

ปัญหากฎหมายในการออกเอกสารสิทธิ์การถือครองที่ดินให้กับประชาชน Legal Problems in Issuing Land Title Documents to Citizens

เกรียงไกร ปะวรรณจะ¹ อาทิตย์พันธ์ โสภา² สติธิพล แก้ววิไล³ สุนิสา อ้นมา⁴

ชุติกานต์ ช่วยแท่น⁵ ชไมพร ไทยดำรงเดช⁶ และประพัฒน์พงษ์ ปรีชา⁷

Kriangkai Pawancha¹, Athitphan Sopa², Sitthiphol Kaewwilai³, Sunisa Aonma⁴

Chootikan Chuaithaen⁵, Chamaiporn Thaidumrongdej⁶ and Praphatpong Preecha⁷

¹⁻⁷ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม

E-mail: chamaiporn@npu.ac.th¹

Corresponding E-mail: zzxcovenowen123@gmail.com²

This article is presented in the 19th National Conference on Public Administration of Public Administration Association of Thailand at Nakhon Phanom University, November 22, 2024

Received: October 31, 2024; Revised: December 20, 2024; Accepted: January 2, 2025

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่องปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ในการถือครองที่ดินให้กับประชาชนมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบที่ดินของรัฐ เอกสารสิทธิ์ในที่ดิน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ และปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ตำบลหนองซอน อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม พบว่า การจัดการทรัพยากรที่ดินของรัฐในปัจจุบันยังขาดระบบการบริหารจัดการและแนวทางที่มีประสิทธิภาพ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องมีความซ้ำซ้อน ทำให้เกิดความสับสนในการที่จะได้มาซึ่งสิทธิครอบครองที่ดิน ความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ด้วยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพจากการเก็บข้อมูลที่คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในชั้นเรียนรายวิชากฎหมายลักษณะทรัพย์สันและเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างขณะเข้าร่วมกิจกรรมให้บริการวิชาการแก่ชุมชนในพื้นที่โดยตรงจากบทสนทนาของประชาชนที่มาร่วมรับฟังการบรรยายเรื่องที่ดินของรัฐร่วมกับวิทยากรและผู้ช่วยวิทยากร โดยได้นำข้อมูลเชิงพรรณนาที่ได้รับฟังคำถามและการให้คำตอบของวิทยากรมาวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาในการออกเอกสารสิทธิ์ครอบครองที่ดินรัฐสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

คำสำคัญ: การถือครองที่ดิน; การออกเอกสารสิทธิ์; การพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐ

Abstract

The research article on legal Problems in issuing a land title document to citizens aims to study the form of public land, land title documents, laws, regulations, and rules in land management of government agencies, as well as the problem of issuing land title documents to the public in Nong Son Subdistrict, Nathom District, and Nakhon Phanom Province. It was discovered that the current management of state land resources is still lacking in an effective management system and standards. Relevant laws, regulations, and rules are duplicated, resulting in unequal access to land title documents and public

resources. The qualitative research method was collected from data collection that the research team studied in the property law class, as well as data from the sample group while participating in the academic service activity for the community in the area, directly from the conversation of people who came to listen to the lecture on state land with the lecturer and assistant lecturer. The descriptive data gathered from listening to the lecturer's questions and replies were utilized to assess the sources of the challenges in granting land title deeds to state land and to devise a solution.

Keywords: Land tenant; Issuance of Title Deeds; Verification of State Land Rights

บทนำ

ที่ดิน เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยมีรูปแบบการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของการเป็นทรัพย์สินเพื่อเป็นต้นทุนทางสังคม หรือเป็นปัจจัยการผลิตที่สร้างรายได้ของประชาชน รัฐจึงต้องหาวิธีบริหารจัดการให้มีความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพ คือสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจกับความเป็นธรรม ซึ่งหมายถึงการกระจายสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงโดยการออกกฎหมาย ค้ำครองและควบคุมให้เกิดความสงบเรียบร้อย เสมอภาค และเป็นธรรมในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน เพื่อให้เกิด ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับการถือครองที่ดินรัฐ ระยะเวลาในการแย่งสิทธิในที่ดินสำหรับโฉนดที่ดินต้องใช้ระยะเวลา 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 1382 และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1375 กรณีที่พบปัญญัตติเรื่องการได้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมตามมาตรา 2 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ใช้ได้เฉพาะกับที่ดินที่มีโฉนดเท่านั้น แต่จะไม่นำมาใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การโอนที่ดินที่มีโฉนดต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 4 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนการโอนที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทำได้ 2 วิธี คือ (1) ตามมาตรา 4 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเหมือนการโอนโฉนดที่ดิน หรือ (2) โอนโดยข้อเท็จจริงตามมาตรา 1377 และมาตรา 1378 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ การศึกษาประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการถือครองที่ดินรัฐตามมาตรา 56-64 ปรากฏรายละเอียดสรุปได้ว่า โฉนดที่ดินจะออกได้เฉพาะในพื้นที่ที่มีระวางแผนที่เท่านั้น ส่วนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยหลักทั่วไปจะต้องอยู่นอกระวางออกโฉนดที่ดิน ซึ่งจะเป็นพื้นที่ที่มีระวางภาพถ่ายทางอากาศหรือไม่ก็ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินต้องเป็นเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดสาขา ส่วนหนังสือรับรองการทำประโยชน์อาจเป็นได้ทั้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานจังหวัดสาขา นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอก็ได้ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โดยทั่วไปโฉนดที่ดินไม่ต้องมีการประกาศ แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์จะต้องมีการประกาศก่อนจดทะเบียน 30 วัน ยกเว้นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) โฉนดที่ดินต้องปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ติดต่อกันเกิน 10 ปี ส่วน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใช้ระยะเวลาติดต่อกันเพียง 5 ปี

ประเด็นสืบเนื่องจากโครงการบริการวิชาการในพื้นที่ตำบลหนองชม อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม คณะผู้ศึกษาวิจัยได้ ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการรับฟังเรื่องราวเกี่ยวกับที่ดินที่อาศัยทำกินอยู่ในปัจจุบันของคนในชุมชนมา สรุปพร้อมกันได้ประเด็นดังนี้ 1. ปัญหาการครอบครองที่ดินในพื้นที่ทับซ้อน

