

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน Acquiring Ownership of Land

วรเมธ พรหมแก้ว

สาขาวิชานิติศาสตร์ โครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ประเทศไทย

*ผู้รับผิดชอบบทความ

Woramet Promkaew

Department of Law, Doctor of Philosophy in Social Sciences, Ramkhamhaeng University Thailand

*Corresponding author: Lek_woramet@hotmail.com

Received: November 27, 2023 / Revised: January 29, 2024 / Accepted: February 6, 2024

บทคัดย่อ

ที่ดินเป็นทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาและสามารถถือครองได้ จึงมีความสำคัญยิ่งในทางด้านเศรษฐกิจ ประชาชนมีความต้องการที่จะเป็นเจ้าของที่ดิน เพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพ แต่ที่ดินในประเทศไทย มีจำนวนจำกัด ลักษณะของการถือครองที่ดินแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน การจำแนกที่ดินในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างชัดเจนสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของที่ดิน ปัจจุบันสิทธิในที่ดินมีหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นที่ดินประเภทที่มีเอกสารสิทธิหรือที่ไม่มีเอกสารสิทธิ สำหรับที่ดินประเภทที่มีเอกสารสิทธิ เช่น โฉนดที่ดิน โฉนดตราจอง, น.ส.3, น.ส.3ก. หรือ ใบจอง นอกจากนี้ยังพบว่าการรับรองสิทธิของประชาชนผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นกระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีความแตกต่างกันตามฐานะที่กฎหมายกำหนดขึ้น เช่น โฉนดที่ดินเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ผู้ได้รับโฉนดที่ดินเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สำหรับผู้ได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือใบจองจะเป็นเพียงผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินเท่านั้น สิทธิบางประการของผู้มีชื่อถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์จึงมีความแตกต่างกัน การออกเอกสารสิทธิในที่ดินหรือการได้มาซึ่งที่ดินของประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยถือว่าเป็นการรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนเพื่อความมั่นคงในการทำประโยชน์ในที่ดินอันส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิตในด้านการเกษตรหรือที่อยู่อาศัย รวมถึงการประกอบธุรกิจการค้าอันเป็นการกระจายรายได้สู่ประชาชน อีกทั้งยังสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมเงินกับสถาบันการเงินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ รวมไปถึงเป็นการป้องกันข้อพิพาทในเรื่องที่ดินและการสนับสนุนการป้องกัน การบุกรุกที่ดินของภาครัฐอีกด้วย

คำสำคัญ: กรรมสิทธิ์; การออกเอกสารสิทธิ; สิทธิในที่ดิน

Abstract

Land is a type of real estate asset that has a price and can be held, therefore it is of great importance in the economy. People have a desire to own land for use as residence or occupation. But the amount of land in the country is limited. Land can be divided into two types according to the nature of ownership: government land and private land. Classifying land in such a way creates a clear land ownership system that reflects the importance of land. Currently, there are many types of land rights. Whether it is the type of land that has a title document or one that has a title document For land types that have rights documents such as land title deed, preemption deed, Nor.Sor.3, Nor.Sor.3K or pre-emption certificate, it is also found that the certification of the rights of the people who occupy them. And making use of the land is the process of issuing land rights documents according to the Land Code of 1954, which will be different. According to the status established by law, for example, a land title deed is a document showing ownership of land. The person who receives the land title deed is therefore the owner of the land. For those who receive a certificate of utilization or a preemption certificate, they will only be those with possession rights to the land. Some rights of the named person Holding ownership in the land title deed and the certificate of utilization are therefore different. Issuing land rights documents or acquiring People's land is therefore extremely important. It is considered to be a guarantee of property rights of the people for stability in doing business. Benefits in the land which affects increasing productivity in agriculture or housing Including the business operations which are distribute income to the people It can also be used as collateral. Borrowing money from financial institutions for working capital Occupation Including preventing disputes regarding land. and to support the prevention of further encroachment on government land.

Keywords: Title; Issuance of Rights Documents; Land Rights

1. บทนำ

กรรมสิทธิ์ถือเป็นที่ทรัพย์สินชนิดหนึ่งซึ่งแสดงความเป็นเจ้าของ เป็นสิทธิที่สมบูรณ์ที่สุดที่บุคคลจะพึงมีเหนือทรัพย์สิน ผู้เป็นเจ้าของแห่งกรรมสิทธิ์มีอำนาจแห่งความเป็นเจ้าของที่สามารถใช้สอย จำหน่าย ครอบครอง ติดต่อกับและเอาคืนทรัพย์สินจากผู้ที่ไม่มียุทธสิทธิ์ที่จะยึดถือทรัพย์สินนั้นไว้ ตลอดจนเข้าขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1336 กรรมสิทธิ์จึงเป็นสิทธิที่มีอยู่เหนือตัวทรัพย์สินที่กฎหมายคุ้มครองและรับรองให้ แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่สามารถใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นอย่างตามอำเภอใจได้จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจึงต้องใช้สิทธิภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายที่ให้การรับรองไว้

