

ปัญหาทางกฎหมายในการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน LEGAL PROBLEMS IN INVESTIGATION AND COMPARING ACCORDING TO SECTION 60 OF THE LAND CODE

เรวัต พลรักษา¹ และ สุระทิน ชัยทองคำ²

Rawat Pholraksa and Surathin Chaithongkam

Article History

Received: 15-06-2023; Revised: 11-01-2024; Accepted: 18-04-2024

<https://doi.org/10.14456/issc.2024.29>

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ 1.) เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และความสำคัญของการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน 2.) เพื่อศึกษาถึงกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับการสอบสวนเปรียบเทียบ 3.) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในการสอบสวนเปรียบเทียบ 4.) เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหากับการสอบสวนเปรียบเทียบ

ผลการวิจัยพบว่า

การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินยังมีปัญหาและความไม่ชัดเจนในการดำเนินการ ได้แก่ ขอบเขตของการสอบสวนเปรียบเทียบซึ่งไม่มีการให้ความหมายของการสอบสวนเปรียบเทียบไว้ ระยะเวลาในการสอบสวนเปรียบเทียบที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานที่ดินผู้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบให้ชัดเจน ข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้ได้เสนอแนะเพิ่มเติม โดยกำหนดความหมายของการสอบสวนเปรียบเทียบให้มีความชัดเจน กำหนดระยะเวลาดำเนินการ และกำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานที่ดินผู้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบให้มีความเหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: สอบสวนเปรียบเทียบ; สิทธิในที่ดิน; เจ้าพนักงานที่ดิน; ประมวลกฎหมายที่ดิน

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

Master' Degree, Master of Laws Program, Faculty of Law, Sripatum university Chonburi Campus

²รองศาสตราจารย์ ดร. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

Assoc.Prof. Dr., Master of Laws Program, Faculty of Law, Sripatum university Chonburi Campus

ABSTRACT

This research has four objectives as follows: 1) To study the background, concept, theory, and importance of investigation and comparing according to Section 60 of the Land Code; 2) To study on the Thai laws and foreign laws, criteria, method, and conditions related to investigation and comparing; 3) To study and analyze on the problems of investigation and comparing; 4) To search for guidelines to solve problems relating with investigation and comparing.

The finding from this research:

it is that investigation and comparing under Section 60 of the Land Code have problems and unclearness in implementation including the scope of investigation and comparing which there is no giving of meaning of investigation and comparing, the period of investigation and comparing which is not suitable and there is no determining of qualifications of land officer who investigates and compares clearly.

The recommendation of this research, there should be recommendation additionally be determining the meaning of investigation and comparing clearly, specifying the time for implementation, specifying the qualifications of land officers in the investigation and comparing process to have suitability and clearness increasingly.

Keywords: Investigation and comparing; right in land; land officer; the Land Code

1. บทนำ

การออกโฉนดที่ดิน กฎหมายได้กำหนดให้มีการประกาศหาผู้คัดค้าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบถึงสิทธิในที่ดินของผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หากผู้ใดเห็นว่าตนเองมีสิทธิในที่ดินดีกว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินก็สามารถที่จะคัดค้านได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ประมวลกฎหมายที่ดินจึงได้กำหนดวิธีการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการในกรณีมีการโต้แย้งคัดค้านเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไว้ คือ “การสอบสวนเปรียบเทียบ” ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ระงับข้อพิพาทในเรื่องการโต้แย้งคัดค้านเพื่อแก้ไขปัญหาไม่ให้เกิดการนำข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลโดยไม่จำเป็น ซึ่งถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถระงับข้อพิพาทได้ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เป็นผลดีต่อทางราชการเป็นอย่างยิ่ง (กรมที่ดิน, 2553) ไม่เกิดเป็นภาระแก่ประชาชนที่จะต้องนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาล

การที่กฎหมายกำหนดให้มีการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีที่มีการโต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ก็เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อไปได้ตามนโยบายของรัฐที่ประสงค์จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จึงได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องการสอบสวนเปรียบเทียบการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในกรณีที่มีผู้คัดค้านว่า เมื่อมีข้อโต้แย้งคัดค้านเกิดขึ้นพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ชอบที่จะสั่งว่าฝ่ายหนึ่งมีสิทธิ ให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องภายในกำหนดเวลา ถ้าฝ่ายที่ไม่พอใจคำสั่งนั้นไม่ไปฟ้องศาลภายในกำหนดก็เท่ากับเห็นชอบหรือไม่คัดค้าน พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ย่อมจะดำเนินการต่อไปได้ และอีกประการหนึ่งถ้าสั่งให้ทั้งสองฝ่ายไปฟ้องโดยไม่พิจารณาว่าฝ่ายใดมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากันแล้วก็เท่ากับพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีความเห็นเลย ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบ

การดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบนั้น กฎหมายได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบว่า ฝ่ายใดมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน และพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ฝ่ายที่มีสิทธิดีกว่า แต่หากคู่กรณีสามารถทำความเข้าใจกันได้ก็ไม่ต้องมีคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามที่คู่กรณีตกลงกันได้ แต่ทั้งนี้ ข้อตกลงดังกล่าวต้องไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และการที่กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้หลายประการ จึงเป็นการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะได้ออกหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้หลายประการ โดยจุดประสงค์เพื่อระงับข้อพิพาทและสามารถออกเอกสารสิทธิได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น แต่ที่ผ่านมากลับพบปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งทำให้ไม่สามารถระบุหรือลดข้อโต้แย้งคัดค้านในการออกเอกสารสิทธิได้และนำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีในเวลาต่อมา โดยในปัจจุบันรัฐมนตรีนโยบายมุ่งเน้นไปที่การออกโฉนดที่ดินซึ่งเป็นเอกสารสิทธิ์แสดงกรรมสิทธิ์ ผู้วิจัยจึงกำหนดเฉพาะในเรื่องการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีการโต้แย้งสิทธิในการออกโฉนดที่ดินเท่านั้น โดยเห็นว่า ยังคงมีปัญหาในการดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบ อันได้แก่ ปัญหาความไม่ชัดเจนของขอบเขตในการสอบสวนเปรียบเทียบ ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการดำเนินการ และปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบ

ประเด็นปัญหาความไม่ชัดเจนของขอบเขตการสอบสวนเปรียบเทียบ คำว่า “สอบสวนเปรียบเทียบ” ประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้กำหนดคำนิยามให้ความหมายไว้ ส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการไม่อาจทราบขอบเขตของการสอบสวนเปรียบเทียบว่า มีขอบเขตในการดำเนินการครอบคลุมเพียงใด ซึ่งนอกจากจะไม่ได้ให้ความหมายไว้แล้ว ยังไม่ปรากฏว่า ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ในรูปแบบของกฎกระทรวงหรือระเบียบ อันจะถือเป็นหลักในการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีดังกล่าวไว้ คงมีแต่แนวทางปฏิบัติที่กรมที่ดินให้แจ้งเป็นหนังสือเวียนให้ยึดถือปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งก็ยังคงไม่ทราบขอบเขตหรือรายละเอียดที่ชัดเจน ส่งผลให้การดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการ เนื่องจากในการออกโฉนดที่ดินนั้นค่อนข้างใช้ระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน เพราะกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนไว้หลายขั้นตอน อีกทั้งเมื่อมีเหตุขัดข้องต่างๆ เกิดขึ้นระหว่างดำเนินการ ก็ส่งผลให้ระยะเวลาล่าช้าออกไปอีก ซึ่งในกรณีที่มีการโต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดินนี้ก็ถือเป็นเหตุขัดข้องอย่างหนึ่งที่ทำให้การออกโฉนดที่ดินต้องล่าช้าออกไป โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบและทำความเข้าใจภายใน 7 วัน เสนอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เพื่อมีคำสั่งว่าฝ่ายใดมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน ซึ่งกำหนดระยะเวลาดังกล่าวถือว่าน้อยมาก ส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการสอบสวนได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งอาจทำให้ได้ข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือคลาดเคลื่อนไป

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบ โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดเป็นการเฉพาะว่า พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินผู้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบนั้น ต้องมีคุณสมบัติหรือประสบการณ์ทำงานระดับใด โดยในการดำเนินการนั้นจะต้องใช้ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญตลอดจนประสบการณ์ของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ ซึ่งหากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินไม่มีความรู้หรือประสบการณ์ที่เพียงพอ อาจทำให้การสอบสวนนั้นได้ข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องหรือผิดพลาดคลาดเคลื่อน อันอาจส่งผลให้คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ยังคงไม่มีความชัดเจนและมีช่องว่างที่อาจทำให้กระบวนการสอบสวนเปรียบเทียบนั้น ไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และส่งผลให้ไม่อาจระงับข้อพิพาทการโต้แย้งคัดค้านสิทธิในที่ดินในการออกโฉนดที่ดินได้ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจและทำการวิจัยเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข ประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และความสำคัญของการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
2. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับการสอบสวนเปรียบเทียบ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในการสอบสวนเปรียบเทียบ
4. เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการสอบสวนเปรียบเทียบ

3. การทบทวนวรรณกรรม

หลักนิติรัฐ รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศวพิชญ์ ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า หลักนิติรัฐ (rechtsstaat) หรือหลักนิติธรรม (the rule of law) ไว้ว่าเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรฝ่ายบริหาร อันได้แก่ รัฐบาล หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2543)

