ปัญหาทางกฎหมายในการนับระยะเวลาการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

Legal Problems in Calculating the Time Period for Proving Land Rights under Section 56/1 of the Land Code

นครินทร์ แจ้งจุล

Nakarin Changjul

หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

อีเมล์ Nakarinjj22111978@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัญหาความล่าช้าในการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน 2) เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาพิสูจน์สิทธิที่ดินและมาตรฐานการใช้พยานหลักฐานเชิงพื้นที่ในระบบกฎหมายต่างประเทศ และ 3) เสนอแนะแนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการพิสูจน์สิทธิที่ดินตามมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์เอกสาร จากคำพิพากษาศาลปกครอง ตำรา บทความทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยนำข้อมูลมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ใช้วิธีเรียบเรียงแบบพรรณนาความเพื่อให้ได้แนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาความล่าช้า ในการพิสูจน์สิทธิที่ดินตามมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัญหาการกำหนดระยะเวลาในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินด้วยภาพถ่ายทางอากาศและส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ความล่าช้าในการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ซึ่งทำให้สิทธิของประชาชนตกอยู่ในสถานะไม่แน่นอนเป็นระยะเวลานาน อันขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งกรรมสิทธิ์ หลักนิติธรรม และหลักความเชื่อมั่นโดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่ดินที่ไม่เป็นมาตรฐานยังนำไปสู่ความไม่เสมอภาคและข้อพิพาทในกระบวนการทางปกครอง 2) เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เช่น ระบบการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ที่ดินหลักของออสเตรเลีย และระบบทะเบียนที่ดินของมาเลเซีย และสิงคโปร์ พบว่า ประเทศเหล่านี้ให้ความสำคัญกับความแน่นอนแห่งสิทธิ โดยกำหนดกรอบระยะเวลาในการโต้แย้งสิทธิและมีกลไกยุติสถานะสิทธิที่ไม่แน่นอนอย่างชัดเจน 3) ผู้วิจัยจึงเสนอแนะแนวทางให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 56/1 โดยกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิสูจน์สิทธิที่มีผลบังคับทางกฎหมาย กำหนดมาตรฐานการใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นพยานหลักฐาน และจัดให้มีกลไกยุติสถานะสิทธิที่แขวนลอย รวมทั้งมาตรการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบ

คำสำคัญ : การพิสูจน์สิทธิในที่ดิน หลักนิติธรรม ความมั่นคงแห่งกรรมสิทธิ์

ABSTRACT

This independent study aims to 1) examine the legal problems relating to the time period for land rights verification; 2) compare legal measures governing the time limits for land rights verification and the evidentiary standards for the use of geospatial evidence in selected foreign legal systems; and 3) propose appropriate legal guidelines for calculating the time period for land rights verification. This research adopted a qualitative research methodology based on documentary analysis of judgments of the Administrative Court, legal textbooks, academic articles, and related research from both domestic and international sources. The collected data were analyzed and synthesized using descriptive analysis in order to formulate legal measures for addressing delays in the land rights verification process under Section 56/1 of the Land Code.

The findings reveal that 1) the absence of a statutory time limit governing land rights verification based on aerial photographs has resulted in prolonged delays in the verification process, leaving citizens' proprietary rights in a state of legal uncertainty for an extended period. Such uncertainty is inconsistent with the principles of security of property rights, the rule of law, and the doctrine of legitimate expectations. Furthermore, the lack of standardized criteria governing the exercise of discretion by land officers has led to unequal administrative practices and administrative disputes. 2) A comparative study of foreign legal systems, including the Torrens system in Australia and the land registration systems of Malaysia and Singapore, demonstrates that these jurisdictions place significant emphasis on the certainty and conclusiveness of property rights by prescribing statutory time limits for challenging registered rights and establishing clear legal mechanisms to terminate prolonged uncertainty concerning land rights. 3) Accordingly, this study recommends that Section 56/1 of the Land Code be amended to prescribe legally enforceable time limits for land rights verification, establish standardized evidentiary criteria for the use of aerial photographs, create legal mechanisms for resolving prolonged uncertainty regarding land rights, and provide appropriate compensation mechanisms for persons adversely affected. These measures would contribute to improving the legal framework for addressing delays in land rights verification under Section 56/1 of the Land Code, while ensuring consistency with the rule of law and the legislative intent of the Land Code.