สำหรับ “สิทธิในที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1367 บัญญัติว่า บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง ดังนั้นสิทธิครอบครองจึงหมายความว่าสิทธิหรือการกระทำในการยึดถือหรือครอบครองทรัพย์สินที่มีเจตนาการยึดถือที่ต้องการความเป็นเจ้าของมาเป็นของตนเองอย่างแท้จริงไม่ใช่ยึดถือไว้แทนบุคคลอื่นอย่างผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อทรัพย์สิน การเข้ายึดถือที่ดินต้องยึดถือเพื่อความเป็นเจ้าของที่ดินนั้น กล่าวคือ ไม่ได้ยึดถือในลักษณะของผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อทรัพย์สินเหนือพื้นดินหรือผู้ทรงสิทธิอาศัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหลักประมวลกฎหมายที่ดินในความหมายของสิทธิในที่ดินจะเห็นได้ว่าคำว่ากรรมสิทธิในที่ดินหรือสิทธิครอบครองในที่ดินเป็นความหมายเดียวกันโดยเป็นการบ่งบอกความเป็นเจ้าของในที่ดินนั้น เพียงแต่ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ถือเป็นที่ดินที่มีความมั่นคง ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจอง “ที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว” สำหรับสิทธิการครอบครองจะใช้กับที่ดินที่เป็นเอกสารสิทธิประเภท ใบจอง หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) และ (น.ส.3 ก.)

การได้กรรมสิทธิในที่ดินของบุคคลอื่นโดยการครอบครองปรปักษ์ตามมาตรา 1382 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุคคลต้องเข้าครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ซึ่งแตกต่างกับการแย่งการครอบครองในที่ดินของบุคคลอื่นตามมาตรา 1367 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุคคลต้องเจตนาเข้ายึดถือที่ดินของบุคคลอื่นเพื่อตนเอง ซึ่งผู้ครอบครองหรือเจ้าของที่ดินเดิมจะต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อติดตามเอาคืน ซึ่งการแย่งการครอบครองนั้นภายในหนึ่งปีนับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครองและพนักงานเจ้าหน้าที่จะจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1367 ให้ปรากฏในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) หรือ (น.ส.3 ก.) โดยบุคคลผู้ได้สิทธิการครอบครองไม่จำเป็นต้องนำคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลมาประกอบเรื่องดำเนินการ แต่ผู้ขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต้องครอบครองที่ดินจริง สิ่งสำคัญต้องนำหลักฐานที่ดิน น.ส.3 และ น.ส.3 ก. มาประกอบคำขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หากไม่สามารถนำหลักฐาน น.ส.3 และ น.ส.3 ก. มาแสดงจะไม่สามารถขอจดทะเบียนการได้เว้นแต่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้เจ้าหน้าที่ออกใบแทนเพื่อประกอบการจดทะเบียนการได้มานั้น (กรมที่ดิน สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน, 2559, หน้า 359) สำหรับการจดทะเบียนได้มาโดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1382 ผู้ครอบครองปรปักษ์จะต้องนำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลมาประกอบการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้นไม่สามารถนำเพียงหลักฐานกรรมสิทธิ์โฉนดที่ดินมายื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ (กรมที่ดิน สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ, 2553, หน้า 31)

ฉะนั้น เมื่อกล่าวถึงการได้มาซึ่งกรรมสิทธิในที่ดินย่อมหมายถึงการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินด้วย โดยกรรมสิทธิในที่ดิน คือ การมีชื่อเป็นเจ้าของที่ดินในโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจอง “ที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว” สำหรับสิทธิครอบครองในที่ดิน คือ การมีชื่อเป็นเจ้าของที่ดินในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) หรือ (น.ส.3 ก.) ผู้เขียนบทความจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการได้มาซึ่งกรรมสิทธิในที่ดินโดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

- 1.1 เพื่อให้ทราบความหมายและความเป็นมาของการได้มาซึ่งกรรมสิทธิในที่ดินของประเทศไทย
- 1.2 เพื่อให้ทราบหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน
- 1.3 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายการได้มาซึ่งกรรมสิทธิในที่ดิน

2. เนื้อหา

2.1 หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

บทความนี้ได้นำแนวคิดของนักทฤษฎีที่สำคัญเกี่ยวกับกรรมสิทธิในที่ดินที่สำคัญมาเขียนไว้ โดยจอห์น รอลส์ (John Rawls) นักปรัชญาตะวันตกเสนอว่าหลักความยุติธรรม คือ สัญญาประชาคมที่เป็นรากฐานของสังคม การเมือง รัฐธรรมนูญ การปกครองของรัฐ การบัญญัติกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักความยุติธรรม โดยมีความเห็นว่าสังคมที่มีความยุติธรรมนั้นตามทฤษฎีว่าด้วยความยุติธรรม (A Theory of Justice) กฎหมายและสถาบันต่าง ๆ ไม่ควรให้ประโยชน์กับคนกลุ่มหนึ่งบนต้นทุนของคนกลุ่มอื่น ๆ บนฐานธรรมชาติและฐานะสังคมที่มีความแตกต่างกัน ในการพัฒนาแนวคิดที่ว่า ความยุติธรรมในฐานะความเป็นธรรม “Justice as fairness” จอห์น รอลส์ ได้ทดลองใช้จินตนาการตัวเราที่ตัดสินใจเลือกหลักความยุติธรรมจากจุดกำเนิดของความเป็นธรรมอย่างที่เราไม่ต้องคำนึงถึงฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจ ไม่คำนึงถึง ชาติพันธุ์ เพศ หรือความสามารถที่ติดตัวมารวมถึงข้อเท็จจริงทางสังคมอื่น จอห์น รอลส์ ได้เสนอว่าเราต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกกับเสรีภาพที่เท่าเทียมกันและโอกาสที่เป็นธรรมสำหรับทุกคนในสังคม โดยต้องแบ่งปันส่วนรายได้และความมั่งคั่งไปยังกลุ่มคนที่ยากจนให้ได้อย่างทั่วถึงที่สุด ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคที่เป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

