

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งแตกต่างกันไปตามฐานะที่กฎหมายกำหนด เช่น โฉนดที่ดินเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้รับโฉนดที่ดินจึงเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นหนังสือแสดงสิทธิครอบครองที่ดิน ผู้ใดได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์จึงเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินเท่านั้น การออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งภาครัฐและเอกชน กล่าวคือ เป็นการรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนเพื่อความมั่นคงในการทำประโยชน์ในที่ดินส่งผลต่อการเพิ่มผลพวงในด้านเกษตรกรรม ที่อยู่อาศัย ที่ประกอบธุรกิจการค้าเป็นการกระจายรายได้สู่ประชาชน ซึ่งสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมเงินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพได้ อีกทั้งเป็นการป้องกันข้อพิพาทในเรื่องที่ดินและเป็นการสนับสนุนการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วย ปัจจุบันการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วทุก ๆ ปี ความต้องการพื้นที่ทำกินและอยู่อาศัยจึงเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัวในขณะที่จำนวนที่ดินมีอยู่เท่าเดิมหรืออาจจะน้อยกว่าเดิม เนื่องจากภัยธรรมชาติสวนทางกันการเร่งรัดออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนจึงเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐต้องเร่งดำเนินการ เพื่อรับรองสิทธิของประชาชนเป็นการป้องกันปัญหาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือเอกชนกับรัฐ

การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ โฉนดที่ดิน ออกได้ 2 วิธี คือ

1. การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน โดยรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนโดยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินด้วยวิธีการสำรวจจริงวัดทำแผนที่ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ และการเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดินโดยการย้ายรูปแปลงที่ดินจาก น.ส.3 ก. ที่ใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศไปลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศระบบพิกัดฉากยูทีเอ็ม โดยไม่ต้องทำการสำรวจจริงวัดตามมาตรา 58 ตี

2. การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย โดยเจ้าของที่ดินยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเอง แยกเป็น 2 กรณี คือ กรณีมีหลักฐานสำหรับที่ดินตามมาตรา 59 และกรณีไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ

การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ออกให้แก่ผู้ที่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ใบจอง ใบเหยียบย่ำ น.ศ.3 โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้ที่มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ส่วนการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ ผู้ที่มีสิทธิขอลงโฉนดที่ดินจะต้องเป็นผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน

ปัญหาการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือโฉนดที่ดิน กรณีไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้นคือ ผู้ที่ครอบครองที่ดินมาก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินโดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน กล่าวคือไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งต่อมามีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มากำหนดหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินโดยข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวงฉบับนี้ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ ซึ่งไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชนหรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว เป็นผลให้ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินบนเกาะมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินไม่สามารถขอลงโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

จากปัญหาดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการออกโฉนดที่ดินบนเกาะตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีไม่มีหลักฐาน ส.ค.1) ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 (3) ว่ามีปัญหายังไรและมีแนวทางแก้ไขหรือไม่อย่างไร อีกทั้งยังได้ศึกษาหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดิน หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้นำไปศึกษาวิเคราะห์หาคำตอบและข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน)
2. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของการออกเอกสารสิทธิที่ดิน หลักการแนวคิด ทฤษฎี ในการออกเอกสารสิทธิที่ดิน
3. เพื่อศึกษามาตรการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิที่ดิน
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ สำหรับที่ดินบนเกาะตาม กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)
5. เพื่อศึกษาค้นหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข กฎหมาย เพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชน

สมมติฐานของการศึกษา

การที่รัฐออกกฎกระทรวงฉบับที่ 43 ข้อ 14 (3) มาบังคับใช้เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินบนเกาะมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีได้แจ้งการ ครอบครอง (ส.ค.1) มิให้นำที่ดินดังกล่าวมาขอออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวล กฎหมายที่ดินได้ในขณะที่ผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมิใช่ที่บนเกาะสามารถขอออกโฉนดที่ดินตาม มาตรา 59 ทวิ ได้ จึงเป็นการไม่ยุติธรรม ซึ่งน่าจะขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนและความเสมอภาคตามกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีการทบทวน ปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม กฎกระทรวงดังกล่าว เพื่อเป็นการแสดงว่ารัฐมิได้ออกกฎหมายมาเพื่อทำให้ประชาชนเดือดร้อน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนต่อไป

วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (documentary research) โดยการศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ คำรา คำบรรยาย บทความ วิทยานิพนธ์ คำวินิจฉัยศาลปกครองและเอกสารที่เกี่ยวข้องต่างๆ

ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยปัญหาการออกโฉนดที่ดินบนเกาะ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) และการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงพัฒนากฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมและประโยชน์สูงสุดต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน)
2. ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาของการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน หลักการแนวคิด ทฤษฎี ในการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ สำหรับที่ดินบนเกาะตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)
5. ทำให้ทราบถึงมาตรการที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย เพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชน