

ปัญหาในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินแทนโฉนดที่ดินสูญหาย*

นางสาวณปภัช ครวัชเชื้อ**

บทนำ

ในอดีตยังไม่มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นสมบัติของส่วนรวม ไม่มีใครหวงห้ามและกันเป็นของตนได้ การเพาะปลูกในยุคนั้นยังไม่มี การถือสิทธิในที่ดินเพราะที่ดินมีมากมาย เมื่อกินแห่งหนึ่งเพาะปลูกไม่ได้ ผลดีก็จะอพยพโยกย้ายไปหาที่ดินแห่งใหม่ นอกจากนั้นมนุษย์ในยุคนั้นยังสามารถทำการเพาะปลูกร่วมกันได้ โดยถือว่าที่ดินเป็นส่วนรวมของสังคมผู้ทำการเพาะปลูกเพียงแต่แบ่งปันพืชผลกันเท่านั้น เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคมและมีจำนวนคนเพิ่มมากขึ้น มีความจำเป็นต้องทำการเพาะปลูกให้ได้ผลดีก็ต้องหาที่ดินที่ดี ซึ่งในสมัยนั้นคือที่ดินที่น้ำขึ้นแล้วน้ำลดลง ก็เริ่มมีความจำเป็นในการถือสิทธิในที่ดินเพื่อแบ่งสรรที่ดินกันเพาะปลูก สิทธินี้ก็ยังไม่ใช่สิทธิส่วนบุคคลสิทธิครอบครอง เพราะการแบ่งที่ดินอย่างนี้ต้องแบ่งเป็นผืนใหญ่ๆ ไม่สามารถจัดแบ่งเป็นชิ้นเล็กชิ้นน้อย เมื่อมีวิวัฒนาการด้านการเพาะปลูกมากขึ้น ต้องหักร้างทางพง ต้องขุดร่องดึงน้ำเข้ามา หรือต้องขุดบ่อ ขุดสระกักเก็บน้ำไว้งานเหล่านี้ต้องใช้เวลาและแรงงานมาก ทำให้เกิดความหวงกันที่ดินดังกล่าวจะให้คนอื่นมาเอาไปเสียไม่ได้สิทธิในที่ดินอย่างแท้จริงจึงได้กำเนิดขึ้นจากการลงแรง สิทธินี้ยังไม่เป็นสิทธิส่วนตัวบุคคลแต่เป็นของครอบครัว หมู่หรือเผ่าซึ่งครอบครั้ว หมู่หรือเผ่ายังไม่ยอมให้คนแต่ละคนแบ่งแยกออกไป เมื่อการปกครองมีความมั่นคงยิ่งขึ้นเป็นเหตุให้อำนาจเรื่องหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนจึงก่อตั้งขึ้นเพราะในสมัยนั้นที่ดินมีอยู่มากแต่คนยังมีน้อย ถ้าใครต้องการที่ดินที่จะเพาะปลูกหรือปลูกเรือนอยู่ ต้องไปหาที่ดินในป่าแล้วหากกลางโค่นสร้างที่ดินนั้นจึงจะเป็นของตน แต่ถ้าเจ้าของอพยพออกจากที่ดินหรือเลิกทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว ที่ดินนั้นจะกลับมาเป็นสมบัติส่วนรวมผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ต่อไปได้ เพราะในสมัยโบราณกรรมสิทธิ์ยังไม่แยกออกจากการครอบครองเจ้าของต้องเป็นผู้ที่ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจึงจะมีสิทธิหวงห้ามในที่ดินนั้นได้

* บทความนี้เรียบเรียงจากสารนิพนธ์ เรื่อง “ปัญหาในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินแทนโฉนดที่ดินสูญหาย” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต ปีการศึกษา 2560

** นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

ต่อมาจึงได้มีการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทย แต่ดั้งเดิมนั้นยังไม่ได้มีการทำแผนที่แสดงที่ตั้งของที่ดินหรือทำแผนที่จำลองรูปที่ดินตามความเป็นจริงคงแสดงรายละเอียดเพียงว่าเป็นผู้ใด อยู่บ้านใด เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ไหน มีเนื้อที่เท่าใดเพื่อความสะดวกในการเก็บภาษีอากรเท่านั้น และมีการเริ่มออกโฉนดที่ดินจนถึงการออกโฉนดแผนที่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ตามประกาศออกโฉนดที่ดินที่ ร.ศ. 120 และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันที่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อปี พ.ศ. 2497 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีหลายแบบด้วยกัน เช่น ใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ และโฉนดที่ดิน ปรากฏว่าตลอดระยะเวลาดังกล่าวรัฐไม่สามารถออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ทันต่อความต้องการของประชาชนได้ ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่า “ที่ดิน” เป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีพของมนุษย์ นอกจากใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพทางการเกษตรกรรมแล้ว ที่ดินยังกลายเป็นปัจจัยในการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศ เพื่อที่ดินมีมูลค่าโดยการนำเอาเอกสารสิทธิในที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เมื่อแสดงสิทธิของตนในที่ดินแปลงนั้นเพื่อนำไปลงทุนทั้งในด้านการเกษตร และอุตสาหกรรมเอกสารสิทธิในที่ดินจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง*

กรมที่ดินจึงเป็นหน่วยงานของรัฐ สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของประเทศทั้งในเรื่องของการอนุรักษ์ คุ้มครองป้องกัน กำกับดูแลและจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐรวมทั้งการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิในอสังหาริมทรัพย์แก่ประชาชนโดยทั่วไป การดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ประชาชนที่มีสิทธิตามกฎหมาย อีกทั้งดำเนินการในเรื่องการรังวัดและจัดทำระวางแผนที่เพื่อแสดงที่ตั้งขนาดและรูปแปลงที่ดิน การวางโครงหมุดหลักฐานแผนที่ การทำแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ สำหรับใช้พื้นฐานการนำไปออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน[†] ภารกิจในเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จะมีกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่สั่งการทำให้มีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชนเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หากเจ้าพนักงานที่ดินกระทำการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ซึ่งการออกโฉนดที่ดินจึงต้องใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 12 และข้อ 17 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาหากเป็นการออกใบแทนโฉนดที่ดินในกรณีที่โฉนดที่ดินเดิมสูญหายโดยไม่ชอบ อีกทั้งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ยังไม่รัดกุมและมีบทบัญญัติบางมาตราในประมวลกฎหมายที่ดินไม่เหมาะสม ทำให้เป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จึงก่อให้เกิดปัญหา ดังนี้

* วิชญ์ธรรมนาถ สุวรรณโกตา, เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดภูเก็ต, ผลงานส่วนบุคคลเป็นส่วนหนึ่งการอบรม หลักสูตร ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 11, สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ. 2556, หน้า 1.

[†] กรมที่ดิน, บทบาทหน้าที่, ออนไลน์ . [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://nam.dol.go.th/Pages/internet.aspx> [3 ตุลาคม 2560].

1. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการขอกู้ใบแทนโฉนดที่ดินในกรณีสูญหาย

ในกรณีโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินเป็นอันตรายทั้งฉบับหรือสูญหาย เจ้าของที่ดินจะต้องไปแจ้งต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อขอให้ออกใบแทน โดยให้เจ้าของที่ดินยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินโดยให้นำพยานหลักฐานมาให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนจนเป็นที่เชื่อถือได้ และให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน โดยให้มีการคัดค้านภายในเวลาที่กำหนดและนำพยานหลักฐานมาแสดง ถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในเวลาที่กำหนดให้ออกใบแทนไปตามคำขอ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 17 ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายหากบุคคลที่ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินไม่ใช่เจ้าของที่ดินที่แท้จริง เนื่องจากผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริงไม่อาจทราบถึงการยื่นคำร้องขอกู้โฉนดที่ดินในกรณีสูญหาย ไม่ทราบการปิดประกาศบนที่ดินหรือไม่ได้อยู่ตามภูมิลำเนาที่ทรัพย์สินตั้งอยู่ซึ่งระยะเวลาในการคัดค้านมีกำหนดเพียงสามสิบวันเท่านั้น ซึ่งถือว่าระยะเวลาในการยื่นเรื่องคัดค้านมีจำนวนน้อยมาก ทำให้เจ้าของที่ดินที่แท้จริงเกิดความเสียหายหากมีการออกใบแทนให้บุคคลที่ไม่ใช่เจ้าของที่มีกรรมสิทธิ์ที่แท้จริงเพราะเมื่อได้ออกใบแทนไปแล้วโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิกไป ทำให้เจ้าของที่ดินต้องไปดำเนินคดีฟ้องร้องต่อศาลซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายและเสียเวลาในการดำเนินคดีดังกล่าว

2. ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งความเท็จของเจ้าของโฉนดที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 63 บัญญัติว่า “โฉนดที่ดินของผู้ใดเป็นอันตราย ชำรุด สูญหายด้วยประการใดให้เจ้าของมาขอรับใบแทนโฉนดที่ดินนั้นได้ เมื่อได้ออกใบแทนไปแล้ว โฉนดที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิก เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น สำหรับการขอใบแทนใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือใบไต่สวน ให้นำความดังกล่าวข้างต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

หากโฉนดที่ดินของผู้ใดเป็นอันตรายหรือสูญหายเพราะหลงลืม หรือตกหล่นหาย อันมิได้เกิดจากการกระทำความผิดทางอาญา ก็ไม่ต้องให้ผู้ขอซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริงไปแจ้งความและนำหลักฐานการแจ้งความมาประกอบคำขอแต่อย่างใด แต่ให้บันทึกถ้อยคำผู้ขอไว้ในคำขอ (ท.ด. 9) ให้ยืนยันว่าได้ให้ถ้อยคำด้วยความสัตย์จริง หากไม่เป็นความจริง ให้ใช้ถ้อยคำดังกล่าวดำเนินการในทางคดีอาญาแก่ผู้ขอ และหากในกรณีที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริงไปทำการกู้ยืมเงินกับนายทุนแต่ได้นำโฉนดที่ดินยึดเป็นประกันหนี้โดยใช้ช่องว่างของกฎหมายนำโฉนดที่ดินดังกล่าวไปแจ้งต่อเจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานสอบสวนว่าโฉนดที่ดินสูญหายเพื่อทำการขอกู้ใบแทน ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ไม่ได้มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดฐานแจ้งโฉนดที่ดิน เป็นอันตราย ชำรุด สูญหาย อันเป็นเท็จ ตามมาตรา 63 ดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งอาจทำให้เจ้าพนักงานที่ดินผู้ได้รับแจ้งหรือพนักงานสอบสวนที่รับแจ้งต้องไปดำเนินการฟ้องร้องทางอาญาเอาผิดกับผู้แจ้งความเท็จรายดังกล่าวซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายทำให้คดีล่าช้าและเสียเวลา เสียค่าใช้จ่าย ที่ต้องดำเนินคดีฟ้องร้องต่างหาก

3. ปัญหาเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการขออนุญาตออกใบแทนโฉนดที่ดินในกรณีสูญหาย

ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 2 (10)(ข) ค่าเบ็ดเตล็ด บัญญัติว่า “ ค่าออกใบแทนโฉนดที่ดินหรือหนังสือ แสดงสิทธิ ในที่ดินอย่างอื่น ฉบับละ 50 บาท” บัญชีอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายท้ายประมวลกฎหมายที่ดินได้ บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องค่าออกใบแทนโฉนดที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งมีอัตราค่าธรรมเนียมการขอ ออกใบแทนโฉนดที่ดินในกรณีสูญหายดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนน้อยมากและไม่มีความเหมาะสม เมื่อเทียบกับเศรษฐกิจปัจจุบัน

ผลการศึกษา

การศึกษาปัญหาในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินแทนโฉนดที่ดินสูญหายผู้ศึกษาได้นำบทบัญญัติตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 63 กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 17 และกฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 2 ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม (10) ค่าธรรมเนียมเบ็ดเตล็ด (ข) และกำหนดไว้บัญชีอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายท้ายประมวลกฎหมาย ที่ดิน พ.ศ. 2497 มาศึกษาและวิเคราะห์โดยสามารถสรุปผลการศึกษาได้ 3 กรณี ดังนี้