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีมาจากบทบัญญัติของกฎหมายเป็นพื้นฐานสำคัญ เมื่อใดที่กฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิได้กำหนดองค์ประกอบหรือเงื่อนไขการใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจนแล้ว ในการบังคับใช้กฎหมายย่อมจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการใช้อำนาจในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเกิดขึ้นจากการที่ตัวบทกฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กฎหมายได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะราย เพื่อมิให้การใช้บทบัญญัติของกฎหมายแข็งกระด้างและเพื่อมุ่งหมายให้เกิดความยุติธรรมขึ้นแก่เฉพาะเรื่องเฉพาะรายนั้น ๆ อำนาจดุลพินิจสามารถแบ่งออกได้หลายประเภทตามการกระทำด้านต่าง ๆ ของรัฐ แต่ยังคงมีลักษณะร่วมกัน ได้แก่ การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกำหนดถ้อยคำที่มีลักษณะไม่แน่นอนตายตัว หรือให้ทางเลือกในการใช้อำนาจหรือมาตรการได้หลายทางในขอบเขตที่กำหนด ซึ่งการยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้มีการบริหารกฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีให้เกิดการหยุดชะงักในการปฏิบัติหน้าที่หรือขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย จึงเห็นได้ว่า “อำนาจดุลพินิจ” มีลักษณะตรงกันข้ามกับ “อำนาจผูกพัน”

เมื่อพิจารณาความหมายตามถ้อยคำแล้ว “ดุลพินิจ” ประกอบด้วยคำว่า “ดุล” ซึ่งแปลว่า เท่ากัน เสมอกัน และเท่าเทียมกัน และคำว่า “พินิจ” ซึ่งแปลว่า พิจารณา ดังนั้น “ดุลพินิจ” จึงมีความหมายว่า การวินิจฉัยที่เห็นสมควร

นอกจากนี้ นักวิชาการทางกฎหมายหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “อำนาจดุลพินิจ” ไว้สรุปความได้ว่า อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายบัญญัติเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจและเลือกปฏิบัติด้วยตนเองอย่างอิสระเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตน ภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ซึ่งอาจมีการปฏิบัติและการตัดสินใจได้หลายอย่างและแต่ละอย่างก็ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน (กมลชัย รัตนสากววงศ์, 2532)

ดุลพินิจตัดสินใจ เป็นดุลพินิจที่จะเลือกตัดสินใจวินิจฉัยในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย เป็นส่วนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะตัดสินใจใช้อำนาจโดยพิจารณาว่ากฎหมายที่ให้อำนาจกำหนดผลของการใช้อำนาจไว้เช่นไร เมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นครบองค์ประกอบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถที่จะเลือกผลในทางกฎหมายหรือมาตรการในการดำเนินการตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ได้ ดุลพินิจที่ปรากฏในส่วนของผลทางกฎหมายนี้อาจเรียกว่า “ดุลพินิจตัดสินใจ” ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะตัดสินใจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดเปิดช่องไว้ให้ โดยจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ ดุลพินิจตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการและดุลพินิจเลือกวิธีในการดำเนินการ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554)

ทฤษฎีว่าด้วยการครอบครองในระบบคอมมอนลอว์ ครอบครองกับกรรมสิทธิ์มีลักษณะคล้ายคลึงกันอย่างมาก เพราะผู้ครอบครองได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแม้จะโต้แย้งสิทธิกับผู้อ้างว่าเป็นเจ้าของที่แท้จริงก็ตาม เพียงแต่ในระบบคอมมอนลอว์ กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตั้งอยู่บนรากฐานของการครอบครองทรัพย์สินในทางกายภาพมากกว่าจะตั้งอยู่บนหลักการกรรมสิทธิ์ในทางนามธรรม และยังมีนัยวิชาการในระบบคอมมอนลอว์ที่แยกความแตกต่างระหว่าง “ครอบครองในทางข้อเท็จจริง (de facto possession)” กับ “ครอบครองในทางกฎหมาย (legal possession)” ออกจากกัน โดยการครอบครองในทางข้อเท็จจริงเป็นเรื่องอำนาจควบคุมทางกายภาพที่มีผลใช้ได้จริงหรือเป็นเพียงอำนาจควบคุมทางข้อเท็จจริงเท่านั้น และเป็นสิ่งที่เทียบเท่าเรื่องการยึดถือ (detention) ในระบบชีวิตลอว์นั่นเอง ส่วนการครอบครองในทางกฎหมายเป็นการครอบครองที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมาย นอกจากนี้ กรรมสิทธิ์ในระบบคอมมอนลอว์มักจะให้สิทธิที่ดีกว่าครอบครอง ครอบครองมีลักษณะคล้ายกับกรรมสิทธิ์ตรงที่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย แต่เป็นไปในลักษณะที่อาจใช้ยื่นได้กับทุกคนยกเว้นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ ในขณะที่กรรมสิทธิ์อาจใช้ได้กับทุกคน บางท่านอธิบายว่าครอบครองเป็นกรรมสิทธิ์ประเภทหนึ่ง แต่ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์เด็ดขาด เป็นกรรมสิทธิ์สัมพัทธ์เพราะใช้ยื่นได้กับทุกคนยกเว้นกับเจ้าของทรัพย์สิน อย่างไรก็ตามด้วยอิทธิพลของนักคิดในศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะ Salmond และ Holmes ที่ได้แยกความแตกต่างระหว่างกรรมสิทธิ์กับการครอบครองออกจากกัน นักนิติศาสตร์ส่วนใหญ่ในระบบคอมมอนลอว์ในยุคปัจจุบันจึงไม่เห็นด้วยกับแนวคิดที่ว่าสองสิ่งนี้สามารถใช้แทนหรือสลับแทนที่กันได้อีกต่อไป กล่าวกันว่า กรรมสิทธิ์เป็นที่รวมของสิทธิต่าง ๆ เหนือทรัพย์สิน ส่วนครอบครองเป็นที่รวมของการกระทำในทางข้อเท็จจริง ครอบครองเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางข้อเท็จจริง ส่วนกรรมสิทธิ์เป็นสิ่งที่เป็นามธรรมมากกว่า ครอบครองเป็นเรื่องนิติสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนกับทรัพย์สินที่ต่างไปจากเรื่องกรรมสิทธิ์และบุคคลหนึ่งอาจมีได้ทั้งสองอย่างพร้อมกันไป ครอบครองเป็นความสัมพันธ์ทางกายภาพบางอย่างกับวัตถุบุคคลที่เหลือทั้งหมดในโลกโดยมีเจตนาบางอย่างที่แน่นอน (สมเกียรติ วรปัญญานันต์, 2563)

