

บทที่ 1

บทนำ

ที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และด้านอื่น ๆ กล่าวคือ ได้มีการพัฒนาที่ดินเพื่อใช้ในด้านเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว และเป็นเศรษฐกิจที่สำคัญในการใช้เป็นหลักประกันเพื่อแสวงหาแหล่งทุนสำหรับดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่ดินจึงเป็นที่ต้องการของเอกชน การที่เอกชนจะมีสิทธิถือครองที่ดินหรือไม่ขึ้นอยู่กับนโยบายแห่งรัฐในการออกกฎหมายเพื่อให้สิทธิหรือรับรองสิทธิแก่เอกชน ซึ่งในสมัยโบราณยึดถือหลักกฎหมายที่ว่า ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ประชาชนมีสิทธิเพียงเข้าไปทำมาหากินเท่านั้นหาได้มีกรรมสิทธิ์ไม่ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 หลักการดังกล่าวได้คลี่คลายลงเนื่องจากการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งได้รับอิทธิพลมาจากชาวตะวันตก จึงได้มีพระบรมราชโองการว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินและการทำทะเบียนที่ดินขึ้นเป็นหลักฐาน ดังปรากฏในประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ร.ศ. 120 ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินครั้งยิ่งใหญ่ โดยการให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีการนำวิธีการทำแผนที่ออกโฉนดที่ดินและการจดทะเบียนที่ดินของประเทศที่เจริญแล้วมาปรับปรุงใช้ในประเทศไทย หลังจากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหลายฉบับ จนกระทั่งได้มีประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 จนถึงปัจจุบันการให้เอกชนมีสิทธิในที่ดินจึงกลายเป็นนโยบายสำคัญของรัฐ โดยกรมที่ดินเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ทั้งวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 มาตรา 58 ทวิ และมาตรา 58 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รวมทั้งวิธีการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

1.1 สภาพปัญหา

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นพบว่า แม้ได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับเอกชนไปแล้วจำนวนมาก จากสถิติการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั่วประเทศตั้งแต่เริ่มออกโฉนดที่ดินครั้งแรก พ.ศ. 2444 ถึงเดือน

ธันวาคม 2549 ปราบกฏว่ากรมที่ดินได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับเอกชนไปแล้วดังนี้ โฉนดที่ดิน จำนวน 23,965,424 แปลง น.ส. 3 ก. จำนวน 4,761,055 แปลง และ น.ส. 3 หรือ น.ส. 3 ข. จำนวน 1,337,992 แปลง¹ แต่ก็มีปัญหาว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวบางแปลง ได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจากสถิติของกรมที่ดินพบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ถึงเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 อธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินและหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้ โฉนดที่ดิน จำนวน 647 แปลง หนังสือรับรองการทำประโยชน์จำนวน 3,100 แปลง² และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวน มากขึ้น การเพิกถอนหรือแก้ไขดังกล่าวก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลกระทบต่อเอกชน กล่าวคือ หาก มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปโดยคลาดเคลื่อนในบางกรณี หนังสือ แสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวก็จะได้รับการแก้ไขให้มีความถูกต้อง แต่กรณีที่ออกโดยไม่ชอบด้วย กฎหมายต้องดำเนินการเพิกถอน ก็จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินของเอกชน เพราะ กฎหมายไม่คุ้มครองหรือรับรองสิทธิในที่ดินอันเกิดจากการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการ ทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้หากได้มีการโอนไปยัง บุคคลภายนอกแม้จะได้รับโอนโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนก็ไม่มีสิทธิตามกฎหมาย ตามหลัก ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน และหลักคุ้มครองบุคคลภายนอกผู้สุจริตและเสียค่าตอบแทน ก็ไม่ สามารถนำมาใช้เพื่อให้ความคุ้มครองได้เช่นเดียวกัน

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เป็นเหตุให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ ปัญหากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง กับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวมีอยู่หลายฉบับ มีหลักเกณฑ์สลับซับซ้อนยากแก่ การทำความเข้าใจ โดยเฉพาะกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่ยังไม่มีความชัดเจนอยู่บางประการ เช่น การที่กำหนดลักษณะที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ได้แก่ ที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และลักษณะที่ดินที่เป็นข้อห้าม ไม่ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ได้แก่ ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่เขา ที่ภูเขา พื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

¹ ข้อมูลจากกองแผนงาน กรมที่ดิน ณ เดือนธันวาคม 2549.

² ข้อมูลจากสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน ณ เดือนกุมภาพันธ์

ที่เกาะ ที่สงวนหวงห้ามอื่น ๆ รวมทั้งที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือที่ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เป็นต้น ซึ่งลักษณะที่ดินดังกล่าวนี้ไม่ได้วางหลักเกณฑ์ไว้โดยชัดเจนเป็นปัญหาในทางปฏิบัติแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว อันเป็นสาเหตุสำคัญทำให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ นอกจากนี้มีปัญหาเรื่องอำนาจในการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ อธิบดีกรมที่ดินผู้มีอำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขจะใช้อำนาจหรือไม่ใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้หรือไม่ เนื่องจากมีแนวคำพิพากษาฎีกาที่ 210/2507 วางหลักไว้ว่า อธิบดีกรมที่ดินจะใช้อำนาจตามมาตรา 61 หรือไม่ยอมอยู่ในดุลพินิจ แต่ปัจจุบันมาตรา 61 ได้แก้ไขใหม่ โดยบัญญัติให้การเพิกถอนหรือแก้ไขเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดิน แต่ยังไม่มีความเห็นของศาลแต่อย่างใด ประกอบกับผลอันเกิดจากการเพิกถอนหรือแก้ไขส่งผลกระทบต่อบุคคลผู้รับโอนหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิทางทะเบียนโดยสุจริตเนื่องจากเป็นไปตามหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน ปัญหาว่าบุคคลดังกล่าวควรจะได้รับเยียวยาอย่างไรจึงจะเหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น หากได้นำมาศึกษาในเรื่องนี้แล้วจะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการ รวมทั้งเป็นแนวทางปฏิบัติแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนประชาชนผู้สุจริตซึ่งควรจะได้รับคุ้มครองตามกฎหมาย

1.2 ประเด็นที่ศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาในประเด็นดังนี้

1.2.1 ที่มาและเหตุแห่งการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

1.2.2 อำนาจในการเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเฉพาะอำนาจอธิบดีกรมที่ดินผู้มีอำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1.2.3 ผลอันเกิดจากการเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเฉพาะผลต่อบุคคลที่สาม ได้แก่ บุคคลผู้รับโอนและเปลี่ยนแปลงสิทธิทางทะเบียนโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งศึกษาในประเด็นที่กำหนดไว้ตามข้อ 1.2 ส่วนการเพิกถอนหรือแก้ไขการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์และการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดที่อยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดิน จะนำมากล่าวถึงเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

1.4 วิธีการศึกษา

ศึกษาโดยการวิจัยเอกสารจากประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ตำรา และคำอธิบายทางกฎหมาย บทความทางวิชาการทั้งของไทยและต่างประเทศ คำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พร้อมหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกา ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ระเบียบ และหนังสือเวียนของกรมที่ดิน รวมถึงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง

ชำนาญการหอสมุด