Keywords : calculation of the time period for land rights verification, Section 56/1 of the Land Code, aerial photographs, discretion of land officers

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ที่ดินเป็นทรัพยากรพื้นฐานที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำรงชีพ การพัฒนาเศรษฐกิจ และความมั่นคงของรัฐ ระบบกฎหมายที่ดินของประเทศไทยได้มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนกระทั่งมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการได้มาและการรับรองสิทธิในที่ดิน โดยมีเจตนารมณ์สำคัญในการเปลี่ยนการครอบครองตามข้อเท็จจริงให้เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองโดยรัฐ เพื่อสร้างความมั่นคงแห่งกรรมสิทธิ์

และความแน่นอนแห่งสิทธิในทรัพย์สิน อันเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติธรรม ต่อมาเมื่อมีการนำเทคโนโลยีภาพถ่ายทางอากาศมาใช้ในการจัดทำแผนที่และพิสูจน์สิทธิในที่ดิน บทบัญญัติมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจึงถูกกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ที่มีอาณาเขตติดต่อหรือคาบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ต้องผ่านการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศฉบับเก่าที่สุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ หรือตรวจสอบด้วยวิธีการอื่นตามระเบียบของกรมที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการออกเอกสารสิทธิทับซ้อนกับที่ดินของรัฐและสร้างความถูกต้องในการรับรองสิทธิของประชาชนอย่างไรก็ดี แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและรักษาที่ดินของรัฐ แต่จากการศึกษาการบังคับใช้มาตรา 56/1 ในทางปฏิบัติ กลับพบสภาพปัญหาเชิงโครงสร้างทางกฎหมายที่สำคัญหลายประการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนอย่างกว้างขวาง ดังนี้ประการแรก ปัญหาการขาดกรอบระยะเวลาที่มีผลบังคับทางกฎหมาย ประการที่สอง ผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินและภาวะสิทธิแขวนลอย ประการที่สาม ข้อจำกัดเรื่องมาตรฐานการใช้ภาพถ่ายทางอากาศและดุลพินิจ นอกจากนี้ สถิติคดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการออกเอกสารสิทธิ ยังสะท้อนว่ากระบวนการพิสูจน์สิทธิตามมาตรา 56/1 กลายเป็นบ่อเกิดของข้อพิพาททางปกครองจำนวนมาก ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายต่างประเทศ เช่น ระบบ Torrens ของออสเตรเลีย หรือระบบทะเบียนที่ดินของมาเลเซียและสิงคโปร์ พบว่า ต่างประเทศให้ความสำคัญกับหลักความเด็ดขาดแห่งทะเบียน โดยมีการกำหนดกรอบระยะเวลาสิ้นสุดที่แน่นอน พร้อมทั้งมีกลไกทางกฎหมายในการยุติสถานะสิทธิที่ไม่แน่นอนอย่างเป็นระบบ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีความสำคัญทั้งในเชิงวิชาการและเชิงนโยบาย เพื่อวิเคราะห์สาเหตุเชิงโครงสร้างของปัญหาความล่าช้า เปรียบเทียบกับมาตรการของต่างประเทศ และเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาที่มีผลบังคับ ตลอดจนกำหนดมาตรฐานการรับฟังพยานหลักฐานเชิงพื้นที่ที่ชัดเจน เพื่อให้กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเป็นไปอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์

1. ศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาความล่าช้าในการพิสูจน์สิทธิที่ดินตามมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
2. ศึกษาและเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาพิสูจน์สิทธิที่ดินและมาตรฐานการใช้พยานหลักฐานเชิงพื้นที่ในระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ สำหรับการพัฒนากฎหมายของประเทศไทย
3. เสนอแนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการพิสูจน์สิทธิที่ดินตามมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายที่ดิน

