

บทสรุปและเสนอแนะ

5.1 สรุป

จากการศึกษาถึงลักษณะและบทบัญญัติของกฎหมายในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยเฉพาะในกรณีโฉนดที่ดิน จากอดีตจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ามีลักษณะการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะการณ์ของบ้านเมืองในแต่ละสมัย กล่าวคือ ตั้งแต่กรุงสุโขทัยถึงกรุงศรีอยุธยาที่ดินมีเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับจำนวนอัตรประชากรรัฐจึงมีนโยบายมุ่งให้ราษฎรเข้าถึงครอบครองทรัพย์สินในที่ดินให้มากที่สุด เพื่อประโยชน์ด้านการเก็บภาษีอากรเพียงอย่างเดียว หลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินก็มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษี ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นประกอบกับเริ่มมีการติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้น รัฐจึงเริ่มเห็นคุณค่าของควมมีค่าและความสำคัญของที่ดินตลอดจนการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน วัตถุประสงค์ในการออกหลักฐานในที่ดินจึงเปลี่ยนไป คือ เริ่มให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดิน ซึ่งเมื่อประชาชนมีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง ปัญหาที่ตามติดในเวลาต่อมา คือ การแย่งชิงกรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อความยุ่งยากเป็นอันมากให้แก่ทางรัฐบาล ประกอบกับการที่ได้เห็นถึงประโยชน์ในการจัดระเบียบของระบบที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพจากต่างประเทศ จึงเกิดความคิดที่จะนำเอาระบบดังกล่าวมาใช้กับประเทศไทย เป็นเหตุให้เริ่มมีการออกโฉนดที่ดินเพื่อใช้เป็นหลักฐานสำคัญสำหรับแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินในประเทศไทย ซึ่งมีการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการดำเนินการอยู่เรื่อยมาจนถึงในปัจจุบัน ซึ่งวิธีการออกโฉนดที่ดินในปัจจุบัน แบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 วิธี คือ วิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล และวิธีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย โดยวิธีการดำเนินการในแต่ละวิธีจะมีระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลผู้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่สุจริตใช้เป็นช่องทางในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง และความมั่นคงของประเทศชาติเป็นอันมาก ประกอบกับแนวทางการแก้ไขป้องกันปัญหา

ดังกล่าวที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพในการหยุดยั้งการกระทำเช่นนั้นได้อย่าง
จริงจัง การราชช่องทางของระเบียบปฏิบัติในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วย
กฎหมายจึงยังคงมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

5.2 ข้อเสนอแนะ

ดังที่ได้เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์หาสาเหตุของการออกโฉนดที่ดิน
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาเป็นลำดับ ทำให้ทราบว่าปัญหาเกิดจากขั้นตอนและระเบียบ
วิธีปฏิบัติ กับตัวบุคคลผู้ปฏิบัติ จึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขและป้องกันปัญหา
ดังนี้

1. ปรับปรุงแก้ไขระเบียบและวิธีปฏิบัติบางประการในการออกโฉนดที่ดิน
ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

เช่น ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532)
ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ทั้งนี้ เนื่องจาก
บทบัญญัติในระเบียบปฏิบัติดังกล่าวมีลักษณะคลุมเครือ เข้าใจยาก ก่อให้เกิดปัญหามา
ทางปฏิบัติมาก ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องใช้การตีความตีความ
กฎหมายในการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน การดำเนินการออกโฉนดที่ดินจึงไม่เป็น
อันหนึ่งอันเดียวกันหมดทั้งประเทศ ตัวอย่างเช่น การตีความในเรื่องเนื้อที่ที่ทำ
ประโยชน์ ในข้อ 5, 6, 7 ของระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12
ซึ่งสืบเนื่องมาจากกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ในจังหวัดระยองอาจจะ
หมายถึงการทำประโยชน์เต็มพื้นที่ที่ขอออกโฉนด ในขณะที่จังหวัดเชียงใหม่อาจจะ
ตีความแค่ 3 ใน 4 ส่วนของเนื้อที่ที่ขอออกโฉนด ฯลฯ เพื่อแก้ไขดังกล่าว ผู้เขียน
เห็นควรจัดให้มีการประชุมปรับปรุงแก้ไขระเบียบและวิธีปฏิบัติดังกล่าวเสียใหม่
ให้เป็นไปแนวทางเดียวกัน