แต่การใช้หลักความเสมอภาคมีความหลากหลายในการปฏิบัติ (บวรศักดิ์ อรรถมนู, 2538, หน้า 38) เนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นการปฏิบัติแก่บุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไปด้วย แต่ทั้งนี้ย่อมต้องเป็นความแตกต่างที่ทุกคนยอมรับได้โดยมีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความยุติธรรม ดังนี้

2.1.1 ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนในสังคม เว้นแต่สถานการณ์จะแตกต่างกันออกไป คือการออกกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้ในสังคมใดต้องออกกฎหมายให้มีผลเสมอภาคกัน ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยเชื้อชาติ หรือต่างศาสนากัน เว้นเสียแต่สถานการณ์แตกต่างกันสามารถบังคับในสิ่งที่มีความแตกต่างกันได้

2.1.2 การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น กล่าวคือ กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกัน แล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกัน กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน

2.1.3 การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชนในการปฏิบัติต่อบุคคลตามหลัก ความเสมอภาคนั้น ย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนั้นจะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎหมายเพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนเพียงอย่างเดียวไม่ได้

2.1.4 การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคหรือเพื่อเป็นข้อยกเว้นหลักความเสมอภาคนั้น จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ของบุคคล

2.1.5 การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับของบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่น เพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่ย่อมไม่สามารถกระทำได้

โดยจะเห็นว่าการพัฒนาแนวคิดที่ว่าด้วยความยุติธรรมในฐานะความเป็นธรรมต้องควบคู่กับ สิทธิเสรีภาพ ความเท่าเทียมของสังคมแล้ว สังคมยังต้องใช้หลักนิติรัฐด้วย คือ หลักการปกครองโดยกฎหมาย การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมาย ซึ่งกฎหมายจะเป็นที่มาของอำนาจและขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและเหตุที่กฎหมายเป็นที่มาของอำนาจ เนื่องจากกฎหมายเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนซึ่งการใช้อำนาจของ ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับส่วนกฎหมายที่เป็นขอบเขตของการใช้อำนาจ โดยกฎหมายเป็นสิ่งที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะถูกกำหนดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักกฎหมาย ได้แก่ หลักความเสมอภาค (principle of equality before the law) หลักแห่งความได้สัดส่วน (principle of proportionality) หลักแห่งความจำเป็น (principle of necessity) เป็นต้น

2.2 ความหมายและความเป็นมาของการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประเทศไทย

2.2.1 ความหมายของที่ดินและสิทธิในที่ดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ที่ดิน” ไว้เป็นการเฉพาะแต่ได้บัญญัติเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ไว้ในมาตรา 139 ว่า “อสังหาริมทรัพย์” หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์อันติดต่อกับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นและหมายความรวมถึงทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์อันติดต่อกับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย” โดยความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเพียงความหมายส่วนหนึ่งในประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้นจะนำความหมายทั้งหมดมาใช้กับคำว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้

ความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จึงหมายถึงพื้นดินทั่วไปบนพื้นผิวโลกและไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินชนิดใดจะอยู่บนบกเหนือผิวน้ำหรือใต้น้ำถือเป็นที่ดินทั้งสิ้น นอกจากนี้ส่วนที่อยู่เหนือพื้นดินขึ้นไปหรือลึกลงไปในพื้นดิน ได้แก่ ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำ น้ำ บาง ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลอยู่ในความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ด้วย



สำหรับ “สิทธิในที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย ซึ่งสามารถอธิบายความหมายได้ดังนี้

(1) กรรมสิทธิ์ คือ ความเป็นเจ้าของตามกฎหมายอันสามารถใช้สอย จำหน่าย หรือติดตามเอาคืนจากผู้ไม่มีสิทธิยึดถือได้ (วรวิทย์ เทพทอง, 2550, หน้า 20) รวมถึงการได้ดอกผลโดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้น หากเป็นโฉนดที่ดินผู้ซื้อโฉนดที่ดินต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ชอบด้วยกฎหมาย โดยทางราชการเป็นผู้รับรองกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของนั้น แต่อาจถูกแย่งการครอบครองหากปล่อยให้บุคคลอื่นครอบครองโดยสงบ เปิดเผย เจตนาเป็นเจ้าของที่ดินและครอบครองต่อเนื่องเกินกว่าสิบปี ผู้แย่งการครอบครองสามารถร้องขอต่อศาลขอให้ที่ดินมาโดยครอบครองปรปักษ์และนำคำพิพากษาของศาลไปจดทะเบียนได้มา โดยการครอบครองตามคำพิพากษาศาลตามมาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ กรณีทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือปล่อยให้ที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกิน สิบปีติดต่อกันถือว่าเจ้าของที่ดินมีเจตนาสละสิทธิในที่ดิน อธิบดีกรมที่ดินอาจร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ให้ที่ดินตกเป็นของรัฐได้