เขตป่าสงวนแห่งชาติ 2. ปัญหาเกี่ยวกับ สิทธิในที่ดินตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) 3. แนวทางการคุ้มครองสิทธิของประชาชนซึ่ง ครอบครองที่ดินในพื้นที่ดำเนินการและนอกพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน 4. ปัญหาการโอนสิทธิเข้าทำประโยชน์ใน ที่ดิน ส.ป.ก 4-01 และ ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในการถือครองที่ดินให้กับประชาชน จากข้อมูลที่คณะผู้ ศึกษาวิจัยได้รับมาสะท้อนให้เห็นว่ามีประชาชนที่ยังคงได้รับความไม่เป็นธรรมจากกระบวนการบริหารงานของรัฐ ที่กระทบต่อสิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านที่ดิน ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนี้ยังส่งผลให้เกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ทำกินในที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาโต้แย้งสิทธิกลายเป็นข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน รวมทั้งระบบการบริหาร จัดการที่ดินของรัฐยังมีความซ้ำซ้อนและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทั้งที่ประชาชนได้อาศัยอยู่ในป่ามาเป็นเวลา ยาวนานก่อนจะมีการออกกฎหมายให้สิทธิครอบครองและกรรมสิทธิแก่ประชาชนตามบรรพ 4 แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2473 ต่อมาเมื่อมีการออกกฎหมายหวงกันที่ให้เป็นของรัฐ และหวงกันที่ป่าเป็นอุทยานแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2504 และป่าสงวนแห่งชาติในปี พ.ศ. 2507 โดยออกประกาศ คลุมพื้นที่ทั้งหมดเป็นเขตอุทยานหรือเขตป่าสงวนไปก่อนแล้วจึงกันที่ดินบริเวณที่ประชาชนอาศัยอยู่ออกไป ภายหลัง แต่ในทางปฏิบัติก็มิได้มีการกันออกไป เพราะต้องสำรวจและทำเครื่องหมายเขตอุทยานแห่งชาติและเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมาก เมื่อไม่มีการแสดงเขตที่ชัดเจนตามกฎหมาย จึงเกิดข้อพิพาทในสิทธิเหนือที่ดินของรัฐ ซึ่งรัฐยอมรับเฉพาะสิทธิที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายที่มีเอกสารสิทธิหน่วยงานราชการเป็นหลักฐานยืนยันเท่านั้น โดยไม่ได้พิจารณาจากความเป็นจริงว่าพลวัตการเปลี่ยนแปลงการบุกเบิกและ การครอบครองที่ดินของประชาชนเป็นไปตามนโยบายการพัฒนาประเทศมายาวนานนี้ล้วนมีสาเหตุมาจากนโยบายรัฐ เช่น กรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทย

จากปมปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในการถือครองที่ดินให้กับประชาชน อาทิ 1) รัฐควรมีมาตรการตรวจสอบการใช้การใช้ประโยชน์ในที่ดินคู่ขนานไปกับการจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่ห้ามมิให้เกิดผลกระทบกับบุคคลที่ถือครองที่ดินในปัจจุบัน 2) ประกาศกำหนดให้ผู้ที่มีหลักฐาน แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ที่อยู่ในการครอบครอง และที่กรมที่ดินยังมีได้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินมายื่นคำขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ต่อกรมที่ดินภายในระยะเวลา 1 ปีนับจากวันที่ตามประกาศของกรมที่ดิน เพื่อดำเนินการตรวจสอบและพิสูจน์สิทธิการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน และพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินหรือประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรใช้บังคับ แล้วแต่กรณี หากไม่สามารถนำหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองมายื่นคำขอภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยให้ถือผู้มีสิทธิในดินไม่ประสงค์นำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) มาขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินและให้ถือว่าเป็นการยกเลิกแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) 3) รัฐบาลควรกำหนดเป็นระเบียบหรือข้อบังคับให้การดำเนินการในเรื่องการออกเอกสารสิทธิที่ดินและการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ชัดเจน และกำหนดให้แต่ละรัฐบาลเมื่อเข้ามาบริหารประเทศต้องดำเนินการตามนโยบายอย่างต่อเนื่อง 4) ให้ดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลสารบบการบริหาร งานที่ดิน บนฐานข้อมูลเดียว และเผยแพร่บนระบบอิเล็กทรอนิกส์ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ตลอดเวลา 5) เพิ่มเติมเจ้าพนักงานที่เป็นผู้แทนจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และผู้แทนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบแนวเขตที่ดินของรัฐโดยอาจเข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินเพื่อกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาให้แล้วเสร็จในการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินที่ชัดเจน และ 6) ส่งเสริมและ

สนับสนุนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเพื่อสร้างทัศนคติและปลูกจิตสำนึกให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ได้ตระหนักถึงผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจและสังคม โดยอาจสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ จัดให้มีศูนย์ข้อมูลการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก และให้กรมที่ดินกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินรัฐต้องรายงานผลการปฏิบัติงาน และประเมินผลการปฏิบัติงานต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นประจำทุกปี ได้แก่ ความคืบหน้าในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล) เป็นต้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษารูปแบบที่ดินของรัฐ เอกสารสิทธิในที่ดิน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ
- 2) เพื่อศึกษากรณีปัญหาการออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชน
- 3) แนวทางแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ตำบลหนองชน อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม

แนวคิดเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิเพื่อการถือครองที่ดินของรัฐ [1]

