว่าเป็นระบบทะเบียนที่ดินที่กำหนดให้การจดทะเบียนเป็นแหล่งกำเนิดของกรรมสิทธิ์ โดยข้อมูลในทะเบียนถือเป็นหลักฐานที่เชื่อถือได้และได้รับการรับรองจากรัฐผู้ที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองตามหลัก Indefeasibility of Title ระบบดังกล่าวช่วยสร้างความมั่นคงแห่งสิทธิในทรัพย์สินลดข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และเพิ่มความเชื่อมั่นในการทำธุรกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งทำให้ผู้ซื้อสามารถเชื่อถือข้อมูลในทะเบียนได้โดยไม่จำเป็นต้องตรวจสอบประวัติการถือครองย้อนหลังและหากเกิดความเสียหายจากความผิดพลาดของการจดทะเบียน รัฐมีกลไกในการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบ ส่งผลให้ระบบทะเบียนที่ดินของออสเตรเลียได้รับการยอมรับว่ามีประสิทธิภาพและมีความมั่นคงทางกฎหมายสูงที่สุดระบบหนึ่งของโลก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย พบว่า ระบบ Torrens ของออสเตรเลียมุ่งสร้างความมั่นคงแห่งสิทธิในทรัพย์สินและความแน่นอนทางกฎหมายโดยคุ้มครองผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยสุจริตและให้ความน่าเชื่อถือแก่ทะเบียนที่ดินขณะที่ประเทศไทยยังเปิดโอกาสให้เพิกถอนหรือโต้แย้งเอกสารสิทธิได้ หากการออกเอกสารสิทธินั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ประเทศไทยอาจนำหลักการของ Torrens System เช่น การเพิ่มความน่าเชื่อถือของทะเบียน การรับประกันความถูกต้องของข้อมูลทะเบียน และการมีกลไกชดเชยความเสียหาย มาประยุกต์ใช้เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงแห่งสิทธิในที่ดิน โดยต้องคำนึงถึงบริบทของกฎหมายที่ดินไทยและการคุ้มครองที่ดินของรัฐควบคู่กันไป

ระบบ Torrens–Like ของประเทศสิงคโปร์

ระบบ Torrens–Like ของประเทศสิงคโปร์ เป็นระบบทะเบียนที่ดินที่พัฒนามาจาก Torrens System ของออสเตรเลีย และบังคับใช้ภายใต้ Land Titles Act โดยยึดหลักให้การจดทะเบียนเป็นแหล่งกำเนิดของกรรมสิทธิ์และคุ้มครองผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่จดทะเบียนโดยสุจริตตามหลัก Indefeasibility of Title อย่างไรก็ตาม สิงคโปร์ได้ปรับปรุงระบบให้

สอดคล้องกับบริบทของประเทศ โดยกำหนดข้อยกเว้นในการเพิกถอนสิทธิไว้อย่างชัดเจนและจำกัด เพื่อรักษาความมั่นคงของทะเบียนที่ดินและสร้างความเชื่อมั่นในการทำธุรกรรมอสังหาริมทรัพย์ ทั้งยังพัฒนาระบบทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์ให้มีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้ส่งผลให้ระบบทะเบียนที่ดินของสิงคโปร์ได้รับการยอมรับว่ามีความแน่นอนและเอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ (See, 2022; Chan, 2024) เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย พบว่า แม้ประเทศไทยจะมีระบบทะเบียนที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และกำหนดให้การโอนสิทธิในที่ดินต้องจดทะเบียนเช่นเดียวกับสิงคโปร์ แต่เอกสารสิทธิยังสามารถถูกเพิกถอนหรือโต้แย้งได้หากออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้ความมั่นคงแห่งสิทธิในทรัพย์สินยังไม่เด็ดขาดเท่าระบบ Torrens–Like ของสิงคโปร์ ซึ่งให้ความสำคัญกับความน่าเชื่อถือของทะเบียนและการคุ้มครองผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยสุจริต จึงช่วยลดข้อพิพาทและสร้างความเชื่อมั่นในการทำธุรกรรมอสังหาริมทรัพย์ได้มากกว่า

2.ปัญหาความเหมาะสมของการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์

2.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี การเป็นเจ้าของที่ดินแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

(1) การเป็นเจ้าของโดยมีกรรมสิทธิ์ (ที่ดินมีโฉนด) และ

(2) การเป็นเจ้าของโดยมีเพียงสิทธิครอบครอง (ที่ดินไม่มีโฉนดหรือมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เช่น น.ส.3) สำหรับที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ หากมีการแย่งการครอบครอง เจ้าของมีสิทธิฟ้องเรียกคืนภายใน 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 (ครอบครองปรปักษ์) แต่ในกรณีที่ดินที่มีเพียงสิทธิครอบครอง หากถูกแย่งการครอบครอง ผู้มีสิทธิต้องฟ้องเอาคืนภายใน 1 ปี นับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครอง ตามมาตรา 1375 วรรคสอง นอกจากนี้ หากมีการทอดทิ้งที่ดินที่ดินมีโฉนดเกิน 10 ปี หรือที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน 5 ปี (ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6) เป็นต้น (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2563)

2.2 ปัญหาความไม่เหมาะสมของระยะเวลา 1 ปี

การกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ภายใน1ปีอาจก่อให้เกิดข้อจำกัดต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เนื่องจากหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นเอกสารที่รัฐรับรองสิทธิครอบครองมิใช่กรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน แต่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง การกำหนดระยะเวลาที่สั้นอาจไม่สอดคล้องกับหลักความมั่นคงแห่งสิทธิในทรัพย์สินและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

โดยเฉพาะประชาชนทั่วไปที่อาจขาดความรู้ทางกฎหมายและไม่ทราบว่าการแจ้งเหตุหรือร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่มิใช่การดำเนินการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดเพราะกฎหมายกำหนดให้ต้อง “ฟ้องศาล” เท่านั้น ผลในทางกฎหมาย คือ เมื่อทราบสิทธิและดำเนินการฟ้องคดี โดยส่วนใหญ่จะพ้นกำหนด 1 ปีแล้ว ทำให้ศาลต้องยกฟ้อง แม้ข้อเท็จจริงจะพิสูจน์ได้ว่าโจทก์เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่แท้จริงก็ตาม ทั้งนี้คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1566–1567/2509 วางหลักว่า การฟ้องเอาคืนการครอบครองตามมาตรา 1375 ต้องฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครอง มิใช่นับแต่วันที่ผู้ครอบครองรู้ว่าถูกแย่งการครอบครอง และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3576/2542 วางหลักว่า กำหนดหนึ่งปีตามมาตรา 1375 วรรคสอง มิใช่อายุความ แต่เป็นกำหนดเวลาที่กฎหมายให้สิทธิฟ้องเอาคืนการครอบครองหากพ้นกำหนด ผู้ครอบครองย่อมหมดสิทธิฟ้องคดีดังกล่าว

2.3 การกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี

กรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีเพียง 1 ปี ตามมาตรา 1375 วรรคสอง สำหรับกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีเกี่ยวกับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม เนื่องจากไม่สอดคล้องกับมูลค่าทรัพย์สินและสภาพสังคมปัจจุบัน ดังนั้น ควรมีการแก้ไขโดยขยายระยะเวลาเป็น 5 ปี และควบคู่กับการพัฒนาระบบเอกสารสิทธิในที่ดิน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความมั่นคงในระบบกฎหมายที่ดินต่อไป

บทสรุป

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีประเด็นสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ปัญหาการโอนสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งกฎหมายไทยและแนวคำพิพากษาศาลฎีกายอมรับให้สามารถโอนสิทธิครอบครองได้ 2 วิธี คือ การโอนทางทะเบียนตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ทวิ และมาตรา 9 และการโอนสิทธิครอบครองตามข้อเท็จจริงโดยการส่งมอบการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1378–1380 ส่งผลให้ในบางกรณีผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์อาจไม่ใช่ผู้มีสิทธิครอบครองที่แท้จริง จึงก่อให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิและสถานะของผู้ครอบครองอยู่เสมอ