สมมติฐานการวิจัย

มาตรการทางกฎหมายในการพิสูจน์สิทธิที่ดินด้วยภาพถ่ายทางอากาศตามมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในปัจจุบันยังมีความบกพร่องในเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิสูจน์สิทธิที่มีผลบังคับทางกฎหมายอย่างชัดเจน อีกทั้งยังขาดมาตรฐานกลางในการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ ส่งผลให้เกิดสภาวะ "ความล่าช้าในการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน" อันขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งกรรมสิทธิ์ หลักนิติธรรม และเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มุ่งสร้างความแน่นอนแห่งสิทธิให้แก่ประชาชน ดังนั้น หากมีการกำหนดกรอบระยะเวลาพิสูจน์สิทธิที่มีผลบังคับทางกฎหมาย พร้อมกับวางมาตรฐานการใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นพยานหลักฐานให้ชัดเจนและสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ก็จะสามารถยุติสถานะสิทธิที่แขวนลอย ลดข้อพิพาทระหว่างประชาชน

กับหน่วยงานของรัฐ และนำระบบการพิสูจน์สิทธิกลับคืนสู่เจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการพิสูจน์สิทธิเพื่อออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่มีอาณาเขตติดต่อกับที่ดินของรัฐ และการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศเพื่อมาใช้ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ครอบคลุมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎระเบียบ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติของกรมที่ดินและคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) พร้อมทั้งเปรียบเทียบกับแนวทางกฎหมายของออสเตรเลีย มาเลเซีย และสิงค์โปร์

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย คำพิพากษาจะรวบรวมเอกสารและคัดเลือกคำพิพากษาของศาลและรวมรวมคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน รวมถึงเอกสารทางวิชาการ ตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ รายงานของหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรระหว่างประเทศ ทั้งที่เป็นเอกสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และวิธีการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative Legal Analysis) โดยนำมาวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ (Critical Analysis) เพื่อตอบคำถามวิจัยและพิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ หรือจะนำกรอบทฤษฎีใดมาวิเคราะห์ข้อมูล

เครื่องมือการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล เอกสารปฐมภูมิ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 56/1 พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ร.บ.การอำนวยความสะดวกฯ พ.ศ. 2558 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง) กฎหมายลำดับรอง (ระเบียบกรมที่ดิน พ.ศ. 2566) และแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและศาลฎีกา เอกสารทุติยภูมิ ตำรากฎหมายมหาชน บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัยเชิงนโยบาย และสถิติคดีปกครอง

เครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล กรอบแนวคิดทฤษฎีทางนิติศาสตร์มหาชนที่ใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินและตีความ ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) ประเมินความชอบด้วยกฎหมายและความโปร่งใสของการใช้อำนาจปกครอง หลักความแน่นอนทางกฎหมาย (Legal Certainty) ประเมินผลกระทบจากการขาดกรอบระยะเวลาสิ้นสุดที่ชัดเจน ทฤษฎีทุนที่ตายแล้ว (Dead Capital) วิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากภาวะสิทธิแขวนลอยในที่ดิน หลักความเด็ดขาดแห่งทะเบียน (Indefeasibility of Title) ใช้เปรียบเทียบกลไกคุ้มครองสิทธิในที่ดินกับต่างประเทศ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงเอกสาร จากแหล่งข้อมูลทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ โดยมีขั้นตอนและกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้ การรวบรวมข้อมูลกฎหมายและแนวคำพิพากษา (ข้อมูลปฐมภูมิ) บทบัญญัติแห่งกฎหมายและกฎหมายลำดับรอง สืบค้นตัวบทประมวลกฎหมายที่ดิน (โดยเฉพาะมาตรา 56/1) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 และระเบียบกรมที่ดินที่เกี่ยวข้อง ผ่านคลังกฎหมายไทยและระบบราชกิจจานุเบกษา แนวคำพิพากษาและคำวินิจฉัยสืบค้นคำวินิจฉัย คำสั่งศาลปกครองสูงสุด และคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับข้อพิพาทเรื่อง

การตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินและการละเลยต่อหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ผ่านระบบฐานข้อมูลคำสั่งและคำพิพากษาของสำนักงานศาลปกครอง และสำนักงานศาลฎีกา กฎหมายต่างประเทศ สืบค้นตัวบทกฎหมายที่ดินและระบบทะเบียนที่ดินของออสเตรเลีย (Real Property Act 1900) มาเลเซีย (National Land Code 1965) และสิงคโปร์ (Land Titles Act 1993) จากฐานข้อมูลกฎหมายสากลและเว็บไซต์ทางการของหน่วยงานที่ดินในต่างประเทศการรวบรวมข้อมูลทางวิชาการและสถิติ (ข้อมูลทุติยภูมิ) สืบค้นตำรากฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และบทความวิชาการที่เกี่ยวข้องจากห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษา และฐานข้อมูลวิชาการดิจิทัล (เช่น ThaiJo, CUIR, TU Digital Collections) รวบรวมรายงานผลการดำเนินงาน สถิติคดีปกครอง และรายงานเชิงนโยบายเกี่ยวกับปัญหาที่ดินจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น กรมที่ดิน กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่สืบค้นได้มาทำการตรวจสอบความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือ และความทันสมัยของข้อมูล จากนั้นทำการจัดกลุ่มและจำแนกข้อมูลออกเป็น 3 หมวดหมู่หลัก ได้แก่ หมวดสภาพปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมาย ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรา 56/1 ปัญหากรอบระยะเวลา และปัญหามาตรฐานการแปลภาพถ่ายทางอากาศ หมวดหลักเกณฑ์กฎหมายเปรียบเทียบ ข้อมูลกลไกการคุ้มครองสิทธิ กรอบเวลา และมาตรฐานพยานหลักฐานเชิงพื้นที่ของต่างประเทศ หมวดทฤษฎีและแนวคิดสนับสนุน ข้อมูลด้านหลักนิติธรรม หลักความแน่นอนทางกฎหมาย ทฤษฎีทุนที่ตายแล้ว และหลักความเด็ดขาดแห่งทะเบียน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลเชิงเอกสารที่ได้ผ่านการคัดเลือก ตรวจสอบความถูกต้อง และจัดหมวดหมู่แล้วมาดำเนินการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิจัยทางนิติศาสตร์ โดยแบ่งออกเป็น 2 วิธีการหลัก ดังนี้การวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ทางนิติศาสตร์ นำบทบัญญัติมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายลำดับรอง และแนวคำพิพากษาของศาลปกครองมาวิเคราะห์เทียบเคียงกับหลักนิติธรรมมหาชน เพื่อค้นหาข้อบกพร่องและสภาพปัญหาเชิงโครงสร้าง ผ่านกรอบแนวคิดทฤษฎี 3 ด้าน ได้แก่วิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจปกครอง โดยใช้หลักนิติธรรม และหลักความได้สัดส่วน เพื่อประเมินดุลยภาพระหว่างการรักษาประโยชน์สาธารณะของรัฐกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน วิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายจากความล่าช้า โดยใช้หลักความแน่นอนทางกฎหมาย และหลักความเชื่อมั่นโดยชอบด้วยกฎหมาย) เพื่อชี้ให้เห็นช่องว่างจากการขาดกรอบระยะเวลาสิ้นสุดทางกฎหมาย ซึ่งนำไปสู่สภาวะ สิทธิแขวนลอย วิเคราะห์ผลกระทบเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยใช้ทฤษฎีทุนที่ตายแล้ว ของ Hernando de Soto เพื่อประเมินความสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการที่ที่ดินไม่ได้รับการรับรองสิทธิอย่างทันท่วงที

การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบทางกฎหมาย นำมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาพิสูจน์สิทธิ มาตรฐานพยานหลักฐานเชิงพื้นที่ และกลไกเยียวยาความเสียหายของประเทศไทย ไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย (ระบบ Torrens) สิงคโปร์ และมาเลเซีย โดยพิจารณาผ่านหลักความเด็ดขาดแห่งทะเบียน และทฤษฎีการบริหารจัดการที่ดินสมัยใหม่ เพื่อวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน และสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายไทยผู้วิจัยนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์และเปรียบเทียบมาสังเคราะห์รวมกัน โดยใช้วิธี เรียบเรียงแบบพรรณนาวิเคราะห์ เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง 3 ประการ และจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการทางนิติบัญญัติอย่างเป็นระบบ

สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สรุปข้อค้นพบสำคัญตามวัตถุประสงค์การวิจัยได้ ดังนี้

1. สภาพปัญหาความล่าช้าในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามมาตรา 56/1 การบังคับใช้มาตรา 56/1 ประสบปัญหาเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย 3 ประการหลัก ได้แก่ (1) การขาดกรอบระยะเวลาที่มีผลบังคับทางกฎหมายบทบัญญัติมิได้กำหนดกรอบเวลาสิ้นสุดในการพิจารณาไว้ ขณะที่ระยะเวลาตามคู่มือสำหรับประชาชนตาม พ.ร.บ.การอำนวยความสะดวกฯ พ.ศ. 2558 เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดภายในฝ่ายปกครอง ไม่มีสภาพบังคับตัดสิทธิ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าสะสมนานหลายปี (2) ความไม่แน่ชัดของสถานะกฎหมายลำดับรอง การมอบอำนาจตามมาตรา 56/1 ทำให้เกิดการใช้นวัตกรรมระเบียบภายใน (เช่น ระเบียบกรมที่ดินฯ พ.ศ. 2566) ซึ่งไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอกอย่างสมบูรณ์ตามกฎหมายปกครอง แต่กลับถูกนำมาใช้เป็นเกณฑ์จำกัดหรือแขวนลอยสิทธิของประชาชน (3) ข้อจำกัดเรื่องพยานหลักฐานและดุลพินิจ กฎหมายไม่ได้กำหนดสถานะและค่าน้ำหนักของภาพถ่ายทางอากาศไว้อย่างชัดเจน และขาดมาตรฐานกลางในการแปลตีความ ส่งผลให้เจ้าพนักงานที่ดินใช้ดุลพินิจแตกต่างกัน ขัดต่อหลักความแน่นอนทางกฎหมาย หลักนิติธรรม และสร้างสภาวะสิทธิแขวนลอย ที่เปลี่ยนที่ดินให้กลายเป็นทุนที่ตายแล้ว

2. ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ การศึกษาเปรียบเทียบระบบทะเบียนที่ดินของออสเตรเลีย (ระบบ Torrens) สิงคโปร์ และมาเลเซีย พบว่า ต่างประเทศเน้นหลักความเด็ดขาดแห่งทะเบียน โดยมีกลไกทางกฎหมายที่เหนือกว่าไทย ดังนี้ กรอบเวลาบังคับเด็ดขาดมีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของฝ่ายปกครองไว้อย่างเคร่งครัดในระดับพระราชบัญญัติ (เช่น สิงคโปร์กำหนดไม่เกิน 90 วัน และมาเลเซียตาม National Land Code 1965 กำหนดไม่เกิน 180 วัน) มาตรฐานภูมิสารสนเทศดิจิทัลบังคับใช้มาตรฐานการรังวัดและระบบภูมิสารสนเทศ (GIS) เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ กลไกเยียวยาชดเชย : มีระบบกองทุนชดเชยความเสียหายของรัฐเข้ามาเยียวยาผู้สุจริตหากเกิดความบกพร่องจากรัฐ แทนการปล่อยให้สิทธิของประชาชนถูกแขวนลอย

3. แนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายไทย 3 ประการ ได้แก่ (1) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติกำหนดกรอบระยะเวลาสูงสุดในการตรวจพิสูจน์สิทธิให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน (ขยายได้ไม่เกิน 90 วัน) พร้อมกำหนดผลทางกฎหมายกรณีเจ้าหน้าที่ล่าช้าให้ราษฎรมีสิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องคดีปกครองได้ทันที (2) ยกระดับกฎหมายลำดับรอง ยกร่าง กฎกระทรวง แทนการใช้เพียงระเบียบกรมที่ดิน เพื่อวางมาตรฐานกลางทางเทคนิคในการแปลภาพถ่ายทางอากาศ และกำหนดให้รับฟังพยานหลักฐานประวัติศาสตร์ชุมชนร่วมด้วย เพื่อควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ (3) จัดตั้งระบบประกันสิทธิและเยียวยา จัดตั้งกองทุนประกันสิทธิในที่ดิน เพื่อชดเชยความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากความล่าช้าหรือการเพิกถอนสิทธิ เพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและฟื้นฟูมูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดินอย่างเป็นรูปธรรม

สรุปผลการวิจัย

สภาพปัญหาของกฎหมายไทย มาตรา 56/1 ขาดกรอบเวลาสิ้นสุดทางกฎหมาย มีเพียงระยะเวลาเร่งรัดภายในตาม พ.ร.บ.อำนวยความสะดวกฯ พ.ศ. 2558 ซึ่งไร้สภาพบังคับ ประกอบกับการใช้ระเบียบภายในและมาตรฐานภาพถ่ายทางอากาศที่ไม่แน่นอน ทำให้เกิดความล่าช้าสะสมและสภาวะสิทธิแขวนลอยผลการเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ออสเตรเลีย สิงคโปร์ และมาเลเซีย ยึดหลักความเด็ดขาดแห่งทะเบียน (Indefeasibility of Title) โดยกำหนดกรอบเวลาบังคับในระดับพระราชบัญญัติ (90 - 180 วัน) ใช้ระบบภูมิสารสนเทศ (GIS) เป็นมาตรฐานเดียว และมีระบบกองทุนชดเชยความเสียหายเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบแนวทางการแก้ไข ต้องแก้ไขมาตรา 56/1 กำหนดกรอบเวลาสูงสุด ยกระดับระเบียบกรมที่ดินเป็นกฎกระทรวงเพื่อควบคุมดุลพินิจ และจัดตั้งกองทุนประกันสิทธิในที่ดิน

อภิปรายผล

ปัญหาความล่าช้าและสิทธิแขวนลอย เกิดจากการที่มาตรา 56/1 ขาดกรอบเวลาสิ้นสุดที่มีผลตัดสิทธิ อภิปรายได้ว่าขัดต่อหลักความแน่นอนทางกฎหมาย (Legal Certainty) ของ Joseph Raz และเปลี่ยนที่ดินให้กลายเป็นทุนที่ตายแล้ว (Dead Capital) ตามแนวคิดของ Hernando de Soto ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ เกรียงไกร ปะวรรณจะ (2564) และ บวรวิทย์ เจริญสิน (2562) ที่ระบุว่าการขาดเกณฑ์ควบคุมดุลพินิจและการพึ่งพาภาพถ่ายทางอากาศเพียงอย่างเดียวสร้างอุปสรรคต่อราษฎรอย่างรุนแรง กลไกของต่างประเทศ การที่ออสเตรเลีย สิงคโปร์ และมาเลเซีย ควบคุมเวลาและใช้ระบบชดเชยความเสียหาย สอดคล้องกับ ทฤษฎีการบริหารจัดการที่ดินสมัยใหม่ ของ Dale & McLaughlin และงานวิจัยของ วุฒิชัย จันทรจุติ (2560) ที่ชี้ว่าระบบทะเบียนที่ดินต้องสร้างความแน่นอนเด็ดขาด เพื่อไม่ให้สิทธิของประชาชนตกอยู่ในสภาวะสั่นคลอนจากการตรวจสอบย้อนหลังที่ไม่จำกัดเวลา