ว่าด้วยเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของไทยที่มีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา จนถึง กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ได้ถูกแบ่งแยกออกเป็นสองส่วน คือส่วนการเป็นเจ้าของที่ดินถูกทำให้เป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ส่วนสิทธิในการใช้ประโยชน์นั้นได้อนุญาตให้ผู้ทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งอาจจะเป็นชุมชนหรือบุคคลทำกินเพื่อแลกกับส่วย รูปแบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจโดยอาศัยที่ดินเป็นเครื่องมือสร้างความผูกพันลักษณะนี้เป็นไปเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบบศักดินา ซึ่งเจ้าขุนมูลนายไม่ประสงค์ที่จะประกอบการทางเศรษฐกิจด้วยตนเองจึงออกแบบให้คงความเป็นเจ้าของที่ดินเอาไว้เท่านั้น พร้อมทั้งอนุญาตให้ไพร่ทาสผู้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ต้องแบ่งผลผลิตที่ได้ในรูปของส่วย ซึ่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ริเริ่มให้มีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งระบบกฎหมายต่างๆ พร้อมกับการปรับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินใหม่ด้วยการปฏิรูประบบกฎหมายที่ดินจากกฎหมายตราสามดวงให้เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบทอแรนส์ (โฉนดที่ดิน) ซึ่งเป็นระบบการจดทะเบียนที่ดินในรัฐออสเตรเลียได้ที่ผ่านมาเห็นชอบจากสภาฯ และตราเป็นพระราชบัญญัติในปี ค.ศ. 1857 โดยยึดหลักความเรียบง่ายในการโอนกรรมสิทธิ์ การมีแผนที่อยู่หลังโฉนด ทำให้ไม่จำเป็นต้องสอบสวนหรือรังวัดใหม่ ซึ่งส่งผลให้เกิดความรวดเร็วรวมทั้งประหยัดค่าใช้จ่ายในการโอนกรรมสิทธิ์ นอกจากนั้นรัฐ ยังทำหน้าที่เป็นนายประกันกรรมสิทธิ์ของผู้ปรากฏชื่อเป็นเจ้าของคนสุดท้ายในทะเบียนอีกด้วย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์ทรงวางพื้นฐานในการปรับปรุงสิทธิของผู้ถือครองที่ดิน โดยได้ตรวจบทกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินออกใช้บังคับหลายฉบับทั้งในรูปประกาศพระบรมราชโองการพระราชบัญญัติโดยมุ่งหมายที่จะให้เจ้าของที่ดินผู้ลงทุนแรงทำประโยชน์ในที่ดินได้รับความเป็นธรรมและป้องกันระงับข้อวิวาทบาดหมางเนื่องจากการแย่งสิทธิในที่ดินกัน และต่อมาทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกระทรวงเกษตราธิการ (เดิมคือกรมนา แต่ได้ยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวง) และทรงมีพระราชประสงค์ให้มีการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศซึ่งโฉนดที่ดินฉบับแรกของประเทศไทยได้ทำการออกในท้องที่ตำบลบ้านแปง อำเภอพระราชวัง (ปัจจุบันคืออำเภอบางปะอิน) แขวงเมืองกรุงเก่า (ปัจจุบันคือจังหวัดพระนครศรีอยุธยา) เป็นโฉนดที่ดิน เลขที่ 1 เนื้อที่ 89 ไร่ 1 งาน 53 ตารางวา มีพระนามพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ ทรงถือกรรมสิทธิ์

จากแนวคิดเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน คณะผู้วิจัยได้นำแนวคิดนี้มาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก ในพื้นที่ตำบลหนองชน อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ที่นำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐและราษฎรในพื้นที่ตลอดมา ด้วยความเชื่อเกี่ยวกับสิทธิที่มีอยู่แต่เดิมโดยการสืบทอดมาอย่างยาวนาน อันเป็นสิทธิที่มีรากฐานจากจารีตประเพณีตามระบบชุมชน

สำหรับในปัจจุบัน กฎหมายเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ์ในประเทศไทยได้แก่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ประกอบด้วยกฎกระทรวง (ฉบับที่ 43) พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณะของประเทศไทยในปัจจุบัน ประกอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 - มาตรา 1307 นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะ อาทิ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ในการถือครองที่ดินให้กับประชาชน เพื่อสร้างกลไกการครอบครองที่ดินของรัฐของคนในตำบลหนองชน อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยใช้วิธีวิจัยข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการศึกษาแบบที่ดินของรัฐ เอกสารสิทธิ์ในที่ดิน กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ การออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ประชาชนเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่ ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยกำหนดรูปแบบการศึกษาตามขั้นตอนระเบียบวิธีวิจัย รายละเอียดดังนี้

1. ข้อมูลและแหล่งข้อมูล
2. ประชากรกลุ่มตัวอย่าง
3. เครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล
4. การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล
5. วิเคราะห์ข้อมูล
6. กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมงานวิจัย
7. การนำเสนอผลการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้ กำหนดให้มีการเก็บข้อมูลที่คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในชั้นเรียนรายวิชากฎหมายลักษณะทรัพย์สิน และเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจากกิจกรรมให้บริการวิชาการแก่ชุมชนในพื้นที่โดยตรงจากบทสนทนาของประชาชนที่มาร่วมรับฟังการบรรยายเรื่องที่ดินของรัฐร่วมกับวิทยากรและผู้ช่วยวิทยากร โดยได้นำข้อมูลเชิงพรรณนาที่ได้รับฟังคำถามของประชาชนในพื้นที่ที่มาฟังบรรยายและการให้คำตอบของวิทยากรมาวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาในการออกเอกสารสิทธิ์ครอบครองที่ดินรัฐโดยนำหลักกฎหมายพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี นโยบาย ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาเพื่อวินิจฉัยเป็นรายประเด็นสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ผลการวิจัย

1. กรณีการออกโฉนดที่ดินจากแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)

การออกโฉนดที่ดินจากแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เป็นกระบวนการที่มอบให้กับเจ้าของที่ดินที่มีการครอบครองและได้แจ้งการครอบครองที่ดินก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จะใช้บังคับ การออกโฉนดที่ดินแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เป็นกระบวนการที่สะดวกและมีความน่าเชื่อถือ แต่มีความประมาทเนื่องจากข้อมูลในสมุดทะเบียนไม่ได้แสดงระยะแนวเขตและที่ดินข้างเคียง ทำให้การพิสูจน์เจ้าของที่ดินที่มีการครอบครองก่อนกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ยากและเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริต ปัจจุบันไม่มีการออกแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เพื่อป้องกันการทุจริตในการออกโฉนดที่ดิน

2. การศึกษาปัญหาการออกโฉนดที่ดินของกรมที่ดิน

กรณีการออกโฉนดที่ดินจากหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3 น.ส.3 ก. น.ส. 3 หรือที่เรียกว่า "ครุฑดำ" เป็นแผนที่รูปลออออกในสมัยก่อนออกมาจากแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) โดยจะออกเฉพาะในพื้นที่ที่ไม่มีระวางที่จะลงตำแหน่งที่ดิน ซึ่งเกิดปัญหาว่า ที่ดินหาตำแหน่งยากเพราะข้างรังวัดไม่ทราบตำแหน่ง เจ้าของที่ดินซื้อที่ดินต่อมาก็ไม่ทราบที่ตั้งตำแหน่งเพราะไม่ใช่เจ้าของที่ดินเดิม ข้างรังวัดจะต้องทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าของที่ดินและเจ้าของ ที่ดินข้างเคียงว่าเป็นแนวเขตตรงไหน แต่ข้างรังวัดดูได้แค่พื้นที่บางส่วนเพราะบางครั้งไม่ทราบตำแหน่งของที่ดินผืนดังกล่าว ซึ่งต้องให้ผู้ปกครองท้องถิ่นมาร่วมเป็นพยานด้วยว่าที่ดินถูกต้องและตรงตำแหน่ง แต่ถ้าเจ้าของที่ดินและเจ้าของที่ดิน ข้างเคียงสามารถตกลงกันได้ กรมที่ดินก็จะถือเอาตามแนวเขตนั้น แต่จะต้องพิสูจน์ได้ด้วยว่าถูกต้องและตรงตำแหน่ง หากตกลงกันไม่ได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ พิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร และเนื่องจากมีกรณีหลายฝ่ายมีการร่วมมือกันชี้แนวเขตให้บิดเบือนไป เพื่อที่จะได้ครอบครองที่ดินในส่วนที่ต้องการ กรณี ดังกล่าวพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องมีประสบการณ์ในการตรวจสอบด้วยการพิสูจน์สิทธิในที่ดินส่วนหนึ่งจะต้องอยู่ที่ฝ่ายทะเบียนในการตรวจสอบ และเซ็นรับรองความถูกต้อง ซึ่งจะต้องสอบสวนจากพยานเอกสารต่าง ๆ ประกอบกัน ส่งผลให้อาจเกิดความล่าช้าขึ้นในขั้นตอนนี้