2. นามาตรการในการกำหนดสิทธิในที่ดินที่ถูกยกเลิกไปแล้วในมาตรา 34-49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมาปรับปรุงใช้ใหม่

ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการดังกล่าว จะทำให้รัฐสามารถควบคุมการถือครองที่ดินของราษฎรได้โดยง่าย ตัวอย่างเช่น ในมาตรา 34 ซึ่งมีการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินแต่ละประเภทไว้แตกต่างกัน มาตรการนี้จะ เป็นการป้องกันไม่ให้มีการกว้านซื้อที่ดินเป็นจำนวนมาก ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้จะ เป็นวิธีการป้องกันการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ และที่สาธารณประโยชน์ไปในทางอ้อม

3. จัดให้มีศูนย์ข้อมูลที่ดิน

เพื่อจัดเก็บรายละเอียดของที่ดินในแต่ละแปลง ตั้งแต่เลขหมายลำดับแปลงที่ดิน ที่ตั้งของที่ดิน จำนวนเนื้อที่ดิน ประเภทเอกสารสิทธิในที่ดินที่รัฐออกให้ ประเภทการชำระประโยชน์ที่ดิน ชื่อเจ้าของที่ดิน ฯลฯ ซึ่งการจัดให้มีศูนย์ข้อมูลที่ดินนี้จะ เป็นประโยชน์มากในการควบคุมการถือครองที่ดิน การชำระประโยชน์ที่ดิน การประเมินราคาที่ดิน การจัดเก็บภาษี และโดยเฉพาะการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน เพราะ ข้อมูลที่มีอยู่จะป้องกันความสับสนของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการให้ความสะดวกในการตรวจสอบได้ตลอดเวลา

4. ควรให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็เพื่อจุดมุ่งหมายในการใช้เป็นหลักฐานแสดงเขตที่ดินที่สงวนหวงห้ามของทางราชการ หรือที่สาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และเพื่อประโยชน์ทางทะเบียนที่ดิน เพื่อที่จะได้ทราบว่าที่สงวนหวงห้ามทั่วราชอาณาจักรมีอยู่ที่ไหนบ้าง จำนวนมากน้อยเท่าใด ผู้เขียนเห็นว่าการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะ เป็นวิธีหนึ่งที่ป้องกันการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่จะไม่ให้รุกล้ำที่ดินของรัฐ

5. จัดให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการออกโฉนดที่ดินอย่างจริงจัง

ปัจจุบันรัฐได้จัดให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการออกโฉนดที่ดินอยู่แล้ว เช่น กรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ กรมที่ดินกับกรมป่าไม้ มีข้อตกลงระหว่างกรมฯ ซึ่งจะต้องดำเนินการในการออกโฉนดที่ดินร่วมกัน แต่ในการประสานงานมักประสบกับปัญหาหลายประการ เช่น เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่ให้ความร่วมมือในการมาชี้ระวางรับรองและแนวเขตป่า หรือบางครั้งเจ้าหน้าที่ป่าไม้มาแต่ไม่ทราบอาณาเขตป่าไม้ในพื้นที่จริงว่ามีแค่ไหน จุดที่ดินประเภทใด ของใคร ฯลฯ ทำให้ไม่ประสบความสำเร็จในการจัดให้มีการประสานงาน ถ้ารัฐมุ่งส่งเสริมให้แต่ละหน่วยงานมีการประสานงานอย่างจริงจัง

6. เสริมสร้างความรู้ในระเบียบและวิธีปฏิบัติให้กับเจ้าพนักงานและเผยแพร่ความรู้ในการดำเนินงานให้กับประชาชน

ในการปฏิบัติงานจะพบว่า เจ้าหน้าที่มิได้เชี่ยวชาญรอบรู้ระเบียบและวิธีปฏิบัติไปทุกคน การจัดให้มีการฝึกอบรมจะมีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่ได้ฝึกฝนความรู้ที่มีอยู่ และรับความรู้ใหม่ ๆ มาใช้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน สำหรับประชาชนหากมีการเผยแพร่ความรู้ในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชน จะทำให้มีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ โดยสะดวกและรวดเร็วขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย