

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดินเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนตายต้องอาศัยที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและใช้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ อีกทั้งยังเป็นแหล่งสร้างผลผลิตทาง การเกษตรและอุตสาหกรรม ในด้านเศรษฐกิจถือว่า ที่ดินเป็นเศรษฐกิจที่เป็นแหล่งรวม ทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่า ในด้านการปกครองที่ดินเป็นรากฐานของความมั่นคงที่แสดงถึงอาณาเขตแห่งการเป็นเจ้าของ การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินให้กับประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งภาครัฐและเอกชน กล่าวคือ เป็นการรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนเพื่อความมั่นคงในการทำประโยชน์ในที่ดิน ส่งผลต่อการเพิ่มผลพวงในด้านเกษตรกรรม ที่อยู่อาศัยที่ประกอบธุรกิจการค้า เป็นการกระจายรายได้สู่ประชาชนซึ่งสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมเงิน เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพได้ อีกทั้งเป็นการป้องกันข้อพิพาทในเรื่องที่ดินและเป็นการสนับสนุนการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วย ปัจจุบันการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วทุกๆ ปี รวมถึงความต้องการพื้นที่ทำกินและอยู่อาศัยที่เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ในขณะที่จำนวนที่ดินมีอยู่เท่าเดิมหรืออาจจะน้อยกว่าเดิม เนื่องจากภัยธรรมชาติที่สวนทางกัน การเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินให้กับประชาชนเป็นการป้องกันปัญหาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับรัฐ

ที่ดินมี 2 ประเภทคือ

1. ที่ดินของเอกชน ซึ่งรวมถึงที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่อาจมีหลักฐาน แบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3,น.ส.3ก.) ผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้นและรวมถึงที่ดินมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดراجองและตรางองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว
2. ที่ดินของรัฐ ได้แก่ที่ดินที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมทั้งที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้มีผู้ใดครอบครองเป็นเจ้าของ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเช่นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งกลับมาเป็นของแผ่นดิน

โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ทางหลวง ทางน้ำ ทะเลสาบทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะเช่น ศาลากลางจังหวัด โรงทหาร

การออกโฉนดที่ดินถือว่าเป็นกระบวนการที่ยุ้งยากและเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับกรมที่ดิน และประชาชนเป็นอย่างมาก ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตาม กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) จะต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์ แล้วไม่เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายดิ่ง และ ไม่เป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 วางหลักไว้ว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจ แห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาและมาตรา 1304 (2) ได้กล่าวถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไว้ว่า เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ ก็เพื่อประโยชน์ของปวงชน ทั้งนี้โดยจะได้ใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

ดังนั้น พื้นที่ใดที่ได้มีการประกาศเป็นเขตหวงห้ามที่ดินถ้ายังมิได้มีการถอนสภาพที่ดินที่ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะนำมาออกเอกสารสิทธิไม่ได้ เว้นแต่ที่ดินแปลงใดที่ได้มีการ ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาหวงห้าม สามารถนำมาขออนุญาต ออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้จึงต้องมีการพิสูจน์สิทธิว่าได้ครอบครองที่ดินมาก่อน ที่จะประกาศเป็นเขตหวงห้ามตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานที่ใช้เวลานานทำให้เกิดความล่าช้า อีกทั้งความต้องการ ของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่มานานต้องการออกเอกสารสิทธิ ประกอบกับสภาพข้อเท็จจริงของพื้นที่ ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ไปแล้ว ขณะที่ผลของกฎหมายที่ได้มีการหวงห้ามยังคงมีอยู่ ทำให้การปฏิบัติงานของกรมที่ดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เข้าไปดำเนินการมีปัญหาในการปฏิบัติ และการตีความ ไม่สามารถชี้แจงทำความเข้าใจข้อร้องเรียนของประชาชนในพื้นที่ได้

การออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำได้ 2 วิธี คือ

1. การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน โดยรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน ให้แก่ประชาชน โดยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินด้วยวิธีการสำรวจจริงวัดทำแผนที่ ตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ และการเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดินโดยการย้ายรูปแปลงที่ดินจาก น.ส.3ก. ที่ใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศไปลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศระบบพิกัดฉากยูทีเอ็ม โดยไม่ ต้องทำการสำรวจจริงวัดตามมาตรา 58 ครี

2. การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย โดยเจ้าของที่ดินยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเอง แยกเป็น 2 กรณี คือ

กรณีมีหลักฐานสำหรับที่ดินตามมาตรา 59 และกรณีไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ

การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ออกให้แก่ผู้ที่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ น.ส.3 โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้ที่มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ส่วนการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิผู้ที่มีสิทธิขออกโฉนดที่ดินได้จะต้องเป็นผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน

ปัญหาการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือโฉนดที่ดิน กรณีที่มีหลักฐานการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) น.ส.3 ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มากำหนดหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดิน โดยข้อ 14 ของกฎกระทรวงฉบับนี้ ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินรวม 5 ประเภท แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพทางกฎหมายของที่ดินดังกล่าวแล้ว เห็นว่าที่สงวนหวงห้ามและที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เป็นที่ดินซึ่งมีปัญหาเงื่อนไขของกฎหมายสลับซับซ้อนและมีความไม่ชัดเจนในการแปลความกฎหมาย รวมทั้งในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ควบคู่ไปกับข้อเท็จจริงในการสงวนหรือหวงห้าม จึงจะพิจารณาได้ว่าที่ดินนั้นอยู่กับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายหรือไม่

จากปัญหาดังกล่าวทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ซึ่งได้มีการสงวนหวงห้ามไว้ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีมีหลักฐาน ส.ค.1 และน.ส.3) ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 ว่ามีปัญหาอย่างไรและมีแนวทางแก้ไขหรือไม่อย่างไร อีกทั้งยังได้ศึกษาหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดิน หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้นำไปศึกษาวิเคราะห์หาคำตอบและข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)
2. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎีในการออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)

3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 สำหรับที่ดินที่อยู่ในเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)
5. เพื่อศึกษาค้นหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชน

สมมติฐานของการศึกษา

การที่รัฐออกกฎกระทรวงฉบับที่ 43 ข้อ 14 มาบังคับใช้เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนผู้ครอบครองการทำประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ที่มีการกำหนดเป็นเขตสงวนหวงห้ามมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีหลักฐาน ส.ค.1น.ส.3 มิให้นำที่ดินดังกล่าวมาขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ในขณะที่ผู้ครอบครองที่ดินซึ่งไม่อยู่ในเขตสงวนหวงห้ามสามารถขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ได้ จึงเป็นการไม่ยุติธรรม อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน และความเสมอภาคตามกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีการทบทวน ปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎกระทรวงดังกล่าว เพื่อเป็นการแสดงว่ารัฐมิได้ออกกฎหมายมาเพื่อให้ประชาชนเดือดร้อน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขประชาชนต่อไป

วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น การศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary research) โดยวิธีการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจาก กฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบต่าง ๆ ตำรา คำบรรยาย บทความ วิทยานิพนธ์ คำวินิจฉัยศาลปกครองและเอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาปัญหาการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่มีการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) และการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ กฎหมายเกี่ยวกับการ

ปฏิรูปที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุง พัฒนากฎหมาย ให้เกิดความเป็นธรรมและ ประโยชน์สูงสุดต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)
2. ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎีในการออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 สำหรับที่ดินในพื้นที่ที่มีการกำหนดเขตหวงห้ามตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)
5. ทำให้ทราบถึงมาตรการที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชน

นิยามศัพท์

การสงวนหวงห้าม หมายถึง การกั้นหรือการกำหนดเขตที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อใช้ประโยชน์ต่าง ๆ ของทางราชการหรือเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ที่ดิน หมายถึง พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

สิทธิในที่ดิน หมายถึง กรรมสิทธิ์ และให้หมายความถึงสิทธิครอบครองด้วย

โฉนดที่ดิน หมายถึง หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและให้หมายความรวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หมายถึง หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คือ โฉนดที่ดิน และหนังสือสำคัญแสดงสิทธิครอบครอง ได้แก่ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว)

การรังวัด หมายถึง การรังวัดปักหลักเขต การคำนวณการรังวัดเพื่อให้ทราบที่ตั้ง แนวเขต และเนื้อที่ของที่ดิน

ระวางแผนที่ หมายถึง แผนที่แปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อให้รู้ตำแหน่งของแปลงที่ดินว่ามีขนาด รูปร่าง และเนื้อที่อย่างไร โดยเริ่มทำกันมาตั้งแต่ ร.ศ.120 (พ.ศ.2444)

ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หมายถึง ระวางแผนที่ที่สร้างโดยภาพถ่ายทางอากาศและมีการปรับแก้ความคลาดเคลื่อนตามหลักวิชาการแล้ว

ส.ค.1 หมายถึง แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน เป็นการแจ้งสิทธิในที่ดินซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนการใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497) ที่ดำเนินการให้โดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ทั้งที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะและที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามธรรมดาทั่วไป รวมถึงที่ดินซึ่งมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งด้วย

ที่รกร้างว่างเปล่า หมายถึง ที่ดินที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของและเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ที่สาธารณประโยชน์ หมายถึง ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน

ป่าสงวนแห่งชาติ หมายถึง ป่าที่ทางราชการได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

เขตป่าไม้ หมายถึง เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยาน และให้หมายความรวมถึงเขตป่าไม้ถาวร (ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ) ด้วย

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด (กปร.จังหวัด) หมายถึง คณะกรรมการที่ประธานกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) แต่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545

การพิสูจน์สิทธิครอบครอง หมายถึง การพิสูจน์ว่าราษฎรที่ครอบครองที่ดินในเขตที่ดินของรัฐมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้ามีสิทธิโดยชอบก็จะได้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามวิธีการแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน