



การยุติความขัดแย้งระหว่างเพื่อนบ้านในการซ่อมแซมที่อยู่อาศัย โดยกฎหมายการเข้าถึงที่ดิน
ของเพื่อนบ้าน (the Access to Neighbouring Land Act) ของประเทศอังกฤษ *

กรภัทร ปัญญวานิช**

๑. บทนำ

มีเหตุผลหลายประการที่ทำให้เราจำเป็นต้องเข้าไปในที่ดินของเพื่อนบ้าน ตัวอย่างเช่น กรณีที่ต้องดำเนินการซ่อมแซมทรัพย์สินบางอย่างหรือการดำเนินการอื่น ๆ เช่น การตัดแต่งต้นไม้หรือกิ่งไม้^๑

ความเป็นมาอันนำมาสู่การออกกฎหมายการเข้าถึงที่ดินของเพื่อนบ้าน (Access to Neighbouring Land Act) คือที่ผ่านมาเจ้าของที่ดินแทบไม่สามารถเข้าไปในที่ดินของเพื่อนบ้านเพื่อทำการซ่อมบำรุงต่าง ๆ ที่จำเป็นได้ หากเพื่อนบ้านปฏิเสธไม่ให้เข้าไป อันนำไปสู่การหยุดชะงักและความล่าช้าในการซ่อมแซมแก้ไขต่าง ๆ ที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีความจำเป็นต้องซ่อมแซมอย่างเร่งด่วน เช่น การซ่อมกำแพง รางน้ำ หรือระบบท่อระบายน้ำ ประเทศอังกฤษจึงมีการออกกฎหมายการเข้าถึงที่ดินของเพื่อนบ้าน (Access to Neighbouring Land Act) เพื่อแก้ไขปัญหาคอนflikต์เหล่านี้อย่างเป็นทางการและเป็นระบบ

โดยกฎหมายฉบับนี้ถูกออกแบบมาเพื่อสร้างความสมดุลของสิทธิของเจ้าของที่ดินทั้งสองฝ่าย ทั้งฝ่ายที่จำเป็นต้องขอเข้าไปดำเนินการต่าง ๆ และฝ่ายเพื่อนบ้านซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการเข้ามาดำเนินการดังกล่าว โดยกฎหมายกำหนดให้ต้องมีคำสั่งศาลซึ่งจะอนุญาตให้เข้าไปในที่ดินของเพื่อนบ้านได้ เฉพาะเมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น อีกทั้งยังคำนึงถึงประโยชน์ของเพื่อนบ้านด้วย เช่น การชดเชยในกรณีที่เกิดความไม่สะดวกหรือความเสียหายขึ้น^๒

เนื่องจากการที่ไม่สามารถตกลงกับเพื่อนบ้านได้ ทำให้เจ้าของที่ดินที่จะซ่อมแซมทรัพย์สินของตนเอง โดยจำเป็นต้องเข้าไปยังที่ดินของเพื่อนบ้านไม่สามารถกระทำได้ และการที่ไม่สามารถซ่อมบำรุงรักษาต่าง ๆ ได้ ย่อมส่งผลให้มูลค่าทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินผู้ที่ได้รับผลกระทบลดลง และส่งผลกระทบต่อการขายทรัพย์สินนั้น ๆ ด้วย นอกจากนี้ ยังสร้างความเสี่ยงต่อสุขภาพและความปลอดภัยของเจ้าของที่ดินและต่อคนในสังคมอีกด้วย

* บทความประจำเดือนกันยายน ๒๕๖๘

** บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑Nyree Applegarth. “Rights of access to property and neighbouring land” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๘, จาก <https://www.higgsllp.co.uk/articles/rights-of-access-to-property-and-neighbouring-land>

^๒Jack Stickley. “Access to Neighbouring Land Act 1992?” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๘, จาก <https://nantes.co.uk/property-law/access-to-neighbouring-land-act-1992/>



ในกรณีเช่นนี้ย่อมมีผลประโยชน์ที่ขัดกันเกิดขึ้น คือผลประโยชน์ของฝ่ายเพื่อนบ้านเจ้าของที่ดินที่ต้องการใช้สอยทรัพย์สินของตนโดยไม่ถูกรบกวนจากเพื่อนบ้าน และผลประโยชน์สาธารณะในการรักษาบ้านเรือนและอาคารของประเทศให้อยู่ในสภาพที่ดี โดยส่วนใหญ่ งานซ่อมแซมที่จำเป็นต้องเข้าไปในที่ดินของเพื่อนบ้านมักเป็นงานเล็กน้อย เช่น การซ่อมรั่วซึม การเปลี่ยนกระเบื้อง หรือการทาสีกรอบหน้าต่าง ซึ่งงานเหล่านี้ล้วนไม่กระทบต่อสิทธิของเพื่อนบ้านในการใช้สอยทรัพย์สินของตนโดยปกติสุข^๓