คำว่า “ที่ดิน” ตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดิน มีความหมายที่กว้างกว่าที่ปรากฏตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นทางกฎหมายไว้ว่า มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า “ที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย ” ซึ่งคำว่า “ให้หมายความรวมถึง” นั้น มิได้หมายความว่าจำกัดเฉพาะสิ่งที่กล่าวถึงนั้นเท่านั้น หากความหมายแท้จริงอยู่ที่คำว่า “พื้นที่ดินทั่วไป” เป็นสำคัญ และจากตัวอย่างที่ “ให้หมายความรวมถึง” นั้นเอง เช่น ลำน้ำและทะเลสาบ ทำให้เข้าใจได้ว่าพื้นที่ดินทั่วไปดังกล่าวจะอยู่บนบกหรืออยู่ใต้น้ำก็ได้ ดังนั้น พื้นที่โลกอันเป็นที่ดินได้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยจึงเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย ๆ แต่ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่าเมื่อบริเวณใดเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วจะสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้เสมอไป

สิทธิในที่ดิน หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดินมีสถานะในทำนองเดียวกัน คือแสดงความเป็นเจ้าของ คำว่า “กรรมสิทธิ์” แสดงความเป็นเจ้าของอยู่ในตัวเอง แต่ คำว่า “สิทธิครอบครอง” นั้น ถ้าพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แม้บุคคลผู้มิได้เป็นเจ้าของก็อาจอยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิครอบครองได้ เช่น ผู้เช่า ผู้ทรงสิทธิเก็บกิน เป็นต้น แต่ “สิทธิครอบครอง” ตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึงแต่เฉพาะในฐานะความเป็นเจ้าของเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ผู้เช่าก็ ผู้ทรงสิทธิเก็บกินก็ มิได้อยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

ข้อแตกต่างระหว่าง “กรรมสิทธิ์” และ “สิทธิครอบครอง” นั้น ที่ปรากฏชัดเจนก็คือ “กรรมสิทธิ์” ย่อมถูกแย้งได้ด้วยการเข้าครอบครองโดยความสงบ โดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ติดต่อกันเป็นเวลา 10 ปี สำหรับอสังหาริมทรัพย์ และ 5 ปี สำหรับสังหาริมทรัพย์ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว กรรมสิทธิ์ย่อมตกเป็นของผู้ที่ได้ครอบครองทันที โดยไม่ต้องไปร้องขอต่อศาล เพื่อให้มีคำสั่งแสดงว่าตนมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์นั้นแต่อย่างใด เนื่องจากการได้มาโดยผลของกฎหมาย

(มาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) แต่ถ้าบุคคลดังกล่าวประสงค์จะขอจดทะเบียนลงชื่อของตนให้ปรากฏในโฉนดที่ดินอันเนื่องมาจากการได้มาตามมาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีเช่นนี้จึงจะต้องมีคำสั่งหรือคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลมาแสดง ด้วย ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 78 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 4 (1) ระยะเวลา 10 ปี หรือ 5 ปีนี้เรียกว่าเป็น “อายุความการได้สิทธิ” แต่สำหรับ “สิทธิครอบครอง” แล้ว ย่อมถูกแย้งไปได้ด้วยอาการเข้ายึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนเท่านั้น (มาตรา 1367 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) และเจ้าของที่ถูกแย้งการครอบครอง ย่อมมีสิทธิที่จะได้คืนซึ่งการครอบครอง ซึ่งการฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองนั้นจะต้องฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่เวลาที่ถูกระงับการครอบครอง (มาตรา 1375 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) หากมิได้ฟ้องเรียกคืนซึ่งการครอบครองภายในกำหนดดังกล่าวย่อมเป็นอันหมดสิทธิฟ้อง ระยะเวลา 1 ปีนี้มิใช่ “อายุความการได้สิทธิ” แต่เป็น “ระยะเวลาในการใช้สิทธิฟ้องคดี” (กรมที่ดิน, 2561)

บทบัญญัติตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติถึงการสอบสวนเปรียบเทียบไว้เฉพาะกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิกันในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่านั้น ซึ่งหากเป็นการโต้แย้งสิทธิกันในเรื่องอื่นที่ไม่ใช่การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ย่อมไม่อาจดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ได้ และโดยที่ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ให้ถ้อยคำนิยามของคำว่า “การสอบสวนเปรียบเทียบ” ไว้ จึงต้องอาศัยความหมายตามที่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ดังนี้

“การสอบสวน” หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการอย่างอื่น ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ “เปรียบเทียบ” หมายถึง เอาสิ่งหนึ่งเข้ามาเทียบกับอีกสิ่งหนึ่งเพื่อให้เห็นว่าใกล้เคียงกัน เสมอกัน หรือผิดกัน ถ้าเอามาเทียบกันดูแล้ว ฝ่ายที่มีภาวชิกว่าเรียกว่าได้เปรียบ ฝ่ายที่เป็นรองเรียกว่า เสียเปรียบ ถ้าจะเอาฝ่ายตนให้มีภาวชิว่าข้างเดียวเรียกว่า เอาเปรียบ ดังนั้น “เปรียบเทียบ” หมายถึง พิจารณาเทียบเคียงให้เห็นลักษณะที่เหมือนกันและต่างกัน (กรมที่ดิน, 2553)

หลักเกณฑ์ที่สำคัญซึ่งควรต้องพิจารณาในเรื่องการสอบสวนเปรียบเทียบมีอยู่ 3 ประการ ดังนี้

1. ต้องเป็นการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เท่านั้นหากมิใช่การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แม้จะมีการโต้แย้งสิทธิกัน ก็ไม่สามารถนำบทบัญญัติมาตรานี้มาใช้ได้ ซึ่งเดิม มาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติเฉพาะเรื่องการออกโฉนดที่ดินไว้เพียงอย่างเดียวว่า ถ้ามีการโต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ดำเนินการตามนั้น ถ้าไม่ตกลงกัน ต้องเสนอเรื่องไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งการเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งประการใดแล้ว ให้แจ้งคู่กรณีทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องหรือร้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วัน ทราบคำสั่ง ในกรณีที่ได้ฟ้องหรือร้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้จนกว่าศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องหรือร้องภายในกำหนดก็ให้ดำเนินการไปตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่ง ต่อมาความในมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 โดยส่วนที่แก้ไขใหม่นั้นได้บัญญัติถึงเรื่องการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้ด้วย โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบ แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร (กรมที่ดิน, 2553)

2. การโต้แย้งคัดค้านจะต้องเป็นการ “โต้แย้งเรื่องสิทธิในที่ดิน” ของผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากเป็นการโต้แย้งคัดค้านในประเด็นอื่น เจ้าพนักงานที่ดินก็ไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ เช่น กรณีที่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (เดิม) ได้ยื่นคำขอคัดค้านการออกโฉนดที่ดินโดยอ้างว่า ผู้ขอออกโฉนดที่ดินไม่ยินยอมให้ขยาย ถนน ร.พ.ช. เข้าไปในที่ดินของผู้ขอ เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งในกรณีเช่นนี้ไม่ใช่เป็นการโต้แย้งสิทธิ

ในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากการจะขยายเขตถนนเข้าไปในที่ดินของราษฎรโดยราษฎรไม่ได้ยินยอม อุทิศให้ ก็ควรดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามนัยมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 จึงไม่อาจรับคำขอคัดค้านไว้ดำเนินการได้

3. ที่ดินนั้นจะต้องเป็นที่ดินที่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ การโต้แย้งจะต้องเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่าง บุคคล 2 ฝ่าย ซึ่งอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดิน และอาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ดังนั้น หากที่ดินที่นำมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ เป็นที่ดินที่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ย่อมไม่มี อำนาจที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบแต่อย่างใด เช่น การโต้แย้งคัดค้านในเขตที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพราะ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจออกหนังสือแสดง สิทธิในที่ดินได้ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงใช้อำนาจตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทำการสอบสวน เปรียบเทียบในกรณีที่มีการพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เจ้าหน้าที่ป่าไม้) กับเอกชนที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ได้ สำหรับกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าไม้ตามมติ คณะรัฐมนตรี หรือที่ดินของรัฐประเภทอื่น (สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ต่างก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจะโอนได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือพระ ราชกฤษฎีกา นอกจากนั้นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี ยังเข้าลักษณะเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ 14 (5) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระ ราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 อีกด้วย ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงใช้อำนาจตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดิน ทำการสอบสวนเปรียบเทียบไม่ได้เช่นกัน (กรมที่ดิน, 2553)

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้ และพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 1 แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน ไว้ในเรื่องเสร็จที่ 456/2535 ซึ่งแบ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกเป็น 2 ประเภท คือ เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึง พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งบทยกเว้นต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดตัวบุคคลและอำนาจหน้าที่ ไว้โดยเฉพาะแล้ว เช่น ข้าราชการซึ่งเป็นข้าราชการประจำอยู่ในสำนักงานที่ดินจังหวัดแห่งหนึ่ง ออกไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะข้าราชการใน เขตท้องที่ของสำนักงานที่ดินนั้น แต่การออกไปดำเนินการนั้นจะต้องออกไปทำการรังวัดที่ดินที่มีผู้ขอตามกฎหมาย เช่น ขอรังวัดออก โฉนดที่ดิน เป็นต้น ถ้าเป็นกรณีที่ข้าราชการไปทำหน้าที่พิพาทตามคำสั่งศาลในคดีแพ่งไม่ใช่ออกไปทำการรังวัดตามคำขอ ขอรังวัดผู้ ออกไปทำการรังวัดไม่ใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามนัยที่กล่าวมานี้ เพราะมิได้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นแต่ศาลหรือรอง ในฐานะผู้ชำนาญหรือมีความรู้ในทางแผนที่เท่านั้น

“เจ้าพนักงานที่ดิน” ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ให้คำนิยามไว้ว่าหมายถึงบุคคลใด แต่ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 66/2552 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552 แต่งตั้งให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นเจ้าพนักงานที่ดิน คือ 1) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้า พนักงานที่ดินจังหวัดสาขา 2) นักวิชาการที่ดิน ตั้งแต่ระดับปฏิบัติการขึ้นไปในฝ่ายทะเบียน 3) เจ้าพนักงานที่ดิน ตั้งแต่ระดับปฏิบัติ งานขึ้นไปในฝ่ายทะเบียน 4) นายช่างรังวัด ตั้งแต่ระดับชำนาญงานขึ้นไปในฝ่ายรังวัด 5. ข้าราชการพลเรือน ประเภทวิชาการ ตั้งแต่ ระดับปฏิบัติการขึ้นไป หรือประเภททั่วไป ตั้งแต่ระดับปฏิบัติงานขึ้นไป ซึ่งอธิบดีแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในตำแหน่งตาม 2, 3 และ 4 เป็นการ ชั่วคราว

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้พอที่จะทราบได้ว่าบุคคลใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคลใดเป็นเจ้าพนักงาน ที่ดิน แต่อย่างไรก็ตาม การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดให้บุคคลทั้งสองประเภทคือ พนักงานเจ้าหน้าที่ และ เจ้าพนักงานที่ดิน มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบได้ แต่ไม่มีอำนาจสั่งการ เนื่องจากการสั่งการในกรณี

ที่ไม่สามารถตกลงกันได้ กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา แล้วแต่กรณี เท่านั้น (กรมที่ดิน, 2553)

4. ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งได้ดำเนินการวิจัยตามลักษณะของการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบ่งออกเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร กฎหมาย กฎกระทรวง คำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ หนังสือเวียนของทางราชการ และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) นำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมเอกสารและการสัมภาษณ์ในการวิเคราะห์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

5. ผลการวิจัย

การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อพิพาทในที่ดินสามารถระงับได้ในชั้นของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งแม้มีการคัดค้านโต้แย้งสิทธิในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบและพิจารณาออกโฉนดที่ดินต่อไปได้ โดยไม่ต้องให้ประชาชนที่พิพาทกันในเรื่องสิทธิในที่ดินนำข้อพิพาทดังกล่าวไปฟ้องร้องเป็นคดีความกัน สอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่ต้องการให้สามารถออกโฉนดที่ดินไปได้โดยเร็ว

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า กฎหมายจะกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการสอบสวนเปรียบเทียบก็ตาม จากการศึกษา พบว่า ยังมีประเด็นที่เป็นปัญหา อันเกิดจากความไม่ชัดเจนของขอบเขตการดำเนินการ ความไม่เหมาะสมในเรื่องของระยะเวลาดำเนินการและคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้มีประสิทธิภาพไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการศึกษาและวิจัยจึงนำเอาประเด็นปัญหาต่างๆ ไปสู่การวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบโดยนำเอาข้อมูลที่ได้จากการศึกษาข้อมูลเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ได้กำหนดให้ต้องดำเนินการสอบสวนในกรณีต่างๆ ไว้หลายกรณี ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อนำไปสู่การแก้ไข เพิ่มเติม ประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถระงับข้อพิพาทในที่ดินและบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

โดยในการวิจัยครั้งนี้จำกัดเฉพาะกรณีออกโฉนดที่ดินเท่านั้น โดยมีรายละเอียดของการวิเคราะห์ 3 ประเด็น ดังนี้