1 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการขออนุญาตออกใบแทนโฉนดที่ดินในกรณีสูญหาย

การดำเนินการขออนุญาตออกใบแทนโฉนดที่ดินที่สูญหาย ต้องดำเนินการเพื่อขออนุญาตออกใบแทน โฉนดที่ดิน โดยจะมีแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการออกใบแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ใน มาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่าให้เป็นไปตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง ได้บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 17 ที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เจ้าพนักงานที่ดินผู้พิจารณาสั่งการ และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินสาขา เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยกผู้พิจารณาลงนาม จะต้องใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ดังต่อไปนี้ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 17 (1) ให้เจ้าของที่ดินยื่นคำขอและปฏิญาณ ตนต่อเจ้าพนักงานที่ดินโดยให้นำพยานหลักฐานมาให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนจนเป็นที่เชื่อถือได้ และให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงาน ที่ดินท้องที่ ถ้ามีผู้คัดค้านภายในเวลาที่กำหนดและนำพยานหลักฐานมาแสดง ให้เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวน

แล้วสั่งการไปตามควรแก่กรณีถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด ให้ออกใบแทนให้ไปตามคำขอ นั้น

เนื่องจากระยะเวลาที่กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 17 บัญญัติไว้มีกำหนดภายใน 30 วัน หากบุคคลดังกล่าวไม่ทราบจะเป็นเพราะไม่อยู่ในภูมิลำเนาดังกล่าว หรือติดต่อไม่ได้เพราะไปอยู่ต่างประเทศจึงไม่สามารถทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินได้จึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลดังกล่าว เพราะไม่สามารถคัดค้านการขอออกใบแทนภายในกำหนดเวลา 30 วัน ได้ทันถือว่าระยะเวลาในการดำเนินการยื่นเรื่องคัดค้านหรือโต้แย้งมีระยะเวลาไม่น้อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้น หากมีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำคัดค้านหรือโต้แย้งตรวจสอบสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่แท้จริงให้มากขึ้นโดยมีการขยายระยะเวลาในการยื่นเรื่องคัดค้านหรือโต้แย้งในการขอออกใบแทนให้ยาวกว่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 17(1) เพื่อให้การดำเนินงานของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นระบบเพราะการขอออกโฉนดที่ดินแต่ละครั้งใช้เวลาและขั้นตอนในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินนานกว่าจะได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้นๆ หากเราพิจารณาหลักแนวคิดเกี่ยวกับการถือครองโฉนดที่ดินจัดระบบการถือครองที่ดินและมีการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมอันจะทำให้สามารถมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินแก่ผู้เป็นเจ้าของที่ได้กรรมสิทธิ์ที่แท้จริง ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินแปลงดังกล่าวเสียสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าวทั้งๆที่เป็นของตนหรือเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงพิพาท และต้องดำเนินการยื่นคำร้องขอยกเพิกถอนคำสั่งที่เจ้าพนักงานที่ดินที่ออกใบแทนโฉนดดังกล่าว

อีกทั้งทำให้กรรมที่ดินเกิดความเสียหายเนื่องจากประชาชนไม่ใส่ใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินในกรณีดำเนินการขอออกใบแทนโฉนดที่ดินหากดำเนินการคัดค้านไม่ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หากมีการกำหนดระยะเวลาในการคัดค้านผู้ยื่นคำร้องขอออกใบแทนโฉนดที่ดินให้ขยายระยะเวลาดำเนินการดังกล่าวที่กำหนดไว้เดิมเพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับทุกฝ่ายในการตรวจสอบข้อมูลของบุคคลที่ดำเนินการยื่นคำร้องขอออกใบแทนโฉนดที่ดินและให้บุคคลที่ทำการว่าเป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริงคัดค้านในการขอออกใบแทนได้มีระยะเวลาในการดำเนินการคัดค้านบุคคลที่มายื่นคำร้องขอออกใบแทนในโฉนดที่ดินของตน และกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีการบังคับใช้กฎหมายมาเป็นเวลา 24 ปีแล้ว เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นธรรมต้องมีการบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนจึงต้องมีการปรับปรุงกฎหมายดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นให้สอดคล้องกับสภาวะเหตุการณ์ปัจจุบันเพื่อให้การดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดินมีประสิทธิภาพและปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง

2 ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งความเท็จของเจ้าของโฉนดที่ดิน

จากการวิเคราะห์จะเห็นได้ว่า หากโฉนดที่ดินสูญหายให้เจ้าของที่ดินมาขอรับใบโฉนดที่ดินนั้นได้ หากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายกระบวนการขอออกใบแทนโฉนดที่ดินที่สูญหายก็จะออกไปตามระเบียบของกรมที่ดินเจ้าของ

โฉนดที่ดินก็ต้องดำเนินการยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อขอออกใบแทน แต่หากเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินที่แท้จริงไปแจ้งความเท็จว่าโฉนดที่ดินสูญหายตามมาตรา 63 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เพื่อดำเนินการยื่นคำร้องขอออกใบแทนต่อเจ้าพนักงานที่ดินแต่ปรากฏว่าโฉนดที่ดินดังกล่าวไม่ได้สูญหายตามที่แจ้งอาจจะเป็นเพราะเจ้าของที่ดินนำโฉนดที่ดินดังกล่าวไปเป็นประกันหนี้ยืมไว้กับเจ้าหนี้ หรือเจ้าของที่ดินแจ้งว่าโฉนดที่ดินสูญหายเนื่องจากเกิดการกระทำความผิดทางอาญา เช่น ถูกขโมยไปแต่ที่จริงแล้วไม่ได้สูญหายตามที่แจ้ง เป็นต้น อีกทั้งผู้กระทำความผิดตามมาตรา 63 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในหมวด 12 เรื่องบทกำหนดโทษ ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ว่าผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนตามบทบัญญัติตามมาตรา 63 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ต้องรับผิดชอบเพียงใดไว้เป็นความผิดในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จึงก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

จะเห็นได้ว่าบุคคลที่ทำการแจ้งความเท็จเกี่ยวกับโฉนดที่ดินว่าเกิดการสูญหายเพื่อขอออกใบแทนโฉนดที่ดินซึ่งถือว่าเป็นเอกสารสิทธิ์อันเป็นเอกสารราชการ ตามมาตรา 63 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีการบัญญัติเป็นความผิดไว้ในบทกำหนดโทษของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จึงทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการฟ้องร้องทางอาญาเป็นอีกคดีหนึ่งต่างหากก่อให้เกิดความล่าช้า เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดต่อประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแต่กลับไม่มีการกำหนดโทษที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวเป็นความผิดแต่อย่างใด และประมวลกฎหมายที่ดินมีการบังคับใช้กฎหมายมาเป็นเวลา 63 ปี ยังไม่ได้รับการปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจนดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อให้ผู้กระทำความผิดในมาตราดังกล่าวเกรงกลัวต่อกฎหมาย และให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง หากมีการบัญญัติโทษเกี่ยวกับความผิดดังกล่าวไว้ก็จะง่ายต่อการทำงานของเจ้าพนักงานที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยไม่ต้องมีการแยกดำเนินคดีทางอาญาเป็นอีกคดีหนึ่งต่างหากเพื่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เพื่อให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้นและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

3 ปัญหาเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการขอออกใบแทนโฉนดที่ดินในกรณีสูญหาย

เนื่องจากการขอออกใบแทนโฉนดต้องดำเนินการโดยเจ้าพนักงานที่ดินในการดำเนินการที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งในการดำเนินการของเจ้าพนักงานที่ดินต้องมีค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน จากการวิเคราะห์จะเห็นได้ว่า กฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 2 ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม (10) ค่าธรรมเนียมเบ็ดเตล็ด (ซ) และกำหนดไว้บัญชีอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดค่าธรรมเนียมออกใบแทนโฉนดที่ดิน ฉบับละ 50 บาท

เนื่องจากค่าธรรมเนียมในการยื่นคำร้องขอออกใบแทนโฉนดที่ดินที่สูญหายมีจำนวนน้อยมากที่ผู้ยื่นคำร้องต้องจ่ายให้กับเจ้าพนักงานที่ดิน ซึ่งไม่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจปัจจุบัน

หากพิจารณาค่าใช้จ่ายในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการยื่นคำร้องขอออกใบแทนต่อสำนักงานที่ดินแล้วค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมในการออกใบแทนที่กล่าวมาถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่น้อยมากเมื่อเทียบกับสังคมเศรษฐกิจปัจจุบัน ซึ่งดัชนีค่าครองชีพในปัจจุบันเพิ่มขึ้นมาก พบว่า กฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 2 ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม (10) ค่าธรรมเนียมเบ็ดเตล็ด (ข) และกำหนดไว้บัญชีอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีการบังคับใช้มาตั้งแต่ ปี พ.ศ.2541 แต่ปัจจุบันปี พ.ศ. 2561 ซึ่งมีระยะเวลาห่างประมาณ 20 ปี แล้ว อัตราค่าธรรมเนียมที่กล่าวมาข้างต้น จึงไม่สอดคล้องกับสถานะทางสังคม เศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก

สรุป

จากการศึกษาปัญหาปัญหาในการออกเอกสารสิทธิที่ดินแทนโฉนดที่ดินสูญหายในปัจจุบัน กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 17 (1) เจ้าของที่ดินยื่นคำขอและปฏิญาณตนต่อเจ้าพนักงานที่ดินโดยให้นำพยานหลักฐานมาให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนจนเป็นที่เชื่อถือได้ และให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ถ้ามีผู้คัดค้านภายในเวลาที่กำหนดและนำพยานหลักฐานมาแสดง ให้เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนแล้วส่งการไปตามควรแก่กรณีถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด ให้ออกใบแทนให้ไปตามคำขอ เนื่องจากระยะเวลาในการปิดประกาศให้ทราบมีกำหนดเพียงสามสิบวัน ไม่เพียงพอต่อระยะเวลาหากเจ้าของที่แท้จริงไม่ทราบหรือไม่มีภูมิลำเนาตามที่ปิดประกาศหรือไปอยู่ต่างประเทศ ทำให้บุคคลเหล่านั้นเสียหายและเสียเวลาต้องมายื่นเรื่องขอพิสูจน์สิทธิและเพิกถอนการออกใบแทนที่เจ้าพนักงานที่ดินได้ออกไปแล้ว อีกทั้งในส่วนประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ตามมาตรา 63 กำหนดให้ผู้ที่เป็นเจ้าของโฉนดที่ดินหรือผู้ครอบครองโฉนดที่ดินแล้วเกิดการสูญหายให้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อดำเนินการขอออกใบแทนโฉนดที่ดินที่สูญหายแทนโฉนดที่ดินเดิมได้เท่านั้น เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีการบัญญัติ มาตรา 63 ไว้เป็นความผิดในกรณีที่เจ้าของที่ดินดำเนินการแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจไว้เป็นความผิดแต่อย่างไรเพราะเจ้าของโฉนดที่ดินได้นำที่ดินแปลงดังกล่าวมาโฉนดที่ดินไปเป็นการประกันหนี้กู้ยืมแล้วมาดำเนินการแจ้งต่อเจ้าพนักงานที่ดินว่าโฉนดที่ดินสูญหายทั้งที่ตามความจริงโฉนดที่ดินไม่ได้สูญหายจริงตามที่แจ้งซึ่งตามกฎหมายอาญาถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน แต่ในประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ในมาตรา 63 แต่อย่างใด หากมีการบัญญัติความผิดโดยการระวางโทษจำคุกและปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ไว้ในกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดการเกรงกลัวที่จะกระทำความผิดเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติของเจ้าพนักงานต้องดำเนินการตามกฎหมายกับบุคคลดังกล่าวเพื่อให้

เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยกำหนดโทษให้เป็นความผิดตามกฎหมายดังกล่าวไว้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และปัจจุบันกฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 2 ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม (10) ค่าธรรมเนียมเบ็ดเตล็ด (ซ) และกำหนดไว้บัญชีอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดค่าธรรมเนียมออกใบแทนโฉนดที่ดิน ฉบับละ 50 บาท เนื่องจากค่าธรรมเนียมออกใบแทนโฉนดที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินเรียกเก็บหรือกรมที่ดินดำเนินการเรียกเก็บเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมีการบังคับใช้มานานและมีค่าธรรมเนียมออกใบแทนโฉนดที่ดินที่น้อยมากไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบันควรมีการเพิ่มค่าธรรมเนียมในการขอออกใบแทนโฉนดที่ดินให้สูงขึ้น

ข้อเสนอแนะ

(1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 17 (1) บัญญัติว่า “ในกรณีโฉนดที่ดินเป็นอันตรายหรือสูญหาย ให้เจ้าของที่ดินยื่นคำขอและปฏิญาณตนต่อเจ้าพนักงานที่ดินโดยให้นำพยานหลักฐานมาให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนจนเป็นที่เชื่อถือได้ และให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศให้ทราบมีกำหนดหกสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ...”

(2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 63 บัญญัติว่า “โฉนดที่ดินของผู้ใดเป็นอันตราย ขำรุดสูญหายด้วย ประการใดให้เจ้าของมาขอรับใบแทนโฉนดที่ดินนั้นได้

เมื่อได้ออกใบแทนไปแล้ว โฉนดที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิก เว้นแต่ ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

สำหรับการขอใบแทนใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือ ใบไต่สวน ให้นำความดังกล่าวข้างต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีผู้แจ้งความอันเป็นเท็จในมาตรานี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

(3) ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 2 “ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม (10) ค่าธรรมเนียมเบ็ดเตล็ด (ซ) และกำหนดไว้บัญชีอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดค่าธรรมเนียมออกใบแทนโฉนดที่ดิน ฉบับละ 200 บาท”

บรรณานุกรม

- กรมที่ดิน. การขอออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน. ,ออนไลน์ . [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.dol.go.th/dol/index.php?option=com_content&task=view&id=98&Itemid=41 [3 ตุลาคม 2560].
- กรมที่ดิน. บทบาทหน้าที่. ออนไลน์ . [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://nam.dol.go.th/Pages/internet.aspx> [3 ตุลาคม 2560].
- กรมที่ดิน. วิวัฒนาการการออกโฉนดที่ดินและงานทะเบียนที่ดิน : 100 ปี กรมที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมชนสหกรณ์การเกษตรประเทศไทย. 2543.
- ไชยเจริญ สันติศิริ. คำบรรยายอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภาค 2 ทัณฑวิทยา. พระนคร:โรงพิมพ์พิทยา. 2506.
- ธงชัย เนตรวชิรกุล. ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดินในการออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีศึกษาสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา. ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. 2553.
- ธਿਆภรณ์ หวานภาค. แนวทางการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนของจังหวัดชลบุรี. ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชนวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา. 2557.
- ประเสริฐ เมฆมณี. หลักทัณฑวิทยา. กรุงเทพมหานคร:บพิธการพิมพ์. 2528.
- พยนต์ สิ้นธนูวา. บทบาทและหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติด้านการสืบเสาะและพินิจ. กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม.
- ภูวิชญา วัฒนรุ่ง. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2550.
- มหาวิทยาลัยศรีปทุม สาขาชลบุรี. เรื่อง แนวคิดในการจัดระบบการถือครองโฉนดที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดิน. ออนไลน์ . [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://dspace.spu.ac.th/bitstream/123456789/4073/7/6chap2.pdf> [3 ตุลาคม 2560].
- วิษณุธรรมนาถ สุวรรณโกตา. เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดภูเก็ต. ผลงานส่วนบุคคลเป็นส่วนหนึ่งการอบรม หลักสูตร ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 11. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ. 2556.

บรรณานุกรม (ต่อ)

สำนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี. คู่มือสำหรับประชาชน: การออกไปแทนหนังสือแสดงสิทธิใน
ที่ดิน(ตามมาตรา63 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน). สำนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี
กระทรวงมหาดไทย.

ประมวลกฎหมายอาญา.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2541.

กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
พ.ศ. 2497.

กฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
พ.ศ. 2497.