ซึ่งหากเพื่อนบ้านปฏิเสธไม่ให้เข้าไปดำเนินการซ่อมแซมที่จำเป็น และเจ้าของที่ดินที่ต้องการเข้าไปไม่มีเอกสารสิทธิที่รับรองให้เข้าไปได้ เจ้าของที่ดินนั้นจำเป็นต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกคำสั่งอนุญาตให้เข้าไปตามกฎหมายการเข้าถึงที่ดินของเพื่อนบ้าน (the Access to Neighbouring Land Act 1992)

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นเพื่อลดจำนวนข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาระหว่างเพื่อนบ้านที่ศาลต้องรับไว้พิจารณาในช่วงต้นทศวรรษ ๑๙๙๐ ซึ่งอาจไม่ถึงขั้นต้องนำคดีมาสู่ศาล แต่ไม่ครอบคลุมถึงการก่อสร้างอาคารซึ่งอาจอยู่ภายใต้กฎหมายแนวเขตที่ใช้ร่วมกัน (the Party Wall etc. Act 1996) ซึ่งที่ผ่านมากฎหมายอังกฤษไม่ได้กำหนดให้บุคคลใดมีสิทธิเข้าไปในที่ดินของเพื่อนบ้านได้ แม้ว่าจะเข้าไปเพียงเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการซ่อมแซมในทรัพย์สินภายในที่ดินของตนเองก็ตาม

ดังนั้น ปัญหาจึงมักเกิดขึ้นบ่อยครั้งและปล่อยให้เพื่อนบ้านต้องหาทางแก้ไขกันเอง หลายครั้งเพื่อนบ้านในที่ดินข้าง ๆ อาจเรียกให้จ่ายเงินเพื่อแลกกับการอนุญาตให้เข้าไป ซึ่งอาจไม่สมเหตุสมผลกับงานเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ต้องเข้าไปดำเนินการ หรือในกรณีที่แย่มากที่สุด หากไม่สามารถตกลงกันได้ นั้นอาจทำให้ทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินอีกฝ่ายต้องทรุดโทรมจนไม่สามารถอยู่อาศัยได้อีกต่อไป^๔

๒. สารสำคัญ

๒.๑ วัตถุประสงค์

ก่อนที่จะมีกฎหมายการเข้าถึงที่ดินของเพื่อนบ้าน เจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปยังที่ดินของเพื่อนบ้านเพื่อดำเนินการใด ๆ ในที่ดินของตนเองได้ และหากมีความจำเป็นต้องเข้าไปก็ต้องนำกฎหมาย common law มาใช้บังคับ โดยหลักกฎหมาย common law กำหนดว่า หากเจ้าของที่ดินต้องการเข้าไปในที่ดินของเพื่อนบ้านเพื่อซ่อมแซมทรัพย์สินของตนเอง แต่ไม่มีสิทธิเฉพาะ เช่น สิทธิแห่งภาระจำยอม (easement) หรือข้อตกลงร่วมกัน (covenant) จะต้องขออนุญาตจากเพื่อนบ้าน หากไม่ได้รับอนุญาตแล้วเข้าไป บุคคลดังกล่าวจะถือว่าเป็นผู้บุกรุกและอาจถูกฟ้องร้องทางแพ่งโดยเจ้าของที่ดินนั้นได้ เนื่องจากแนวคิด

^๓LawTeacher. “Access to Neighbouring Land Act 1992” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๘, จาก

<https://www.lawteacher.net/acts/access-neighbouring-land-act-1992.php>

^๔อ่วงแล้ว เชิงอรธที่ ๑



หลักตามกฎหมายก่อน ๆ นั้น คือสิทธิในที่ดินมีความสำคัญเหนือกว่าประโยชน์อื่นใดทั้งหมด รวมถึงประเด็นด้านความปลอดภัยด้วย ดังนั้น กฎหมายการเข้าถึงที่ดินของเพื่อนบ้านจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงแนวคิดดังกล่าว