มาตรการแก้ไขและเยียวยา การกำหนดกรอบเวลา 180 วัน ควบคู่กับการยกระดับระเบียบเป็นกฎกระทรวง เป็นการสร้างดุลยภาพตามหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) ของ Robert Alexy และสอดคล้องกับงานวิจัยของ สุภาพร ปิ่นทอง และคณะ (2566) รวมถึง สุพัฒน์พงศ์ หนูทอง (2566) ที่เน้นย้ำความจำเป็นในการสร้างระบบความรับผิดของรัฐเพื่อเยียวยาความไว้วางใจของประชาชน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

เชิงนโยบายและนิติบัญญัติ

ระดับพระราชบัญญัติ แก้ไขมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดกรอบเวลาพิสูจน์สิทธิสูงสุดไม่เกิน 180 วัน (ขยายได้ไม่เกิน 90 วัน) หากเกินกำหนดให้ราษฎรมีสิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องคดีปกครองได้ทันที

ระดับกฎหมายลำดับรองออกกฎกระทรวง วางเกณฑ์มาตรฐานการแปลภาพถ่ายทางอากาศและรับฟังพยานหลักฐานประวัติศาสตร์ชุมชนร่วมด้วย เพื่อลดการใช้ดุลพินิจฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ระดับกลไกเยียวยา จัดตั้ง กองทุนประกันสิทธิในที่ดิน ชดเชยความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริตที่ได้รับผลกระทบจากความล่าช้าหรือการเพิกถอนสิทธิของรัฐ

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ศึกษาโครงสร้างทางกฎหมายการเงินและการคลังในการจัดตั้ง กองทุนประกันสิทธิในที่ดินศึกษาประเมินมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจจากสภาวะสิทธิแขวนลอยในเชิงเศรษฐศาสตร์นิติศาสตร์

เอกสารอ้างอิง

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. (2497, 30 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 71 ตอนที่ 78. หน้า 1-54.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก. หน้า 1-28.

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558. (2558, 22 มกราคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 132 ตอนที่ 4 ก. หน้า 1-8.

ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการดำเนินการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่คาบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2566. (2566, 15 มิถุนายน). กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย.

สรรเสริญ ไกรจิตติ. (2562). **คำอธิบายกฎหมายที่ดิน** (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

เกรียงไกร ปะวรรณจะ. (2564). มาตรการทางกฎหมายในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่คาบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, 50(2), 245-268.

บวรวิทย์ เจริญสิน. (2562). ข้อจำกัดของการใช้ภาพถ่ายทางอากาศในกระบวนการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน. **วารสารนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์**, 12(1), 89-112.

วุฒิชัย จันทรจุติ. (2560). การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการจดทะเบียนและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน : กรณีศึกษาประเทศไทยและระบบทอร์เรนส์. **วารสารกฎหมายที่ดินและการจัดการเชิงพื้นที่**, 5(2), 47-65.

สุภาพร ปิ่นทอง และ จิตรดารมย์ รัตนวุฒิ. (2566). การคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินมาตรการทางปกครองที่ล่าช้าของรัฐ. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี**, 15(1), 112-135.

สุพัฒน์พงศ์ หนูทอง. (2566). มาตรฐานความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินล่าช้า. **วารสารกฎหมายปกครองและคดีปกครอง**, 8(3), 78-101.

Alexy, R. (2002). **A Theory of Constitutional Rights**. Oxford University Press : Oxford.

Barak, A. (2012). **Proportionality : Constitutional Rights and Their Limitations**. Cambridge University Press : Cambridge.

Craig, P. (2016). **Administrative Law** (8th ed.). Sweet & Maxwell : London.

Dale, P. S., & McLaughlin, J. D. (1999). **Land Administration**. Oxford University Press : Oxford.

Deininger, K. (2003). **Land Policies for Growth and Poverty Reduction**. World Bank and Oxford University Press : Washington, D.C.

De Soto, H. (2000). **The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else**. Basic Books : New York.

Fuller, L. L. (1969). **The Morality of Law**. Yale University Press : New Haven.

Raz, J. (1979). **The Authority of Law : Essays on Law and Morality**. Clarendon Press : Oxford.

UN-Habitat. (2008). **Secure Land Rights for All**. United Nations Human Settlements Programme : Nairobi.