ประการที่สอง ปัญหาความเหมาะสมของการกำหนดอายุความฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 วรรคสอง ที่กำหนดให้ฟ้องได้ภายใน 1 ปี นับแต่ถูกแย่งการครอบครอง ซึ่งผลการวิจัยเห็นว่า ระยะเวลาดังกล่าวสั้นเกินไปเมื่อเทียบกับมูลค่าของที่ดินและสภาพการใช้สิทธิของประชาชนในทางปฏิบัติ

ส่งผลให้ผู้มีสิทธิครอบครองจำนวนมากไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ทันเวลาแม้จะเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตามดังนั้นจึงควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันทั้งในด้านระบบการรับรองสิทธิในที่ดินและการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงแห่งสิทธิในทรัพย์สินและลดข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินในระยะยาว

อภิปรายผล

ผลการวิจัยสามารถอภิปรายได้เป็น 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ ปัญหาการโอนสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และปัญหาความเหมาะสมของการกำหนดอายุความฟ้องคดีภายใน 1 ปี

ประเด็นแรก ผลการวิจัยสะท้อนว่า แม้กฎหมายไทยจะรับรองให้สามารถโอนสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ทั้งโดยการจดทะเบียนและโดยการส่งมอบการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การเปิดโอกาสให้เกิดการโอนตามข้อเท็จจริง ทำให้ผู้มีชื่อในทะเบียนอาจไม่ใช่ผู้มีสิทธิครอบครองที่แท้จริง ส่งผลให้เกิดข้อพิพาทในการพิสูจน์สิทธิและกระทบต่อความเชื่อมั่นของระบบทะเบียนที่ดิน ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับทฤษฎีความมั่นคงแห่งสิทธิในทรัพย์สินที่เห็นว่าความมั่นคงของสิทธิขึ้นอยู่กับระบบการรับรองสิทธิที่มีความถูกต้อง โปร่งใส และน่าเชื่อถือ (Ferree et al., 2023; Ohavi, 2024) อีกทั้งยังสอดคล้องกับระบบ Torrens ของออสเตรเลียและระบบ Torrens–Like ของสิงคโปร์ ซึ่งให้ความสำคัญกับความน่าเชื่อถือของทะเบียนและการคุ้มครองผู้ได้มาซึ่งสิทธิโดยสุจริต ทำให้สามารถลดข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่สองผลการวิจัยพบว่าการกำหนดอายุความฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองภายใน 1 ปี ตามมาตรา 1375 วรรคสอง แม้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความแน่นอนของนิติสัมพันธ์ แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ครอบครองที่แท้จริง เนื่องจากประชาชนจำนวนมากไม่สามารถดำเนินคดีได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิทางมหาชนและหลักความคาดหวังอันชอบธรรม ซึ่งเห็นว่าการใช้อำนาจของรัฐ และการกำหนดข้อจำกัดในการใช้สิทธิต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักความได้สัดส่วนและความเป็นธรรม (Schuldt & Wilartratsami, 2025; Stacey, 2024; ปภาณภณ ปภังกรภูรินท์, 2568) ดังนั้น การทบทวนระยะเวลาการฟ้องคดีให้เหมาะสมกับลักษณะของสิทธิในที่ดินและบริบทของสังคมไทยจะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงแห่งสิทธิในทรัพย์สินและเพิ่มประสิทธิภาพของการคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้ศึกษาวิจัยมีข้อเสนอนะเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1.ข้อเสนอเชิงนโยบายแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ คือ การแก้ไขปัญหาในเชิงระบบ โดยรัฐควรเร่งรัดการดำเนินการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อยกระดับสิทธิจากสิทธิครอบครองไปสู่สิทธิในกรรมสิทธิ์ อันจะช่วยลดปัญหาความไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมาย ลดข้อจำกัดในการใช้สิทธิ และลดข้อพิพาทที่เกิดจากการนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้กับที่ดินประเภทดังกล่าว ทั้งนี้ ควรกำหนดมาตรการดำเนินการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การยกระดับและสร้างความชัดเจนแห่งสิทธิในที่ดิน : รัฐควรกำหนดมาตรการเพื่อเปลี่ยนสถานะสิทธิของผู้ถือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้มีความมั่นคงมากขึ้น โดยสนับสนุนให้สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อย่างเต็มศักยภาพ เช่นการใช้เป็นหลักประกันทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบกฎหมายที่มีความชัดเจนและลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ อันเป็นการสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ถือครองที่ดินโดยสุจริต