1.) ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของการสอบสวนเปรียบเทียบ

ประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้กำหนดความหมายของการสอบสวนเปรียบเทียบไว้ ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในเรื่องขอบเขตของการสอบสวนเปรียบเทียบ ว่า มีขอบเขตในการดำเนินการเพียงใด จึงเกิดเป็นปัญหาทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งไม่มีข้อบังคับหรือข้อกำหนดในรูปแบบของกฎกระทรวงหรือระเบียบ คงมีเพียงแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการกรณีผู้โต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งกรมที่ดินได้แจ้งเป็นหนังสือเวียนในพนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติ แต่ก็ยังไม่ชัดเจนหรือไม่เหมาะสมในหลายๆ เรื่อง ซึ่งนอกจากการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แล้ว ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนในกรณีอื่นด้วย เช่น สอบสวนในเรื่องการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทต่างๆ ซึ่งรายละเอียดในการสอบสวนก็จะปรากฏอยู่ในรูปแบบของกฎกระทรวง ซึ่งถือเป็นข้อบังคับให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว พบว่า ในกรณีที่มีการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินนั้นปรากฏอยู่ในมาตราอื่นๆ ด้วย ได้แก่ มาตรา 69 ทวิ ซึ่งว่าด้วยการขอเขตที่ดิน โดยถ้ามีผู้คัดค้าน ถ้าตกลงกันไม่ได้ เจ้าพนักงานที่ดินไม่มีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบและหรือสั่งการว่าฝ่ายใดควรมีสิทธิดีกว่า แต่ให้แจ้งคู่กรณีไปฟ้องศาล เพราะว่า เป็นการคัดค้านเรื่องแนวเขตที่ดินซึ่งเป็นข้อเท็จจริง

เกี่ยวกับการครอบครอง จึงควรให้ศาลซึ่งเป็นคนกลางหรือเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการชี้ขาด เพราะถ้าให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ออกโฉนดที่ดินเป็นผู้ชี้ขาดเสียเอง อาจไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีได้ โดยหากปรากฏว่ามีผู้คัดค้าน ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนใกล้เคียง (ไม่ใช่สอบสวนเปรียบเทียบ) โดยมีหลักการสำคัญที่เป็นหลักในการพิจารณา คือ ถือหลักฐานแผนที่เป็นหลักในการพิจารณาในการสอบสวนใกล้เคียงเท่านั้น ไม่สามารถสั่งการได้ว่าฝ่ายใดมีสิทธิดีกว่ากัน โดยถ้าตกลงกันได้ ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง แต่ต้องไม่เป็นการสมยอมกันเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย ซึ่งหากตกลงกันไม่ได้ ให้แจ้งคู่กรณีไปฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ซึ่งถ้าไม่ไปฟ้องต่อศาลภายในกำหนดดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ขอคือให้ถือว่าผู้ขอไม่ประสงค์จะขอเขตโฉนดที่ดินนั้นต่อไป

การสอบสวนเปรียบเทียบสิทธิในที่ดินของผู้ขอออกโฉนดที่ดินกับผู้คัดค้านว่า ฝ่ายใดมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน ดังนั้น จุดมุ่งหมายของการสอบสวนเปรียบเทียบก็เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า ฝ่ายใดมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน ซึ่งการที่จะให้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุตินั้นก็อยู่ที่พยานหลักฐาน ด้วยเหตุนี้ ในส่วนของพยานหลักฐานนี้ถือเป็นหลักสำคัญในการที่จะพิจารณาและสามารถกำหนดเป็นขอบเขตในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ แต่ทั้งนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถใช้ดุลพินิจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ประกอบการพิจารณาได้ ซึ่งเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กฎหมายได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะราย และเป็นอำนาจที่กฎหมายบัญญัติเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจและเลือกปฏิบัติด้วยตนเองอย่างอิสระเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตน ซึ่งพยานหลักฐานที่สำคัญได้แก่ พยานเอกสาร และพยานบุคคล

พยานเอกสารนั้น ที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งหลักฐานสำคัญก็คือ ทะเบียนที่ดิน และส่วนใหญ่กฎหมายกำหนดให้การทำนิติกรรมต่างๆ เกี่ยวกับที่ดิน เช่น การขาย ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 456 เป็นต้น ซึ่งเมื่อมีการทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วก็จะถูกต้องตามกฎหมายสามารถใช้อ้างอิงและใช้ยื่นแก่บุคคลทั่วไปได้ และจะปรากฏชื่อผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในทะเบียนที่ดินคือโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1373 ที่วางหลักไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ได้จดทะเบียนไว้ในทะเบียนที่ดิน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า บุคคลผู้มีชื่อในทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง ประกอบประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ทวิ ที่กำหนดให้ การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินซึ่งมีโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และถือว่าผู้ที่ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้นได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดและเป็นสิทธิเหนือทรัพย์สินที่กฎหมายให้ความรับรองและคุ้มครอง ในส่วนของพยานเอกสารที่คู่กรณีนำมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดว่าจะต้องเป็นเอกสารประเภทใด แต่โดยหลักแล้ว ในการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาจากเอกสารราชการเป็นหลัก เนื่องจากมีความน่าเชื่อถือ โดยหากฝ่ายใดมีหนังสือสำคัญหรือเอกสารสิทธิที่ทางราชการออกให้ก็ควรถือหลักฐานตามหนังสือสำคัญนั้นเป็นหลัก เช่น ใบจอง ใบเหี้ยมย่ำ น.ส. 3 หรือ น.ส. 3 ก. รวมตลอดทั้งเอกสารราชการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักฐานทางราชการหรือหลักฐานเกี่ยวกับแผนที่ต่างๆ ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำขึ้นด้วย ซึ่งฝ่ายนั้นก็ควรมีสิทธิดีกว่า แต่ถ้าไม่มีหนังสือสำคัญของทางราชการด้วยกันทั้งสองฝ่ายก็ควรยึดถือการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นหลัก ในส่วนของพยานบุคคล ในทางปฏิบัติเป็นการสอบสวนด้วยวาจาโดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะสอบถามและบันทึกถ้อยคำข้อเท็จจริงที่ทั้งสองฝ่ายให้ไว้ ซึ่งนอกจากคู่กรณีแล้ว กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าในเรื่องของพยานบุคคลไว้ แต่ความน่าเชื่อถือของพยานบุคคลนั้นน่าเชื่อถือหรือไม่ เพียงใด ดังนั้นในการพิจารณาพยานหลักฐานต่างๆ จึงเป็นดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า จะรับฟังและนำมาประกอบการพิจารณาได้เพียงใด