น.ส. 3 ก. มีกระบวนการสอบสวนมาก่อนแล้ว มีรูปแบบ ตำแหน่ง แนวเขตของที่ดินมีระวางให้ลงตำแหน่งของที่ดินถูกต้องตรงแปลง ตรงตำแหน่ง สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีการทำประโยชน์ในที่ดินจริง ไม่มีปัญหาในการรังวัด ปัญหาด้านกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และวิธีในการดำเนินการออกเอกสารการครอบครองที่ดินในระเบียบของกรมที่ดิน

3. กรณีการนำหลักฐาน ส.ค. 1 มาขอออกเอกสารสิทธิครอบครองที่ดิน

ที่ดินข้างเคียงติดพื้นที่ป่า หรือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ถือระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองตาม ส.ค. 1 เป็นหลักในการออกเอกสารการครอบครองที่ดิน พบปัญหาในทางปฏิบัติ คือ พื้นที่จริงกับหลักฐาน ส.ค. 1 ไม่ตรงกัน เพราะพื้นที่จริง จะมีแนวเขตที่โค้งไม่เป็น เส้นตรงแต่ในหลักฐาน ส.ค. 1 แจ้งว่าแนวเขตเป็นเส้นตรง ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ จะต้องใช้ดุลยพินิจในการตัดแนว เขตและอาจมีการโต้แย้งแนวเขตเกิดขึ้น ต้องถือตามระเบียบ เป็นหลักในการรังวัด

4. นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิครอบครองที่ดิน

นโยบายรัฐบาลในภาพรวม มีความขัดแย้งกัน เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ดูแลป่าไม้ กระทรวงมหาดไทย ต้องการให้คนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินแต่ก็ต้องการให้มีพื้นที่ป่าไม้

เพิ่มขึ้น ซึ่งหากแนวเขตป่าไม่มีความชัดเจนก็จะมีปัญหา แต่หากแนวเขตป่าไม่มีความชัดเจนก็จะมีปัญหาในเรื่องแนวเขต โดยเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตป่าอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ ทุกเขตควรจะต้องมีอยู่ในแผนที่แต่ปัจจุบันทุกเขตที่กล่าวมาข้างต้นไม่ปรากฏในแผนที่โดยเฉพาะที่ดินของรัฐ

5. ปัญหาในการบริหารจัดการสิทธิในการครอบครองที่ดินของรัฐ

นโยบายเรื่องเอกสารสิทธิ ปัจจุบันกรมที่ดินยกเลิกการออกใบจองและหลักฐาน ส.ค. 1 แล้ว เนื่องจากมีปัญหา เช่น มีการอ้างสิทธิในที่ดินเองไปพิสูจน์สิทธิโดยใช้กระบวนการทางศาลก่อน กล่าวคือ ผู้ขอออกโฉนดที่ดินไปร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำพิพากษามีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย แล้วนำคำสั่งศาลมาให้สำนักงานที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดินจึงจะพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมาย

นอกจากนี้ยังพบกรณีการนำ น.ส.3 ก. ซึ่งใช้เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดิน แต่ได้ออกเอกสารสิทธิที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งการออกเอกสารสิทธิดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และแม้ว่าจากข้อเท็จจริงในขณะนั้นจะมีพระราชกฤษฎีกาประกาศให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยหากมีองค์ประกอบครบสองประการ คือ มีมติคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และ สปก. จะนำที่ดินแปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูป จึงเป็นเหตุให้ป่าสงวนแห่งชาติถูกเพิกถอนตามมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดยไม่ต้องเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7) ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร 0901/0551 ลงวันที่ 19 มิถุนายน แต่เนื่องจาก น.ส. 3 ก. ซึ่งออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ยังไม่ได้เพิกถอนก็ไม่อาจจะอาศัยเหตุแห่งการเพิกถอนป่าสงวนมาใช้เพื่อให้เป็นคุณตามนัยหนังสือกรมที่ดิน มท 0719/ว 34166 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2542 ไม่ ประกอบกับเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วไม่ว่าจะเป็นพื้นที่สปก.เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าประชาชนคนดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร0601/1230 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2535 และด่วนที่สุด นร 0601/209 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2537. ดังนั้นสรุปได้ว่าประชาชนในชุมชนจะนำ น.ส.3ก มาเป็นหลักฐานในการขออนุญาตที่ดินไม่ได้

สรุปและอภิปรายผล

ปัญหาการออกเอกสารสิทธิ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการพิสูจน์สิทธิเพื่อขออนุญาตที่ดิน พบว่า ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กระบวนการ ขั้นตอนในการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่คาบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่ดินต้องห้ามน่าจะเป็นเรื่องยาก เพราะแต่ละหน่วยงานที่ต้องทำหน้าที่ของตนเองมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ซ้ำซ้อนกัน แม้กระทั่งอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่ดินของรัฐที่บางประเภทมีหน่วยงานที่ดูแลรักษามากกว่า 5 องค์กร กรณีนี้จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กล่าวคือ กรณีที่ดินของรัฐจะขออนุญาตที่ดิน ต้องตรวจสอบกับบรรดา คือ ต้องอ่านแปลภาพถ่ายโดยเจ้าหน้าที่อ่านแปลตรงที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินและระวาง

ที่ถ่ายไว้เดิมซึ่งส่วนใหญ่หาจากแผนที่ของกรมแผนที่ทหารเพื่อตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในระวางนั้นว่าเป็นที่ดินของผู้ขอออกโฉนดที่ดินจริงหรือไม่