โดยก่อนที่จะมีกฎหมายการเข้าถึงที่ดินของเพื่อนบ้าน สิทธิในการเข้าไยที่ดินของเพื่อนบ้านมีอยู่เพียงบางกรณีเท่านั้น โดยแบ่งเป็น

๑) สิทธิที่เกิดขึ้นโดยชัดแจ้ง เช่น

- สิทธิที่ดินแปลงหนึ่งที่มีต่อที่ดินอีกแปลงหนึ่งหรือภาระจำยอม (easement)
- ข้อตกลงร่วมกัน
- สัญญา
- ใบอนุญาต

๒) สิทธิที่เกิดขึ้นโดยไม่ชัดแจ้ง เช่น

- ทางจำเป็น (easements of necessity)
- Quasi-easements หรือสิทธิอันเกิดจากการที่ดินแปลงหนึ่งเคยใช้เป็นส่วนหนึ่งของที่ดินอีกแปลงที่อยู่ติดกันในลักษณะเดียวกับภาระจำยอม แต่ไม่มีข้อตกลงกันอย่างชัดเจน สิทธินี้มักจะเกิดขึ้นเมื่อมีการขายที่ดิน ทำให้สิทธิที่เคยมีอยู่เดิมนั้นอาจกลายเป็นสิทธิภาระจำยอมที่สมบูรณ์ได้ตามกฎหมาย^๕ ๖
- สิทธิที่เกิดจากการใช้ที่ดินมาเป็นเวลานาน
- สิทธิตามหลักกฎหมายปิดปาก (estoppel rights) คือ หลักกฎหมายที่ห้ามบุคคลใดกล่าวอ้างสิทธิที่ขัดแย้งกับสิ่งที่บุคคลนั้นได้เคยกล่าว หรือกระทำลงก่อนหน้าหรือที่กฎหมายถือว่าเป็นความจริง^๗
- สิทธิในการเข้าไปเพื่อป้องกันเหตุรบกวน หรือเพื่อกู้มครองสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นที่มีอยู่แล้ว

โดยกฎหมาย London Building Act 1939 เป็นกฎหมายเดียว ณ เวลานั้นที่ให้สิทธิในการเข้าไปในที่ดินของเพื่อนบ้านซึ่งอนุญาตให้เจ้าของที่ดินที่สามารถเข้าไปยังที่ดินเพื่อนบ้านเพื่อซ่อมแซมโครงสร้างที่อยู่บนแนวเขตแดนระหว่างที่ดินทั้งสองแปลง หรือเพื่อแก้ไขโครงสร้างที่เป็นอันตราย กฎหมาย

^๕moove. “Quasi-Easement” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๘, จาก

<https://www.moove.house/resources/property-terms/quasi-easements-uk-property-market-guide>

^๖Thomson Reuters. “Implied Easement” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๘, จาก

[https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Glossary/PracticalLaw/I053cc5304aa611efbf7998c4c447c843?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Glossary/PracticalLaw/I053cc5304aa611efbf7998c4c447c843?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)

^๗บุญเชษฐ์ พุ่มทิพย์. “ควรนำหลักความเป็นธรรมปิดปาก (Equitable Estoppel) มาใช้ในคดีภาษีหรือไม่” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๘, จาก http://www.supremecourt.or.th/storage/article_pdf/11193620241206-%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1.pdf



การเข้าถึงที่ดินของเพื่อนบ้านจึงถูกตรึงขึ้นเพื่อให้การเข้าถึงที่ดินของเพื่อนบ้านเพื่อการซ่อมแซมหรือบำรุงที่ดินมีความชัดเจนและสะดวกยิ่งขึ้น โดยกำหนดสิทธิทั่วไปในการเข้าไปในที่ดินของเพื่อนบ้าน แทนที่จะอาศัยสิทธิเฉพาะข้างต้นที่มีหลายรูปแบบ อันมีความเฉพาะเจาะจงและเกิดขึ้นได้ไม่บ่อยนัก

รายงานของคณะกรรมการการกฎหมาย (the Law Commission Report) ฉบับที่ ๑๕๑ ได้เสนอให้มีการจัดทำระบบในการขออนุญาตเพื่อเข้าไปในที่ดินของเพื่อนบ้านใหม่ โดยให้ศาลมีอำนาจอนุญาตให้สิทธิในการเข้าไปในที่ดินของเพื่อนบ้านได้ในบางกรณีอย่างจำกัด พร้อมทั้งมีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของเพื่อนบ้านที่อาจได้รับผลกระทบด้วย