(2) สิทธิครอบครอง คือ ความเป็นเจ้าของตามกฎหมายเช่นเดียวกับกรรมสิทธิ์สามารถใช้ประโยชน์ จำหน่าย จ่ายโอน และมีสิทธิได้ดอกผลตลอดทั้งมีสิทธิที่จะปกป้องคุ้มครอง ตามประมวลกฎหมายที่ดินสิทธิครอบครองเป็นเจ้าของโดยการทำประโยชน์หรือการถือครอง แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินรัฐจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ให้หรือหนังสือรับรองที่รัฐยอมให้ราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินชั่วคราว ตราใบเจ้าของที่ดินยังไม่มีโฉนดที่ดินเจ้าของที่ดินมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น ส่วนจะเป็นสิทธิครอบครองจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ต้องผ่านการพิสูจน์สอบสวนจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อีกกระบวนการหนึ่ง อย่างไรก็ตามที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เจ้าของที่ดินอาจเสียสิทธิได้หากปล่อยให้บุคคลอื่นเข้าแย่งการครอบครองในที่ดินและเจ้าของที่ดินไม่ฟ้องร้องเรียกสิทธิครอบครองในที่ดินคืนภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่ถูกระงับการครอบครอง กรณีทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือปล่อยให้ที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินห้าปีติดต่อกันรัฐถือว่าเจ้าของที่ดินมีเจตนาสละสิทธิในที่ดิน อธิบดีกรมที่ดินอาจร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ให้ที่ดินตกเป็นของรัฐได้เช่นกัน

2.2.2 ประเภทของที่ดิน

ประเภทของที่ดินสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายประเภทตามเหตุผลความจำเป็นในการแบ่งประเภทของที่ดินของหน่วยงานนั้น ไม่มีข้อกำหนดในการแบ่งประเภทที่ชัดเจน เช่น แบ่งเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์และที่ดินที่มีสิทธิครอบครองหรือแบ่งตามประเภทที่ดินที่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ได้หรือโอนกรรมสิทธิ์ไม่ได้ ในส่วนของผู้เขียนเห็นว่าที่ดินในประเทศไทยควรแบ่งตามลักษณะของการถือครองที่ดินเป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) ที่ดินของเอกชน คือ ที่ดินทั่วไปที่ราษฎรสามารถถือครองได้เป็นการส่วนตัว การเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินไม่ต้องขออนุญาตจากทางราชการหรือบุคคลใด ผู้มีชื่อในเอกสารสิทธิสำหรับที่ดินเป็นเจ้าของที่ดินสามารถมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น การออกเอกสารสิทธิที่ดิน การจดทะเบียนซื้อขาย การจำนอง การขายฝาก ราษฎรสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองไม่ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ

(2) ที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินที่ราษฎรไม่สามารถถือครองเป็นการเฉพาะตัวได้ก่อนได้รับอนุญาตจากหน่วยงานราชการ ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษานั้น และไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินได้ เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว เป็นที่ดินที่อยู่ในการดูแลรักษาของหน่วยงานราชการ เช่น กรมการปกครอง กรมธนารักษ์ และอาจเป็นที่ดินที่ราษฎรสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์เป็นการสาธารณประโยชน์ได้ เช่น พืชเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าสาธารณะ ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ การออกเอกสารสิทธิสำหรับที่ดินหรือรังวัดเพื่อแสดงขอบเขตที่ดินของรัฐเป็นหน้าที่ของผู้ดูแลรักษา เช่น กรมธนารักษ์ออกโฉนดที่ดินบ้านพักของทางราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ สามารถรังวัดออกหนังสือสำคัญ

สำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เพื่อทราบขอบเขตที่ตั้งของที่ดินสาธารณประโยชน์นั้น ปัจจุบันที่ดินของรัฐตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 59 (พ.ศ. 2566) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เรียกว่า พื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งหมายความว่า เขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตอุทยานแห่งชาติ เขตวนอุทยาน เขตสวนพฤกษศาสตร์และเขตสวนรุกขชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าหรือเขตพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาจรวมถึงที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ไม่หมายความรวมถึงพื้นที่ที่มีการกันออกหรือเพิกถอนออกจากพื้นที่อนุรักษ์

2.2.3 การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย

การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินซึ่งประกอบด้วยการได้กรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินและการได้สิทธิครอบครองในที่ดิน ในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยมาตรา 3 ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ว่าบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในกรณีต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497) หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามกฎหมายนี้ เช่น บุคคลที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ และผู้รับโฉนดที่ดินดังกล่าวให้มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

1) การได้กรรมสิทธิ์ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเป็นเอกสารสิทธิที่ออกให้แก่ราษฎรก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 ได้แก่ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

2) โฉนดแผนที่ ราษฎรที่ครอบครองที่ดินมือเปล่าหรือหนังสือสำคัญอย่างอื่น เมื่อทางราชการจะออกโฉนดแผนที่ในท้องที่ใดผู้นั้นต้องนำรังวัดเพื่อขอออกโฉนดแผนที่ คือ โฉนดแผนที่ออกตามประกาศพระบรมราชโองการให้ออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่าและมณฑลกรุงเทพ ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ซึ่งได้ออกโฉนดแผนที่ครั้งแรกในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และโฉนดแผนที่ออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) เป็นการประกาศใช้ทั้งประเทศจึงได้ยกเลิกประกาศออกโฉนดที่ดินแต่เดิมทั้งหมด

3) โฉนดตราจอง ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจองและใช้ในมณฑลพิษณุโลก ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) เฉพาะมณฑลพิษณุโลก พิจิตร สุโขทัย และอุตรดิตถ์ (บางส่วนของจังหวัดนครสวรรค์ในปัจจุบันหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง)

4) ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นการออกสืบเนื่องมาจาก “ตราจอง” ตามพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการและเสนากำนัน อำเภอลงหวัดออกเดินประเมณนาจุลศักราช 1236 (พ.ศ. 2422) เพื่อความสะดวกในการเก็บเงินค่านา, ตราจองที่ข้าหลวงชุดคลองออกให้ตามประกาศชุดคลอง จุลศักราช 1234 (พ.ศ. 2420) ออกให้ราษฎรที่ออกเงินหรือใช้แรงงานในการชุดคลอง เช่น คลองรังสิต, ตราจองชั่วคราว ออกตามพระราชบัญญัติตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ใช้ในมณฑลพิษณุโลก ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) เรียกว่าโฉนดตราจอง สำหรับตราจองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2480 เป็นตราจองที่มีลักษณะเป็นใบอนุญาตสามารถเปลี่ยนเป็นตราจองที่ ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” โดยพนักงานเจ้าหน้าที่สลับหลังตราจองนั้นเป็นตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์เทียบเท่าโฉนดแผนที่

(2) การได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ ผู้ที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินและให้หมายความรวมถึงสิทธิการครอบครองด้วยรวมทั้งผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

(3) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เป็นการดำเนินการจัดที่ดินของรัฐให้กับบุคคลบางประเภทในรูปนิคมสร้างตนเอง โดยมีการจัดสรรที่ดินให้แก่บุคคลผู้เป็นสมาชิกเมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดิน



ที่ได้รับการจัดสรรครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว เช่น เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเกิน 5 ปี ได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปแล้วและชำระหนี้สินเกี่ยวกับกิจการของนิคมในทางราชการแล้ว เจ้าหน้าที่ที่จะออกหนังสือสำคัญ ไว้เป็นหลักฐาน คือ หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน.5) หรือหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเองโดยกรมประชาสงเคราะห์ (น.ค.3) เพื่อสมาชิกรับไปเป็นหลักฐานประกอบการยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อไป

(4) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น มีดังนี้

1) การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินกรณีที่ดินตามมาตรา 1308 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินแปลงใดเกิดที่อกริมตลิ่งที่อกริมตลิ่งนั้นย่อมเป็นกรรมสิทธิ์ของที่ดินแปลงนั้น ที่อกริมตลิ่งสามารถเกิดได้ทั้งที่ดินที่มีหลักฐาน น.ส.3 ก. และที่ดินมีโฉนด แต่ที่อกริมตลิ่งที่มีทางสาธารณประโยชน์คั่นอยู่ย่อมไม่ใช่ที่ดินกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินนั้นแต่เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา 1304(2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ที่ประสงค์ออกเอกสารสิทธิในที่ดินต้องยื่นคำขอรังวัดออกที่อกริมตลิ่งตามมาตรา 1308 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์พร้อมด้วยโฉนดที่ดินของตนเองซึ่งมีคณะกรรมการพิจารณาว่าที่ดินเกิดจากที่อกริมตลิ่งไม่ใช่เกิดจากการถมที่ดินออกไปสู่ทะเล

2) การได้มาโดยการครอบครองปรปักษ์ตามมาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ การครอบครองที่ดินกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่นโดยสงบ เปิดเผย และเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกันเป็นเวลา 10 ปี ผู้ครอบครองปรปักษ์นั้นย่อมได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อนำคำพิพากษาไปขอออกใบแทนโฉนดที่ดินในกรณีที่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาจดทะเบียนและจดทะเบียนได้มาโดยการครอบครองตามมาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้ปรากฏโฉนดที่ดินได้

3) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินทางมรดกตามมาตรา 1599 และ 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือทรัพย์สินทางมรดก กฎหมายไม่ได้บังคับให้ต้องจดทะเบียนการได้มาทางมรดกเจ้ามรดกต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เนื่องจากผู้รับมรดกมีสิทธิรับมรดกตั้งแต่วันที่เจ้ามรดกเสียชีวิต แต่การเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนของทรัพย์สินมรดกนั้นจะกระทำมิได้หากยังมิได้มีการจดทะเบียน และการไม่จดทะเบียนนั้นไม่หยักขุ่นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอก ซึ่งเป็นผู้ได้สิทธิในที่ดินนั้นมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนและได้จดทะเบียนการได้มาทางทะเบียนโดยสุจริตแล้ว

2.2.4 แบบของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

มาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ภายใต้บังคับมาตรา 56/1 แบบหลักเกณฑ์ และวิธีการออกใบจองหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวนหรือโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนหนังสือดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งบทความนี้กล่าวเฉพาะการออกเอกสารสิทธิสำหรับที่ดิน จึงขอเสนอเฉพาะแบบพิมพ์ที่ใช้ในการออกเอกสารสิทธิสำหรับที่ดินเท่านั้น ไม่รวมใบไต่สวนโฉนดที่ดินและใบแทน โดยที่ผ่านมากฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดแบบของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (บรรจง ศ. นาคประดา, 2545, หน้า 76) ดังนี้

(1) แบบโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีดังนี้

1) กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดแบบของโฉนดที่ดินไว้ 3 แบบ คือ น.ส.4 ก., น.ส.4 ข. และ น.ส.4 ค

2) กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2510) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดแบบของโฉนดที่ดินเป็น น.ส.4

3) กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2514) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดแบบของโฉนดที่ดินเป็น น.ส.4 จ. มีแผ่นเดียว รูปแผนที่อยู่ด้านหน้าและรายการแก้ไขทะเบียนอยู่ด้านหลัง

4) กฎกระทรวงฉบับที่ 34 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดแบบของโฉนดที่ดินเป็น น.ส.4 จ. ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

5) กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดในกรณีโฉนดที่ดินที่ออกเป็นโฉนดตราจองหรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ให้ใช้คำว่า “โฉนดตราจอง” หรือ “ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” แล้วแต่กรณีไว้ได้ตราครุฑ

โดยปัจจุบันการออกโฉนดที่ดินจะใช้แบบ น.ส.4 จ. เท่านั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

(2) แบบหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งออกตามประมวลกฎหมายที่ดินมี 4 แบบ ดังนี้ คือ แบบหมายเลข 3 เป็นแบบพิมพ์ที่ออกหลังประมวลกฎหมายที่ดิน น.ส.3, น.ส.3 ก. และ น.ส.3 ข. ปัจจุบันการพิจารณา ออก น.ส.3 ก. เฉพาะพื้นที่ที่ไม่มีการสร้างระวางแผนที่โฉนดที่ดิน ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 4 กำหนดว่า “การออกโฉนดที่ดินให้กระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว ในบริเวณที่ดินนอกจากนี้ให้ออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เว้นแต่อธิบดีกรมที่ดินจะเห็นเป็นการสมควรให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่ไว้แล้วไปพลางก่อน” สำหรับ น.ส.3 และ น.ส.3 ข. เป็นอำนาจในการออกของนายอำเภอโดยกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยกเลิกอำนาจนายอำเภอเมื่อ 16 เมษายน 2562 แล้ว

2.3 หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

2.3.1 วิธีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของประเทศไทยโดยปัจจุบันกรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบได้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิที่ดิน 3 วิธี คือ

(1) ตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใด ในปีใด จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดแผนที่โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดและให้บุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน ผู้มีใบจอง ใบเหี้ยมย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ผู้มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ รวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีหลักฐานใบจอง ใบเหี้ยมย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ผู้มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ นำพนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจรังวัดแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(2) เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ใดให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่และวันเริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินในการทำแผนที่ เพื่อออกโฉนดที่ดินให้นำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศโดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัด เว้นแต่กรณีจำเป็นให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสำรวจรังวัด เช่น ไม่สามารถลงระวางแผนที่ได้หรือไม่ปรากฏผลตายในระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งจะออกโฉนดที่ดินแก่ผู้มีชื่อตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) เท่านั้น

(3) การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย มี 2 วิธี คือ

1) การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้ดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิครอบครอง



ในที่ดิน ที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ เช่น บุคคลที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) รวมถึง ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่อง ผู้มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ผู้มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ รวมถึงวัดวาอารามแม้ไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) สามารถยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2) การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 59 พวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในกรณีผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าวด้วย และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสองแล้ว ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองหรือผู้ซึ่งได้รับคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมา แต่ในวันทำการสำรวจหรือพิสูจน์สอบสวนไม่ได้แจ้งการครอบครองต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ที่ดินนั้นตั้งอยู่หรือไม่ได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจวัดตามวันเวลาที่ประกาศกำหนด ถ้ามีความจำเป็นจะขอยกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรให้ดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ทางราชการกำหนด ถ้าการขอยกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อมีการรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินแล้วก่อนจะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58, 58 ทวิ, 59 และ 59 ทวิ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องสอบสวนให้แน่ชัดว่าเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้วและเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย โดยการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินไว้โดยห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (กรมที่ดิน, 2558, หน้า 209) ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(2) ที่เขา ที่ภูเขาและพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือเป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชนหรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และ 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20(3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น

(5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

จากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บังคับใช้กับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทุกพื้นที่ยกเว้น ข้อ 14(3) ในพื้นที่เกาะทั่วประเทศห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หากที่ดินไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มีใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบเหี้ยบย่ำ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือ

เป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชนหรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และ 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว จะเห็นว่าการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58, 58 ทวิ วรรคสอง (2) (3) และ มาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินบนพื้นที่ทั่วไปที่ไม่มีลักษณะพื้นที่เป็นเกาะ เช่น จังหวัดพัทลุง จังหวัดสุพรรณบุรีหรือจังหวัดบุรีรัมย์ สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 58, 58 ทวิ วรรคสอง (2) (3) และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2.3.2 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

(1) ผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน

บุคคลที่สามารถขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้จะต้องเป็นผู้ครอบครองที่ดิน คือ ต้องเป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริงไม่ใช่การถือครองที่ดินแทนบุคคลอื่นอย่างผู้เช่า ผู้ทรงสิทธิเก็บกิน แม้บุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้ครอบครองที่ดินที่เช่า หรือเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินแต่ไม่ใช่เจ้าของที่ดินที่แท้จริง จึงไม่สามารถนำที่ดินที่เช่าหรือทรงสิทธิเก็บกินมาขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ อีกทั้งที่ดินที่มีผู้ครอบครองจะต้องเป็นที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้วตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 5 บัญญัติว่า “ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้วและเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้” โดยการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะต้องเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามสมควรแก่สภาพที่ดิน ในท้องถื่นตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ เช่น ปลูกไม้ ทำประโยชน์เป็นสวนยางพารา สวนปาล์ม น้ำมัน ปลูกกลาง ทำประโยชน์เป็นนาข้าว สวนผลไม้ ปลูกเห็ดอย่างจังหวัดเชียงใหม่การทำประโยชน์บางพื้นที่ที่ปลูกเหมือนไม้ทำประโยชน์ แต่เมื่อดูในสภาพของท้องถื่น พบว่ามีการทำประโยชน์โดยการเลี้ยงตัวครั้งจึงถือว่าเจ้าของที่ดินได้ทำประโยชน์แล้ว เป็นต้น

