

บันทึก

เรื่อง การรื้อถอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๗๑๐/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย ขอให้กรมที่ดินพิจารณากรณีที่ทางราชการมีความจำเป็นต้องทำการสอบสวนและตรวจสอบแนวเขตโฉนดที่ดิน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ซึ่งที่ปรึกษากฎหมาย กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า แม้ในประมวลกฎหมายที่ดินจะไม่ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดินเข้าไปตรวจสอบรังวัดที่ดินของเอกชน ซึ่งไม่ได้ขอให้รังวัดตรวจสอบไว้โดยตรง แต่มาตรา ๒๒^๑ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว รัฐมนตรีและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจเข้าไปยังสถานที่หรือที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐหรือเอกชนเพื่อตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ หรือสอบถามข้อเท็จจริง เรียกเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่ในสถานที่หรือที่ดินเช่นนั้นมาตรวจพิจารณาได้ตามความจำเป็น และมาตรา ๒๔^๒ ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ตามความในประมวลกฎหมายดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในกฎหมายลักษณะอาญา ฉะนั้น เจ้าพนักงานที่ดินจึงมีอำนาจที่เข้าไปตรวจสอบหลักฐานในที่ดินของเอกชนตามความจำเป็นได้โดยไม่ถือว่าเป็นการบุกรุกเพราะเป็นเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ในเรื่องนี้กรมที่ดินได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) การที่พนักงานเจ้าหน้าที่และคนงานจะมีอำนาจเข้าไปในที่ดินของผู้มีสิทธิในที่ดินก็ต่อเมื่อเพื่อประโยชน์แก่การรื้อถอนตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น เช่น การรื้อถอนเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การรื้อถอนขอบเขต และการรื้อถอนเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ส่วนการรื้อถอนประเภทอื่น เช่น การรื้อถอนทำแผนที่พิพาทตามคำสั่งศาลถือไม่ได้ว่าเป็นการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจึงมิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่

^๑มาตรา ๒๒ ให้รัฐมนตรีและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดที่ดิน และให้ส่งเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

(๒) เข้าไปยังสถานที่หรือที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐหรือเอกชนเพื่อตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดที่ดิน และให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง เรียกเอกสารหลักฐาน หรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่ในสถานที่หรือที่ดินเช่นนั้น มาตรวจพิจารณาได้ตามความจำเป็น ในการนี้บุคคลเช่นนั้นต้องให้ความสะดวกแก่คณะกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร

^๒มาตรา ๒๔ ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ตามความในประมวลกฎหมายนี้ เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในกฎหมายลักษณะอาญา

ตามความในมาตรา ๑^๖ และไม่มีอำนาจตามมาตรา ๖๖^๗ หรือมาตรา ๗๐^๘ และการรังวัดเฉพาะราย พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการรังวัดให้ได้ก็ต่อเมื่อมีคำขอของผู้มีสิทธิในที่ดิน หากไม่มีคำขอดังกล่าวพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่มีอำนาจจะดำเนินการให้ได้ เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะไปทำการรังวัดที่ดินของบุคคลอื่น

๒. อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย ตามความในมาตรา ๒๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้ราษฎรเป็นที่ยอยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพ มิใช่อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการรังวัดที่ดินโดยทั่วไปแต่ประการใด เพราะตัวบทบัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า “ที่เกี่ยวกับการจัดที่ดิน”

๓. กรณีที่มีการร้องเรียนอาจแก้ไขได้โดยให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลที่สาธารณะหรือผู้มีสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นผู้ร้องเรียนยื่นคำขอรังวัดสอบเขตหรือตรวจสอบเนื้อที่ตามหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินก็สามารถไปทำการรังวัดตรวจสอบได้ แต่ถ้าที่ดินของผู้ร้องยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ผู้ร้องก็ชอบที่จะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปในคราวเดียวกันได้

กรมที่ดินเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ยังมีความเห็นแตกต่างกัน อยู่และควรได้รับการพิจารณาให้เป็นที่ยุติ กรมที่ดินจึงขอหารือว่า

๑. เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจที่จะเข้าไปทำการรังวัดตรวจสอบที่สาธารณะหรือที่ดินของเอกชนกรณีมีผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการบุกรุกแนวเขตที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่ เพียงใด

“มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

“ล๑

“ล๑

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้ และพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้

“ล๑

“ล๑

“มาตรา ๖๖ เพื่อประโยชน์แก่การรังวัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่และคนงานมีอำนาจเข้าไปในที่ดินของผู้มีสิทธิในที่ดิน หรือผู้ครอบครองในเวลากลางวันได้ แต่จะต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินทราบเสียก่อน และให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นอำนวยความสะดวกตามควรแก่กรณี

ในกรณีต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

ในการรังวัด เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้หรือกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งกีดขวางแก่การรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ให้ระลึกถึงการที่จะให้เจ้าของได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

“มาตรา ๗๐ เพื่อประโยชน์แก่การรังวัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ

(๑) เรียกผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงมาระวางแนวเขต และลงชื่อรับทราบแนวเขตที่ดินของตน