ซึ่งตามความเห็นของคณะกรรมการการกฎหมาย กรณีที่ได้รับอนุญาตคือการดำเนินการซ่อมแซมหรือการบำรุงรักษาเท่านั้น ส่วนการปรับปรุงหรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอาคารจะไม่สามารถทำได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่จำเป็นเพื่อให้การซ่อมแซมที่สำคัญสามารถดำเนินการได้ และกฎหมายการเข้าถึงที่ดินของเพื่อนบ้านก็นำข้อเสนอดังกล่าวของคณะกรรมการการกฎหมายมาบังคับใช้จริง^๔

๒.๒ หลักเกณฑ์สำคัญ

☐ บทบัญญัติตามมาตรา ๑ (๑)

กฎหมายการเข้าถึงที่ดินของเพื่อนบ้านได้บัญญัติรองรับสิทธิของเจ้าของที่ดินในการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้เข้าไปยังที่ดินของเพื่อนบ้าน (access order) เพื่อดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินของตนเองได้ กฎหมายฉบับนี้จึงก่อตั้งสิทธิในการเข้าถึงที่ดินข้างเคียงสำหรับบุคคลที่ไม่มีสิทธิเฉพาะในการเข้าไปในที่ดินของบุคคลอื่น เช่น ภาระจำยอมหรือข้อตกลงร่วมกัน และไม่ได้รับอนุญาตจากเพื่อนบ้านให้เข้าไปเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้

☐ บทบัญญัติตามมาตรา ๑ (๒)

กฎหมายการเข้าถึงที่ดินของเพื่อนบ้านได้กำหนดข้อจำกัดสำหรับศาลในการออกคำสั่งอนุญาตการเข้าถึงที่ดินของเพื่อนบ้าน โดยตามมาตรา ๑ (๒) ศาลมีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวได้เฉพาะในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินการนั้นจำเป็นต่อการดำรงรักษาไว้ซึ่งที่ดินหลักทั้งหมดหรือบางส่วน และไม่สามารถดำเนินการได้ หรือจะเป็นการยากลำบากอย่างมากหากไม่สามารถเข้าไปยังที่ดินรอง ซึ่งคือที่ดินของเพื่อนบ้าน

☐ บทบัญญัติตามมาตรา ๑ (๓)

ส่วนตามมาตรา ๑ (๓) ศาลจะไม่อนุญาตให้เข้าถึงที่ดินของเพื่อนบ้านได้ หากการเข้าปะนั้นจะก่อให้เกิดการรบกวนต่อการใช้สอยหรือความปกติสุขในการครอบครองที่ดินของเพื่อนบ้านหรือบุคคลอื่นที่อาศัยอยู่ และทำให้บุคคลเหล่านั้นได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร

^๔ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๓



☐ บทบัญญัติตามมาตรา ๑ (๔)

มาตรา ๑ (๔) กำหนดประเภทของกิจกรรมในการดำเนินการที่สามารถยื่นขออนุญาตในการเข้าถึงที่ดินของเพื่อนบ้าน ตามกฎหมายการเข้าถึงที่ดินของเพื่อนบ้าน ได้แก่ การบำรุงรักษา ซ่อมแซม หรือการฟื้นฟูอาคาร การกำจัด ซ่อมแซม หรือการปรับปรุงร่องระบายน้ำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมที่ใช้การได้ รวมถึงท่อระบายน้ำ ท่อประปา สายเคเบิล การถมร่องน้ำที่ไม่ต้องการใช้แล้ว หรือการขุดลอกร่องน้ำ และการตัดหรือปลูกต้นไม้ทดแทนต้นไม้ที่ตายแล้วหรือมีรากที่ไม่มั่นคงซึ่งก่อให้เกิดอันตราย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑ (๕) กำหนดให้การดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าวถือว่าชอบด้วยกฎหมาย แม้จะมีการเปลี่ยนแปลง ปรับแต่ง หรือปรับปรุงที่ดินบางส่วน หรือมีการรื้อถอนอาคารหรือโครงสร้างที่อยู่บนที่ดินนั้น หากการกระทำเหล่านี้เป็นผลสืบเนื่องจากการดำเนินงานดังกล่าวเพื่อการดำรงรักษาไว้ซึ่งที่ดินหลัก^๔