(2) ที่ดินจะต้องไม่เป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ปัจจุบันกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 ห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือเอกสารสิทธิในที่ดินดังต่อไปนี้ (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2557, หน้า 68-69)

1) ที่ดินราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

2) ที่เช่า ที่กูเช่าและพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือเป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชนหรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และ 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

4) ที่สงวนหวห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20(3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น

5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น นอกจากนี้ยังห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในที่ดินดังต่อไปนี้ เว้นแต่จะได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไว้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ได้แก่ ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ถาวร ที่ดินในเขตป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 และวันที่ 17 ตุลาคม 2543 และที่ดินที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความลาดชัน 35 เปอร์เซ็นต์ ขึ้นไป ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

(3) ระเบียบและข้อกำหนดหรือมาตรการที่ใช้ในการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยข้อกำหนด ระเบียบ วิธีการหรือมาตรการที่ทางราชการกำหนดไว้ รวมทั้งระเบียบและแนวทางปฏิบัติการที่ดินที่กำหนดไว้ให้ครบถ้วน

2.4 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำ ที่ อ.432/2560 คดีหมายเลขแดง ที่ อ.77/2562 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2562 ระหว่างนายสฤณี จันทร์ดี ผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ 1 ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ ตั้งอยู่บนเกาะราชาใหญ่ หมู่ที่ 3 ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ได้รับมรดกมาจากบิดาซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาตั้งแต่ พ.ศ. 2490 ก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับโดยมิได้แจ้งการครอบครอง โดยผู้ถูกฟ้องที่ 1 ไม่รับคำขอออกโฉนดที่ดินไว้พิจารณาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ใบจอง ใบเหยียบย่ำ ตราจอง หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือพยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินมาโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยผู้ถูกฟ้องที่ 2 เห็นด้วยกับคำสั่ง สั่งไม่รับคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงนำเรื่องไปฟ้องศาลปกครองชั้นต้น ขอให้คำสั่ง (1) เพิกถอนคำสั่งไม่รับคำขอออกโฉนดที่ดินไว้พิจารณา (2) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับคำขอออกโฉนดที่ดินและพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1309 บัญญัติว่า เกาะที่เกิดขึ้นในทะเลสาบหรือในทางน้ำ หรือในเขตน่านน้ำของประเทศและท้องทางน้ำที่เข่นขึ้นก็ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา วรรคสองบัญญัติว่าถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตาม บทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย วรรคสามบัญญัติว่าการแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิใหม่แก่ผู้แจ้งแต่อย่างใด ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 บัญญัติว่าที่ดิน ซึ่งมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือเป็นของรัฐ มาตรา 4 บัญญัติว่าภายใต้บังคับมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย และกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 กำหนดว่าที่ดินที่จะขอออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้วและเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้...(3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”... และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 7...การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งไม่รับคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

จากปัญหาข้อกฎหมายข้างต้นพบว่ากฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14(3) เป็นการจำกัดสิทธิในที่ดินของประชาชนซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ห้ามออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ เช่น ที่เกาะผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หรือมีใบจอง ใบเหยียบย่ำหรือมีหลักฐาน น.ค.3, ก.ส.น.5 มาแสดงพร้อมยื่นคำขอออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สำหรับผู้ไม่ได้แจ้งการครอบครองหรือหลักฐานอื่น

แม้จะมีการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่สามารถขอก่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ฉะนั้นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินพนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ได้เจ้าของที่ดินจะต้องได้สิทธิในที่ดินชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ผู้ที่ได้สิทธิในที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายจะไม่ได้การรับรองจากรัฐและไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้

3. บทสรุป

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินในประเทศไทยเกิดขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2444 หรือ ร.ศ.120 โดยโฉนดแผนที่ออกตามประกาศพระบรมราชโองการให้ออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่าและมณฑลกรุงเทพ ร.ศ.120 (พ.ศ. 2444) ซึ่งได้ออกโฉนดแผนที่ครั้งแรกในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยที่ผ่านมารวมที่ดินได้มีการเสนอแก้กฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ การรังวัด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ รวมถึงการเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายมาแล้วจำนวนหลายครั้งเพื่อปรับปรุงประมวลกฎหมายที่ดินให้มีมาตรฐานมากขึ้นรองรับการเปลี่ยนแปลงต่อความต้องการของประชาชนและเพื่อคุ้มครองทรัพยากรของชาติป้องกันการบุกรุกหรือการอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายและการร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทุจริตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยมิชอบซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการทำผิดกฎหมายร่วมกับเจ้าของที่ดินในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินมากขึ้นมีสาเหตุมาจากความต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชนเนื่องจากที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้นความต้องการของประชาชนมากขึ้น ที่ดินที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันจะตกอยู่กับนายทุนหรือกลุ่มทุนต่าง ๆ จนทำให้เกิดขบวนการที่จะออกเอกสารสิทธิในที่ดินเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินในช่องทางที่ผิดระเบียบและกฎหมายมากขึ้น แม้ว่ารัฐบาลจะออกระเบียบกฎหมายในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้มีความรัดกุมมากแค่ไหน แต่ผู้กระทำความผิดจะหาช่องทางทุจริตโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายเช่นกัน