(2) การเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ : ควรกำหนดแผนและระยะเวลาการดำเนินงานที่ชัดเจนในการเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นโฉนดที่ดิน โดยนำเทคโนโลยีระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ และฐานข้อมูลดิจิทัลมาใช้ในการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดิน เพื่อเพิ่มความถูกต้อง ลดข้อพิพาทเกี่ยวกับแนวเขต และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบข้อมูลได้อย่างโปร่งใส

(3) การคุ้มครองผู้ครอบครองโดยสุจริตและสร้างหลักประกันความเป็นธรรม : รัฐควรกำหนดมาตรการคุ้มครองประชาชนที่ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินมาเป็นเวลานานโดยสุจริตโดยหากมีความจำเป็นต้องเพิกถอนหรือจำกัดสิทธิจากการดำเนินนโยบายของรัฐ ควรมีกลไกเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายอย่างเหมาะสม รวมทั้งควรคำนึงถึงหลักการไม่ใช้กฎหมายย้อนหลังในทางที่เป็นโทษแก่ประชาชนและกำหนดมาตรการคุ้มครองเกษตรกรรายย่อยเพื่อป้องกันการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน

(4) การบูรณาการระบบบริหารจัดการที่ดินและปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา: รัฐควรบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน เช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่ดินของรัฐ พื้นที่ป่าไม้ และพื้นที่อนุรักษ์ที่มีปัญหาทับซ้อน โดยพัฒนาฐานข้อมูลที่ดินระดับประเทศให้เชื่อมโยงเป็นระบบเดียวกัน

เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินมีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ และสร้างความมั่นคงแห่งสิทธิในที่ดินแก่ประชาชน

2. ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการนำหลักสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้กับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองจากรัฐ ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายที่ดินควรกำหนดหลักเกณฑ์แยกสิทธิครอบครองออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน และ (2) สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย ลดปัญหาความซ้ำซ้อน และสร้างความมั่นคงแห่งสิทธิในที่ดินแก่ประชาชน ผู้ศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหา ดังนี้

2.1เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกรณีปัญหาในเรื่องการโอนสิทธิครอบครองที่ดินที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เพื่อให้ทะเบียนที่ดินสะท้อนสถานะของผู้มีสิทธิอย่างแท้จริง ลดปัญหาความไม่ตรงกันระหว่างผู้มีชื่อในเอกสารสิทธิกับผู้ครอบครองที่แท้จริงผู้ศึกษาวิจัยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินในมาตรา 4 ทวิ โดยบัญญัติว่า “มาตรา 4 ทวิ นับแต่วันที่ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินนี้ การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นโมฆะ การโอนที่ดินตามวรรคก่อนโดยวิธีการส่งมอบการครอบครองจะกระทำมิได้”