กรณีพื้นที่ป่า ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ ในการขอออกโฉนดที่ดิน จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการ สอบสวน (บุญ ประเสริฐ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 พ.ศ. 2537) [2] ร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ฝ่ายป่าไม้ไปตรวจพิสูจน์ว่า ที่ดินแปลงนี้ครอบครองมาโดยชอบก่อนที่ทางราชการกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าหรือไม่ หากคณะกรรมการสอบสวน แล้วว่า มีการครอบครองโดยชอบก่อนที่ทางราชการกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่า ก็เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติออกโฉนดที่ดิน แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการจะมีความเห็นแบบมีเงื่อนไข เช่น ที่ดินแปลงหนึ่งมีหลักฐาน ส.ค. 1 มา ขอออกโฉนดที่ดิน เมื่อคณะกรรมการสอบสวนแล้วถูกต้องตรงแปลงก็ไม่มีข้อคัดค้านในการออกโฉนดที่ดิน

กรณีที่ดินเป็นที่เนินขอออกโฉนดที่ดิน พบกว่า จะต้องพิจารณาก่อนว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นแนวเขาหรือไม่ เป็นที่ลาดชันหรือไม่ เพราะหากเป็นที่เขาจะเป็นที่ดินต้องห้าม เว้นแต่มีการแจ้งการครอบครองมาก่อน พ.ศ. 2497 ส่วนความลาดชันของที่ดินต้องตรวจสอบว่ามีความลาดชันเกินร้อยละ 35 หรือไม่ หากความลาดชันเกิน ร้อยละ 35 ห้ามออกโฉนดที่ดินเพราะถือเป็นพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ คือ กรมพัฒนาที่ดิน การดำเนินงานร่วมกับกรมป่าไม้

กรณีเรื่องป่าไม้ถาวรเป็นการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จะพบปัญหาในเรื่องเอกสารสิทธิ์ น.ส. 3 และ น.ส. 3 ก. แต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าวอยู่ในพื้นที่ป่าถาวร ดังนั้น หลักการในการออกโฉนดที่ดิน คือ การออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินต้องปฏิบัติตามข้อตกลง ระหว่างกรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก) และการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ป่าจะต้องตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 และทำตามกระบวนการพิสูจน์ซึ่งหากนำที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาจัดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของที่ดิน สอดคล้องกับข้อพิพาทของราษฎรในพื้นที่ อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวนี้เป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งมีผลทำให้มีการดำเนินโครงการจำแนกประเภทที่ดินโดยละเอียด เร่งรัด โครงการช่วยเหลือประชาชนให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.) และมีการบินถ่ายภาพทางอากาศในพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2526-2528 และกรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินการสำรวจและรายงานผลการจำแนกประเภทที่ดินโดยมติคณะรัฐมนตรีให้รักษาที่ดินไว้เป็นป่าไม้ถาวรและมอบให้กรมป่าไม้รับไปดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนเพิ่มเติม ส่วนพื้นที่ที่จำแนกออกเป็นที่ทำกินและใช้ประโยชน์อย่างอื่น ในบางคราวคณะรัฐมนตรีมีมติมอบให้หน่วยงานรับไปดำเนินการโดยตรง แต่โดยส่วนใหญ่คณะรัฐมนตรีจะมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติรับไปพิจารณาขอให้หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดที่ดิน ได้แก่ กรมที่ดิน และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรับไปดำเนินการตั้งปรากฏในโครงการจำแนกประเภทที่ดิน (Land Reclassification) ในพื้นที่ 30 ล้านไร่ให้เสร็จสิ้นภายในสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) ซึ่งกรณีของการมอบหมายให้หลายหน่วยงานมีหน้าที่จัดที่ดินนั้น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 4/2533 เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2533 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เสียใหม่ว่า การมอบหมายให้หลายหน่วยงานมีหน้าที่จัดที่ดินจะทำให้เกิดปัญหาการดำเนินการจัดที่ดินของแต่ละหน่วยงานซึ่งอาจลักลั่นกัน จึงมีมติเสียใหม่ว่า เมื่อมอบพื้นที่ใดให้หน่วยงานใดรับไปดำเนินการแล้ว ก็ให้ยึดแนวทางตามกฎหมายที่อำนาจหน่วยงานเป็นหลัก มิฉะนั้นจะหาเหตุได้ยาก กล่าวคือ ที่ดินแปลงที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมอบให้กรมที่ดินรับไปดำเนินการพร้อมทั้งมีมติให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือกรมส่งเสริมสหกรณ์เข้าไปช่วยเหลือในการจัดสร้างสาธารณูปโภค ก็ให้กรมที่ดินประสานกับสองหน่วยงานดังกล่าวเพื่อดำเนินโครงการร่วมกัน

จากการพูดคุยกับราษฎรในชุมชน ช่วงกิจกรรมถามตอบข้อสงสัย พบว่า มีหลายครัวเรือนที่เดิมเคยมีที่ดิน 20-25 ไร่ ในการทำเกษตรกรรม แต่ตนถูกบังคับให้จำยอมต้องรับที่ดินทำกินเพียงไม่กี่ไร่ซึ่งน้อยกว่าจำนวนที่ดินเดิมจากรัฐ แลกกับผืนดินทำกินดั้งเดิมกับสวนผลไม้ที่อยู่ในช่วงเวลาตัดผลออกจำหน่ายได้ ในขณะที่เพื่อนบ้านในละแวกเดียวกันได้รับสิทธิในที่ดินเท่าเดิมด้วยเหตุผลว่าเป็นคนมีความรู้และอ้างสิทธิในที่ดินทำกินตามเอกสารการครอบครอง ส.ค.1 ที่ได้มาก่อนประกาศให้เป็นเขตปฏิรูป [3] ได้สรุปสภาพปัญหาที่ดินในประเทศไทยโดยแบ่งเป็น 4 ปัญหาหลักได้แก่ 1. การไร้กรรมสิทธิ์ ซึ่งเป็นปัญหาของผู้ที่ทำกินในที่ดินของรัฐ เช่น พื้นที่ป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ ที่ราชพัสดุ 2. การไร้ที่ดินทำกิน 3. การเช่าที่ดิน 4. การถือครองที่ดินรายใหญ่ [4] ได้สรุปปัญหาการจัดการทรัพยากรที่ดินในประเทศไทยว่า การบริหารจัดการของรัฐยังไม่เป็นระบบและแนวทางที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน โดยมีปัญหาความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน ปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐและบทบาทของท้องถิ่น ชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการที่ดิน [5] ให้ความเห็นสอดคล้องกับประเด็นปัญหาของชาวบ้าน โดยได้ทำการศึกษาระบบการจัดการที่ดินระดับท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาค พบว่า ปัญหาความขัดแย้งในภาคใต้เกิดขึ้นระหว่างภาคเอกชนกับชาวบ้าน ซึ่งสาเหตุเกิดจากกฎหมายและนโยบายการบริหารจัดการที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน การสงวนหวงห้ามพื้นที่ของรัฐก่อให้เกิดการโต้แย้งสิทธิ ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐในหลายพื้นที่ ปัญหาการออกเอกสารสิทธิที่ขาดความโปร่งใส การถือครองที่ดินมีการกระจุกตัวในบางพื้นที่ [6] พบว่า หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการออกโฉนด บุคคลทั่วไปมีสิทธิในการขออกโฉนดที่ดินแต่ต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้ครอบครองหรือทำประโยชน์มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (1 ธันวาคม 2497) [7] และต้องเป็นที่ดินที่กฎหมายห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินอย่างเด็ดขาด [8]