(๒) เรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือสั่งให้ส่งเอกสาร หรือหลักฐานอื่นใดที่เกี่ยวข้องในการสอบสวน

๒. พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินที่มีการร้องเรียนเรื่องบุกรุกเขตที่ดินกัน โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยที่ผู้มีสิทธิในที่ดินไม่จำเป็นต้องยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เพียงใด หรือไม่

๓. อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัดกรณีตามข้อ ๒. โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังความเห็นของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมที่ดิน) แล้ว ได้ความว่า สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินตามหลักฐานโฉนดที่ดินที่อาจออกไปโดยมิชอบ เช่น มีข้อสงสัยว่าจะรุกล้ำที่สาธารณะหรือรุกล้ำที่ดินที่มีการครอบครองแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ เป็นต้น กรณีดังกล่าวสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า โฉนดที่ดินเป็นเอกสารสิทธิที่ทางราชการออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดิน ถึงแม้มาตรา ๖๙ ทวิ^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ระบุให้มีสิทธิในที่ดินเท่านั้นเป็นผู้ยื่นคำขอสอบเขตโฉนดที่ดิน แต่ในกรณีนี้ทางราชการมีความจำเป็นที่จะต้องทำการสอบสวนและตรวจสอบแนวเขตที่ดินเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในประเด็นที่ร้องเรียนโดยชัดแจ้งเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่น่าจะมีอำนาจตรวจสอบแนวเขตที่ดินดังกล่าวได้ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีฯ จึงหารือที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทย ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ในประมวลกฎหมายที่ดินจะไม่ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดินเข้าไปรังวัดตรวจสอบที่ดินของเอกชน ซึ่งไม่ได้ขอให้รังวัดตรวจสอบไว้โดยตรง แต่ตามมาตรา ๒๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐมนตรีและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจเข้าไปยังสถานที่หรือที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ หรือเอกชน เพื่อตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ หรือสอบข้อเท็จจริง เรียกเอกสาร หลักฐานหรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่ในสถานที่หรือที่ดินเช่นว่านั้นมาตรวจสอบได้ตามความจำเป็น ฉะนั้นเจ้าพนักงานที่ดินจึงเข้าไปตรวจสอบเอกสารหลักฐานตามความจำเป็นได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการบุกรุกเพราะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีฯ จึงขอให้กรมที่ดินพิจารณา หากเห็นด้วยกับความเห็นของที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยก็ขอให้แจ้งจังหวัดต่าง ๆ ทราบและถือปฏิบัติต่อไป กรมที่ดินพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานที่ดินจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเข้าไปรังวัดตรวจสอบ

^๖มาตรา ๖๙ ทวิ ผู้มีสิทธิในที่ดินประสงค์จะขอสอบเขตโฉนดที่ดินเฉพาะรายของตน ให้ยื่นคำขอพร้อมด้วยโฉนดที่ดินนั้นต่อเจ้าพนักงานที่ดินและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัดให้

ในการรังวัด ถ้าปรากฏว่าการครอบครองไม่ตรงกับแผนที่หรือเนื้อที่ในโฉนดที่ดิน เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้รับรองแนวเขตแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขแผนที่หรือเนื้อที่ให้ตรงกับความเป็นจริงได้ เว้นแต่จะเป็นการสมยอมเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย

แนวเขตที่ดินของเอกชนว่าบุกรุกที่สาธารณะหรือไม่นั้น ไม่สามารถกระทำได้ เพราะตามมาตรา ๒๒ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้ราษฎรเป็นที่ยอยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพไม่ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีมอบหมายดำเนินการเกี่ยวกับการรังวัดที่ดินโดยทั่วไปแต่ประการใด กรมที่ดินจึงแจ้งความเห็นดังกล่าวมาขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้เป็นที่ยุติ โดยกรมที่ดินยังมิได้แจ้งความเห็นของกรมที่ดินดังกล่าวนี้ไปให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีฯ ทราบ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีฯ ยังไม่ทราบความเห็นของกรมที่ดินจึงไม่มีโอกาสที่จะพิจารณาความเห็นของกรมที่ดินได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่กรมที่ดินหรือปัญหาในเรื่องนี้มายังคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยมิได้แจ้งความเห็นของกรมที่ดินไปให้สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีทราบและพิจารณาก่อนนั้นเป็นการปฏิบัติที่มีข้อขัดแย้งข้อ ๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งมีความว่า “ข้อ ๔ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายจะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือรักษาการตามกฎหมายแล้วเว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วน หรือมีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือคำสั่ง” เมื่อปรากฏว่ากรมที่ดินยังมิได้แจ้งความเห็นไปให้สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีฯ ทราบ เพื่อให้การปฏิบัติราชการในเรื่องนี้ได้เป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน จึงต้องถือว่าเรื่องที่กรมที่ดินหรือมานี้ ยังมิได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือรักษาการตามกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงเห็นว่า ในชั้นนี้ยังไม่สมควรรับเรื่องนี้ไว้พิจารณา และควรส่งเรื่องคืนไปยังกรมที่ดินเพื่อพิจารณาดำเนินการตามระเบียบต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๐