รัฐต้องมีนโยบายเร่งด่วนจัดทำโครงการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยเร็วที่สุด วิธีการนี้เมื่อที่ดินทั่วประเทศไทยมีหนังสือสำคัญแสดงการบริสุทธิ์ทุกแปลง ก็จะแก้ปัญหาเรื่องสิทธิครอบครองในที่ดินได้ เพราะจะได้ไม่ต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้กับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ปัญหาต่าง ๆ ก็จะไม่เกิดขึ้น ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักทฤษฎีความมั่นคงแห่งสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งเห็นว่าระบบทะเบียนที่ดินควรเป็นกลไกหลักในการรับรองและสร้างความเชื่อมั่นต่อสถานะของสิทธิ เพื่อป้องกันความคลาดเคลื่อนระหว่างสิทธิที่ปรากฏในทะเบียนกับสิทธิที่แท้จริง

2.2 เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกรณีปัญหาเรื่องการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี เพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองกรณีถูกแย่งการครอบครองโดยผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องฟ้องเอาคืนภายใน 1 ปี นับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครองนั้นไม่เหมาะสม ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการสูญเสียสิทธิในที่ดิน

บางประเภท และเหมาะสมกับลักษณะของทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูง ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินโดย โดยเพิ่มอีก 1 มาตราเป็นมาตรา 6 ทวิ โดยบัญญัติว่า

“มาตรา 6 ทวิ บุคคลใดครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากถูกแย่งการครอบครองตามมาตรา 1375 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย์ และประสงค์ฟ้องคดีเพื่อเอาคืน ซึ่งการครอบครองนั้น ต้องฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครอง”

เอกสารอ้างอิง

กรมที่ดิน. (2562). *ประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2562*. กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. https://www.dol.go.th/knowledge-land-department/publication-law-77/law-01/

ชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม. (2561). *ประมวลความรู้เกี่ยวกับงานกรมที่ดิน*. กรมที่ดิน.

ลัดดาวัลย์ อุทัยนา. (2564). การตกทอดทางมรดก *“สิทธิการเข้าทำประโยชน์” ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01)*. มหาวิทยาลัยสยาม.

ปภาณภณ ปภังกรภูรินท์. (2568). หลักความคาดหวังอันชอบธรรมในกฎหมายปกครอง: พัฒนาการแนวคิดเชิงเปรียบเทียบและบทวิเคราะห์สำหรับประเทศไทย. *วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, *43*(4), 25–69.

เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. (2528). *อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์*. สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

วุฒิชัย เต็งพงศธร. (2568). “การครอบครองปรปักษ์ในกฎหมายไทย: หลักการ การตีความ และข้อถกเถียง.” *วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ*, *16*(1), 98–111.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2563). *เจ้าของที่ดินต้องดูแลก่อนโดนแย่ง“ครอบครองปรปักษ์”*. Justice Channel.

Chan, S. K. (2024). The Torrens system under the Land Titles Act: A “Bebe” retrospective. *Singapore Academy of Law Journal*, *36*, 42–81.

Ferree, K. E., Honig, L., Lust, E., & Phillips, M. L. (2023). Land and legibility: When do citizens expect secure property rights in weak states? *Ameri can Political Science Review*, *117*(1), 42–58. https://doi.org/10.1017/S0003055422000417

Nakayi, R. (2023). Certificate of title: A discussion of contemporary challenges to the protection of land interests in Uganda. *Journal of African Law*, *67*(1), 23–43. https://doi.org/10.1017/S0021855322000286

Ohavi, B. (2024). Why metaphysics matters: The case of property law. *Law and Philosophy*, *43*(4), 367–391. https://doi.org/10.1007/s10982-024-09495-3

Schuldt, L., & Wilartratsami, S. (2025). Environmental cases at the Supreme Administrative Court 2021–24. *Thai Legal Studies, 5*(1), 75–103. https://doi.org/10.54157/tls.282333

See, A. W. L. (2022). T*he Torrens System in Singapore: 75 years from conception to commencement. American Journal of Legal History*, *62*(1), 66–87. https://doi.org/10.1093/ajlh/njac004

Stacey, R. (2024). Public law's Cerberus: A three-headed approach to Charter rights-limiting administrative decisions. *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, *37*(1), 287–322. https://doi.org/10.1017/cjlj.2023.8