๒.๓ ลักษณะการดำเนินการที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ให้คำนิยามชัดเจนว่า การดำเนินการประเภทใดถือว่ามีความจำเป็นตามสมควรต่อการดำรงรักษาไว้ซึ่งที่ดินหลัก แต่จากกรณีศึกษาของศาลที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการดังต่อไปนี้มักถูกตีความว่าเป็นงานที่มีความจำเป็นตามสมควร ได้แก่

- ☐ งานบำรุงรักษา ซ่อมแซม หรือฟื้นฟูโครงสร้างอาคารให้กลับสู่สภาพเดิม งานซ่อมแซมหรือปรับปรุงท่อประปา ท่อระบายน้ำ หรือสายเคเบิล งานตัดแต่งแนวรั้ว พุ่มไม้ หรือต้นไม้ และงานขุดลอกร่องน้ำ
- ☐ งานที่ศาลเห็นว่าเป็นธรรมและสมเหตุสมผลตามพฤติการณ์ที่เกิดขึ้น แม้ว่างานดังกล่าวอาจเกี่ยวเนื่องกับการปรับแก้ ดัดแปลง ปรับปรุงที่ดินหลักของผู้ยื่นคำร้อง หรือการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างทั้งหลังหรือบางส่วนที่อยู่บนที่ดินหลักของผู้ยื่นคำร้อง

นอกจากนี้ หากการดำเนินการใดที่ถือว่ามีความจำเป็นตามสมควรเพื่อการดำรงรักษาไว้ซึ่งที่ดินแล้ว การดำเนินการเพิ่มเติมที่จำเป็นต่อการดำเนินการดังกล่าว หรือเป็นผลสืบเนื่องและเกี่ยวข้องกับการดำเนินการนั้น จะถือว่าเป็นการดำเนินการที่มีความจำเป็นตามสมควรด้วยเช่นกัน

และหากมีความจำเป็นตามสมควรที่จะต้องทำการตรวจสอบที่ดินของผู้ยื่นคำร้อง เพื่อยืนยันว่าการดำเนินการใดจำเป็นต่อการดำรงรักษาที่ดินหรือไม่ หรือเพื่อจัดทำแผนที่ หรือตรวจสอบการวางแนวท่อน้ำหรือสายเคเบิลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับระบบสาธารณูปโภคและการดำเนินการดังกล่าว การตรวจสอบนั้นก็จะถือว่าเป็นการดำเนินการที่มีความจำเป็นตามสมควรเช่นกัน

ในการพิจารณาว่าจะออกคำสั่งอนุญาตหรือไม่ ศาลจะทำการชั่งน้ำหนักโดยพิจารณาทั้งผลกระทบจากการให้ผู้ยื่นคำร้องเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเพื่อนบ้าน และเงื่อนไขที่จะกำหนดเพื่อคุ้มครอง

^๔ อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓



สิทธิของเพื่อนบ้านอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น จะต้องขอมให้เสร็จภายในกี่วัน และจะกำหนดเงื่อนไขในคำสั่งอย่างไร เพื่อให้เกิดผลกระทบจากการดำเนินการนั้นน้อยที่สุด^{๑๐}

๓. บทสรุป

กฎหมายการเข้าถึงที่ดินของเพื่อนบ้าน (Access to Neighbouring Land Act) ถูกตราขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เจ้าของที่ดินไม่สามารถเข้าไปซ่อมแซมหรือบำรุงรักษาทรัพย์สินของตนได้ หากเพื่อนบ้านปฏิเสธไม่ให้เข้าไปในที่ดิน เช่น การซ่อมท่อน้ำ การตัดต้นไม้ที่เป็นอันตราย กฎหมายนี้กำหนดให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งอนุญาตเมื่อเห็นว่าการดำเนินการนั้นมีความจำเป็นตามสมควร โดยคำนึงถึงความจำเป็นของเจ้าของที่ดินหลักที่ต้องเข้าไปดำเนินการต่าง ๆ และสิทธิในการใช้สอยที่ดินตามปกติสุขของเพื่อนบ้าน ซึ่งช่วยลดข้อพิพาทที่ไม่จำเป็นที่จะนำมาสู่ศาล และป้องกันมิให้ทรัพย์สินและอาคารบ้านเรือนเสื่อมโทรมหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน กฎหมายฉบับนี้จึงมีคุณค่าในฐานะเครื่องมือสำคัญที่ช่วยรักษาความมั่นคงปลอดภัยของบ้านเรือน และความสงบสุขของประชาชนในการอยู่ร่วมกัน

^{๑๐} อ่างแล้ว เจริญรถที่ ๑