แนวทางแก้ปัญหาเรื่องการออกเอกสารสิทธิในการถือครองที่ดินให้กับประชาชน ในพื้นที่ตำบลหนองชน อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม

1. เร่งรัดให้มีกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชนให้รวดเร็วยิ่งขึ้น รวมถึงการจัดทำแผนที่ที่ดินของหน่วยงานรัฐให้แล้วเสร็จโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้การพิสูจน์สิทธิของประชาชนควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 2 ปี
2. เมื่อมีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเรียบร้อยแล้ว ให้รับดำเนินการจัดสรรพื้นที่ให้กับประชาชนตามสิทธิเดิมที่ประชาชนพึงมี เช่น ถ้าสิทธิในที่ดินของประชาชนที่ได้รับการพิสูจน์แล้วอยู่ในพื้นที่ที่สามารถออกโฉนดได้ ก็ควรดำเนินการออกโฉนดตามสิทธิที่ประชาชนพึงมี
3. นอกจากการออกเอกสารสิทธิให้กับประชาชนตามที่ได้มีการพิสูจน์สิทธิตามที่ได้กล่าวไปในข้อ 2 แล้ว รัฐบาลควรพัฒนาหลักการสิทธิในที่ดินที่รัฐบาลจะยอมรับ/จัดสรรให้ เช่น หลักการสิทธิชุมชนในการถือครองที่ดิน และร่วมอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานและการลงทุนต่างๆ ที่จะช่วยให้การใช้สิทธิในที่ดินของประชาชน มีความมั่นคงและสามารถสร้างรายได้ให้กับประชาชนได้เพิ่มมากขึ้นและยั่งยืนยิ่งขึ้น
4. ทบทวนการใช้ประโยชน์ร่วมกันบนที่ดินที่มีแนวเขตเชื่อกันระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาชน และที่ดินประเภทอื่นของหน่วยงานรัฐซึ่งไม่ได้มีการใช้ประโยชน์จริง หรือมิได้ใช้ประโยชน์คุ้มค่า เพื่อนำมาใช้ในการอนุรักษ์ และ/หรือจัดสรรให้กับประชาชนที่ยังขาดแคลนที่ดินทำกินหรือทำประโยชน์อื่นๆ แก่ส่วนรวมต่อไป

5. พัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบัน โดยปรับให้คณะกรรมการนโยบายที่ดิน ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลการดำเนินนโยบายตามแนวทางทั้ง 4 ข้อข้างต้นอย่างเต็มรูปแบบ รวมถึงการกำกับดูแลการใช้งบประมาณของกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดิน และมีการแก้ไขข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่างๆ รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานโครงการ กิจกรรมที่จะเข้ามาช่วยในการดำเนินงานและพัฒนาแนวทางแก้ไขให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น ธนาคารที่ดิน ศูนย์ปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ดินรัฐ โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน เหล่านี้เป็นต้น

จากการศึกษารูปแบบที่ดินของรัฐ เอกสารสิทธิในที่ดิน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พบว่า ในประเทศไทยนั้น แบ่งที่ดินออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ที่ดินของเอกชน และที่ดินของรัฐ ที่ดินของเอกชนนั้น ได้แก่ ที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และทางราชการ ออกเอกสารสิทธิให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินในรูปของโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก)

การที่จะพิจารณารูปแบบที่ดินของรัฐ ต้องพิจารณาจากการเกิดของที่ดินว่า ที่ดินสาธารณะประโยชน์นั้น เกิดขึ้นในช่วงเวลาใด เกิดขึ้นก่อนหรือเกิดขึ้นหลังปีพ.ศ.2497 จนถึงปัจจุบัน ช่วงเวลาดังกล่าวนี้นี้มีประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ การดำเนินการสงวนหวงห้ามจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก่อน การจะดูว่ามีการสงวนหวงห้ามโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น สามารถดูจากทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์ โดยทะเบียนดังกล่าวจะเก็บไว้ที่ว่าการอำเภอ และ ที่สำนักงานที่ดินท้องที่ ซึ่งในทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์จะระบุผู้หวงห้าม วัน เดือน ปี ที่หวงห้าม และวัตถุประสงค์ในการหวงห้ามไว้ แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะไม่ปรากฏว่ามีการสงวนหวงห้ามไว้ หรือไม่มีการขึ้นทะเบียนที่สาธารณะไว้ ก็ไม่ได้หมายความว่า ที่ดินนั้นจะไม่เป็นที่สาธารณะประโยชน์หรือไม่เป็นที่ดินรัฐ การที่เราจะทราบข้อมูลดังกล่าว ต้องดูจากเอกสารราชการ เช่น ทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ราชวางแผนที่ เอกสารที่ดินแปลงข้างเคียง ภาพถ่ายทางอากาศ เป็นต้น

แต่ถ้าไม่มีหลักฐานดังกล่าว ก็ต้องนำสืบจากพยานบุคคล ผู้ปกครองท้องที่ในอดีต ผู้สูงอายุ เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ทราบประวัติความเป็นมาของที่สาธารณะประโยชน์ดังกล่าว และตรวจสอบจากสภาพที่ดินจริง การดูแลรักษาและการคุ้มครองป้องกัน

อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น กำหนดไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าไม่มี กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้” ซึ่งหมายความว่า ถ้ามีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาไว้โดยเฉพาะแล้ว ก็เป็นไปตามกฎหมายนั้น เช่น ที่ราชพัสดุก็เป็นอำนาจของกรมธนารักษ์ ตามกฎหมายราชพัสดุส่วนที่ดินสาธารณะประโยชน์ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ที่มีหน้าที่ดูแลรักษา ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และองค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีอำนาจดูแลรักษา ตามมาตรา 68 (8) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เทศบาล ก็มีอำนาจดูแลรักษาตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ก็มีอำนาจดูแลรักษาตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 ซึ่งต่อมาได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 แก้ไขตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยหากมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดิน สาธารณประโยชน์ นายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ นอกจากนี้ยังพบว่า ปัญหาการบุกรุกที่สำคัญ คือ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ไม่มีแนวเขตที่ชัดเจน แนวทางแก้ไขที่ดีที่สุด

ก็คือ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งเป็นภารกิจของกรมที่ดินโดยตรง หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเหมือนโฉนดที่ดิน เป็นเพียงหนังสือที่แสดงเขตที่ดินของรัฐ ระยะ เนื้อที่ ตำแหน่งที่ตั้ง การใช้ประโยชน์ และประวัติความเป็นมา โดยจะเก็บไว้ที่อำเภอ สำนักงานที่ดิน และกรมที่ดินแห่งละฉบับ ในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการ โดยการชี้แจงและประกาศให้ราษฎรทราบ ช่วยแก้ไขปัญห อุปสรรคและข้อขัดข้องต่างๆ ตรวจสอบและให้ความเห็นเกี่ยวกับผลการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เช่น หากรังวัดแล้วได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานเดิม จะต้องนำเสนอสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาให้ความเห็นก่อน เป็นต้น เมื่อทราบแนวเขตชัดเจนแล้ว อาจจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนมั่นคง เช่น สร้างรั้ว ปักป้ายแสดงที่สาธารณะประโยชน์ การปลูกต้นไม้ยืนต้นประเภทเดียวกันเป็นแนวเขต หรือ อาจขุดคลอง ทำถนนล้อมรอบ แสดงแนวเขตอย่างถาวร เพื่อป้องกันปัญหาป้ายหรือหลักเขตสูญหาย

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่ง ค.ท.ช ได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) เพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรการ เรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหากรณีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างประชาชนและหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่และอำนาจสำคัญในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ โดยต้องใช้ภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิสูจน์สิทธิ ให้ใช้ผลการอ่าน แปลตีความภาพถ่ายทางอากาศของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่ ค.ท.ช แต่งตั้ง ตรวจสอบหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดินของรัฐและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ หากพบว่าการดำเนินการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือดำเนินการไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง [9] เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า เป็นแนวคิดเพื่อการพิสูจน์สิทธิในที่ดินโดยปราศจากความขัดแย้ง มีแกนหลักของความคิดเป็นเรื่องการให้ความเป็นธรรมกับประชาชน เนื่องจากถูกทางราชการประกาศที่ดินของรัฐทับที่ดินทำกิน การพิสูจน์สิทธิในที่ดินจึงเป็นการให้ความเป็นธรรมกับประชาชนในเชิงแก้ไข ว่าต้องดำเนินการให้ถูกต้อง ตามสถานะแวดล้อมที่เกิดขึ้นจริง ความยุติธรรมย่อมเกิดขึ้น ประชาชนจะได้รับความคุ้มครองที่เป็นธรรมจากการที่รัฐต้องการใช้พื้นที่ของประชาชนไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อื่น

ดังนั้น การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ จึงควรต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่ดินแปลงนั้นซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก เช่น เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยเอกสารดังกล่าว มีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ พยานหลักฐานอื่น เช่น แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) พยานบุคคล พยานวัตถุ เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐควรเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การรับเรื่องราวร้องทุกข์ คำร้อง และกำหนดให้มีการอุทธรณ์ เพิ่มขึ้นอีกขั้นตอนหนึ่งก็จะก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนหากเกิดกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าราษฎรได้เข้าครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่ก็ตาม อันเป็นข้อกำหนดของโอกาสที่สร้างความมั่นใจและความไว้วางใจให้กับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการที่ดินกับหน่วยงานของรัฐมากยิ่งขึ้น โดยอาจจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือประชาชนเกี่ยวกับปัญหาที่ดินในชุมชนหรือท้องถิ่นไว้เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎรที่

ถูกทางราชการประกาศเขตที่ดินและต้องสูญเสียที่ดินทำกิน ไม้ผล ไม้ยืนต้นที่ปลูกไว้เพื่อขายเพื่อจำหน่ายในการเลี้ยงชีพตนและคนในครอบครัวได้รับความช่วยเหลืออย่างเป็นธรรมและเป็นไปตามกฎหมาย

หากแนวทางการพิสูจน์สิทธิในที่ดินด้วยความเป็นธรรมนี้เกิดขึ้นจริง ราษฎรในชุมชนควรได้รับสิทธิเรื่องการขออุทธรณ์คำสั่งให้พิสูจน์สิทธิในที่ดินของตนใหม่เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมที่ต้องเสียหายจากการสูญเสียที่ดินทำกินที่ไม่เหมาะสมกับจำนวนค่าทดแทนที่รัฐจ่ายให้ เช่นนี้ คณะผู้วิจัยเชื่อว่า ปัญหาข้อพิพาทหรือความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐกับราษฎรในพื้นที่จะลดลง ราษฎรเป็นมิตรกับบุคคล หน่วยงาน ก่อให้เกิดความสามัคคี สามารถทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อสร้างสรรค์และพัฒนาที่ดิน ทรัพยากร ในพื้นที่ตำบลหนองชน อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม และจังหวัดอื่นๆ ไปสู่ความยั่งยืนและมั่นคงทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชากรในพื้นที่ได้เป็นแน่แท้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะทางด้านกฎหมาย จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินมีหลายฉบับซึ่งทำให้มีความซับซ้อนในการบริหารจัดการและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งกฎหมายหลายฉบับเป็นกฎหมายที่มีมานานและจากหลายหน่วยงานของรัฐ จึงควรให้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์กับประชาชนและประเทศชาติสูงสุด

2. ข้อเสนอแนะด้านการประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้กับประชาชน จากการศึกษาพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการในการออกโฉนดที่ดิน/เอกสารสิทธิ์ต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกรณีการร้องขอให้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดินที่ถูกต้องเป็นธรรม จึงควรมีการให้ความรู้กับประชาชนในแต่ละพื้นที่ทั่วประเทศ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของรัฐ ขั้นตอนและกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ต่าง ๆ

3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงการ One Map จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินยังมีปัญหาอุปสรรคบางประการที่ทำให้กรมที่ดินไม่สามารถออกเอกสารสิทธิ์ให้กับประชาชนได้ เช่น ความไม่ชัดเจนของแนวเขต ระวัง แผนที่ยของกรมที่ดินซ้อนทับกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งรัฐบาลควรเร่งรัดในการแก้ไขปัญหาแนวเขตโดยเฉพาะการพิจารณามาตราส่วนของแผนที่ที่หน่วยงานต่าง ๆ ใช้ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นคนละมาตราส่วน [10] เช่นกรมที่ดิน ใช้มาตราส่วน 1 : 4,000 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใช้แผนที่ มาตราส่วน 1 : 50,000 เป็นต้น ซึ่งอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาแนวเขตที่ดิน และทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐ

4. ข้อเสนอแนะเพื่อให้การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐเป็นไปตามวัตถุประสงค์โครงการ One Map ควรนำข้อมูลพื้นที่สภาพป่าที่ปรากฏในอดีตและยังไม่มีแนวเขตที่กฎหมายประกาศกำหนดไว้ ตามขอบเขตสภาพป่าในอดีตบนภาพถ่ายทางอากาศโครงการ WWS (World Wide Survey) มาตราส่วน 1: 40000-60000 ที่บินถ่ายไว้เมื่อช่วงปีพ.ศ.2495-2499 มาพิจารณาควบคู่กับแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1 : 50000 ชุด L708 สำหรับเป็นข้อมูลอ้างอิงเพื่อค้นหาพื้นที่ป่าไม้ที่ไม่มีสภาพการเข้าใช้ประโยชน์ ในส่วนของแนวเขตที่ดินของรัฐที่มีแผนที่แนบท้าย[10]

5. ข้อเสนอแนะเพื่อให้การปรับปรุงแนวเขตที่ดินมีรูปแบบการบูรณาการมากขึ้น จึงต้องดำเนินการโดยอาศัยหลักกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี บันทึกข้อตกลงและหลักวิชาการในการกำหนดหลักเกณฑ์ กล่าวคือนำหลักลำดับศักดิ์ของกฎหมายในระบบกฎหมายไทยมาแบ่งให้เป็นไปตามชั้นระดับศักดิ์ เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง

ประกาศ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ส่วนมติดคณะรัฐมนตรีมีใช้กฎหมาย แต่สถานะเป็นกฎ เป็นคำสั่งทางปกครอง หรือ เป็นนโยบาย แล้วแต่กรณี และนำหลักลำดับศักดิ์มาจัดเรียงตามลำดับเวลาในการประกาศใช้ เช่น กรณีกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากัน แนวเขตที่ดินที่มีผลบังคับใช้จากกฎหมายที่ออกก่อนจะถูกให้ความสำคัญกว่าแนวเขตที่ดินที่มีผลบังคับใช้จากกฎหมายที่ออกมาภายหลัง และหากพบว่ามีข้อกฎหมาย ระเบียบ ข้อตกลง ที่อาจขัดหรือแย้ง ให้ยึดกรอบหลักการข้างต้น เป็นพื้นฐานสำคัญในการปรับปรุงเส้นแนวเขตที่ดินของรัฐต่อไป

6. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิจากเอกสาร ส.ค. 1 พบว่า มีประชาชนจำนวนหนึ่งถือครองเอกสาร ส.ค. 1 และยังไม่ได้นำมาออกโฉนดที่ดิน กรณีนี้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในเรื่องค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปยื่นเรื่องต่อศาล รวมทั้งระยะเวลาที่ใช้ในการออกโฉนดที่ดินที่ต้องเพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการออกโฉนดที่ดิน หรือไม่ได้รับการออกโฉนดที่ดิน ดังนั้น ควรมีมาตรการหรือแนวทางในการช่วยเหลือประชาชนในให้ได้รับความสะดวกสบายในการดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐตามหลักความเป็นธรรมและธรรมาภิบาล

7. ควรมีการกำหนดแนวทางการสอบสวนผู้ขอออกโฉนดที่ดิน ผู้ปกครองท้องที่ พยานบุคคลผู้รู้เห็น การครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีหลักฐาน ส.ค.1 และก่อนการเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามหรือไม่ และให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลจัดตั้งงบประมาณจัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศที่ครอบคลุมพื้นที่บริเวณที่มีกฎหมายกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินนั้น ๆ แล้วจัดส่งให้คณะกรรมการ อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือขอเอกสารสิทธิในที่ดินอื่นๆ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

จากการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาการออกเอกสารสิทธิการถือครองที่ดินให้กับประชาชน ทำให้พบประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องอีกหลายกรณีที่น่าศึกษาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการศึกษารายครั้งต่อไป เห็นควรศึกษาเกี่ยวกับกรณีการออกเอกสารสิทธิให้กับประชาชนในเชิงลึกและในประเด็นอื่น ๆ เพื่อให้ครอบคลุมและมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- [1] กรมที่ดิน. (2543). 100 ปี กรมที่ดิน วิวัฒนาการออกโฉนดที่ดินและงานทะเบียนที่ดิน. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- [2] บุญ ประเสริฐ. (2537). ปัญหาการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. มหาวิทยาลัยพะเยา.
- [3] มนินธ์ สุทธิวัฒนิน. (2556). ปัจจัยกำหนดค่าเช่าคอนโดมิเนียมในเขตกรุงเทพมหานคร. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- [4] สุนี ลำสา. (2559). ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและแนวทางการพัฒนาการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ในอุทยานแห่งชาติน้ำตกห้วยยาง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ [วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต]. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- [5] ธนสาร ธรรมสอน. (2021). โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (ค.ท.ข) กรณีศึกษาพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. วารสารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 3(5), 20-34.

- [6] Kamolsuksatit, S. (2020). กฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกับการจัดการทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคส่วนกลาง. *The Academic Journal: Faculty of Humanities and Social Sciences Nakhon Sa-wan Rajabhat University*, 6(2), 249-260.
- [7] Namjirach, M. (2018). การจัดการความขัดแย้งการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์, มจร.*, 6(2), 523-536.
- [8] จินต กสิกรรม. (2020). ที่มาและพลวัตของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545.
- [9] ภาณุวัฒน์ ปานแก้ว. (2564). มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรในเขตอุทยานแห่งชาติโดยภาครัฐและประชาชนผู้ครอบครองการทำประโยชน์บนที่ดิน. *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น*, 5(1), 177-195.
- [10] สาคกร รุ่งเรือง. (2547). คำอธิบายระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการสร้างและการใช้ระวางแผนที่ พ.ศ. 2547. สำนักเทคโนโลยีทำแผนที่.