ปัจจุบันมีระเบียบ คำสั่ง กฎกระทรวงจำนวนหลายฉบับที่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ประกอบในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยระเบียบของกรมที่ดินที่นำมาประกอบการพิจารณาที่สำคัญ คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่กำหนดเงื่อนไข ระเบียบและวิธีการในการดำเนินการไว้ซึ่งที่ดินที่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ เช่น ที่ดินหรือทางสาธารณประโยชน์ ที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี พื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 35 เปอร์เซ็นต์ ขึ้นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 หรือที่เขา ที่ภูเขา ที่เกาะ เว้นแต่จะเป็นที่ดินที่มีแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเป็นการเฉพาะในการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะเพื่อป้องกันการบุกรุกของราษฎรและเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้แก่อนุชนรุ่นหลังสืบไป ซึ่งหลังจากการประกาศใช้กฎกระทรวงเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2537 มีปัญหาเกิดกับประชาชนเป็นอย่างมากโดยเฉพาะในพื้นที่เกาะ เช่น จังหวัดภูเก็ต อำเภอเกาะสมุย อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ เนื่องจากพื้นที่เกาะเจ้าของที่ดินที่ไม่มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือใบจอง, น.ส.3, น.ส.3 ก., น.ค.3, ก.ส.น 5 โดยมีเพียงที่ดินมือเปล่าหรือ ภ.บ.ท 5 แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 ซึ่งเป็นวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่สามารถขอก่อออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 58, 58 ทวิ วรรคสอง (2) (3) และ มาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในพื้นที่เกาะ สำหรับพื้นที่ทั่วไปที่ไม่มีลักษณะเป็นพื้นที่เกาะ เช่น จังหวัดยโสธร จังหวัดสงขลา จังหวัดนนทบุรี แม้ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินใดมีเพียงที่ดินมือเปล่าหรือ ภ.บ.ท 5 ซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในเขตที่ดินของรัฐทุกประเภทสามารถนำมาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิตามมาตรา 58, 58 ทวิ วรรคสอง (2) (3) และมาตรา 59 ทวิ ได้ สร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม กฎหมายมีลักษณะสองมาตรฐานเลือกปฏิบัติกฎหมายฉบับเดียวกันใช้บังคับไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ แม้การออกกฎหมายจะมีเหตุผลเพื่อ



กำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเป็นการเฉพาะในการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะเพื่อป้องกันการบุกรุกของราษฎรและเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้แก่ชนรุ่นหลังสืบไปก็ตาม แต่เมื่อใช้บังคับมาช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้วเกิดปัญหาไม่มีความเหมาะสมในสถานการณ์ปัจจุบันสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขสร้างความเสมอภาคกับประชาชนซึ่งผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมทุกพื้นที่ของประเทศ ผู้เขียนจึงขอเสนอให้กรมที่ดินซึ่งมีหน้าที่โดยตรงและทราบถึงปัญหาการบังคับใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินควรพิจารณาและทบทวนอย่างจริงจังโดยเฉพาะกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14(3) เพื่อให้ประชาชนที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินบนพื้นที่เกาะมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินที่มีเพียงที่ดินมือเปล่าหรือ ก.บ.ท 5 และที่ดินไม่อยู่ในที่ดินของรัฐทุกประเภทสามารถได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เท่าเทียมกับประชาชนในพื้นที่ดินทั่วไป โดยในการแก้ไขปรับปรุงกำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการออกเอกสารสิทธิให้มีความรัดกุมเพียงพอในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ รวมถึงการกำหนดบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าของที่ดินที่มีเจตนาทุจริตนำที่ดินของรัฐมาเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองอย่างชัดเจนและรุนแรงด้วย

4. เอกสารอ้างอิง

- กรมที่ดิน สำนักงานมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ. (2553). *คู่มือปฏิบัติงานของกระบวนการออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจัดทำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินขึ้นใหม่ตามมาตรา 63 และ มาตรา 64 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน.
- กรมที่ดิน. (2558). *60 ปี ประมวลกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน.
- กรมที่ดิน สำนักงานมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน. (2559). *คู่มือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น*. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน.
- กรมที่ดิน. (2563). *แนวทางการพิจารณาออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค.1*. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน.
- ไชยา วิสุทธิปราณี. (2554). ปัญหากฎหมายการออกเอกสารสิทธิที่ดินบนเกาะ. *วารสารสหศาสตร์ศรีปทุม* ชลบุรี, 1, 3.
- บรรจง ศ. นาคประดา. (2545). *วิทยายุทธที่ดิน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บัณฑิตอักษร.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *คำอธิบายกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรุฒิ เทพทอง. (2550). *คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. (2557). *กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Thomas Hobbes. (1986). *Hobbesian Moral and Political Theory*. New Jersey: Princeton University Press.