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ก็ได้ความคิดเห็นสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ คำว่า “สอบสวนเปรียบเทียบ” ไม่มีคำนิยามกำหนดไว้ จึงอาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ อีกทั้งไม่มีกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับ คงมีแต่แนวทางปฏิบัติที่กรมที่ดินได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติ แต่แนวทางดังกล่าวก็ยังไม่มีความไม่ชัดเจนในหลายๆ เรื่อง ซึ่งเกิดเป็นปัญหาในการดำเนินการ ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการสอบสวนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้วิจัย จึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดขอบเขตการดำเนินการในการสอบสวนเปรียบเทียบให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยในเบื้องต้นควรกำหนดคำนิยามหรือให้ความหมายของการสอบสวนเปรียบเทียบ เพื่อเป็นกรอบแนวทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยึดถือ อีกทั้งควรทบทวนแนวทางปฏิบัติที่กรมที่ดินได้แจ้งเวียนให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติและกำหนดให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นในรูปแบบของกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ และในส่วนของการยกหลักฐานที่จะนำไปสู่ข้อเท็จจริงและเปรียบเทียบว่าฝ่ายใดมีสิทธิดีกว่ากัน การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้นอาจได้มาทั้งทางนิติกรรมหรือทางอื่นนอกจากนิติกรรม ไม่ว่าจะเป็นจากการซื้อขาย การรับให้ หรือการรับมรดก เป็นต้น หลักฐานอย่างที่ดีที่น่าเชื่อถือที่สามารถอ้างอิงและใช้ยืนยันแก่บุคคลทั่วไปได้ ก็คือการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินที่ได้มีการทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งถือว่าได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้น ก็ควรที่จะกำหนดให้ผู้ที่ได้ดำเนินการตามกฎหมายเป็นผู้มีสิทธิดีกว่า ก็คือยึดถือหลักฐานทางทะเบียนโดยผู้มีชื่อปรากฏในเอกสารสิทธิที่ได้มีการจดทะเบียนตามกฎหมายเป็นหลักในการพิจารณาว่า ผู้นั้นมีสิทธิในที่ดินดีกว่า รวมตลอดทั้งเอกสารราชการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักฐานทางราชการหรือหลักฐานเกี่ยวกับแผนที่ต่าง ๆ ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำขึ้น โดยควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานคือ ให้ยึดถือเอกสารทะเบียนที่ดินเป็นสำคัญ โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้มีชื่อปรากฏในทะเบียนที่ดินเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินดีกว่า

2.) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการสอบสวนเปรียบเทียบ

บทบัญญัติมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการเริ่มต้นกระบวนการในการสอบสวนเปรียบเทียบว่า จะต้องเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อใด และต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จเมื่อใด แต่กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้โดยหากไม่สามารถตกลงกันได้ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบพร้อมทั้งเสนอความเห็นภายใน 7 วัน ซึ่งในการสอบสวนที่จะให้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติได้นั้น มีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลให้ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร โดยเฉพาะในการแสวงหาพยานหลักฐานและการพิจารณาพยานหลักฐาน ซึ่งหากพยานหลักฐานมีจำนวนมากก็ต้องใช้เวลาในการพิจารณามากขึ้นเช่นกัน ดังนั้น จึงไม่สามารถกำหนดเวลาได้อย่างแน่นอน เพราะในแต่ละกรณีนั้นอาจมีความยากหรือซับซ้อนแตกต่างกันไป ซึ่งอาจต้องใช้เวลามากกว่า 7 วัน อีกทั้งอาจมีปัจจัยทั้งภายนอกและภายในหรือเหตุขัดข้องอื่นๆ ที่อาจทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าวได้ เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับกรณีอื่นๆ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น กรณีตามมาตรา 61 ซึ่งว่าด้วย การเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งได้กำหนดกรอบระยะเวลาที่แน่นอนไว้ และหากไม่สามารถดำเนินการได้ทันทีสามารถขยายระยะเวลาออกไปได้

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ก็ได้แสดงความเห็นสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ระยะเวลา 7 วัน นั้น ไม่เพียงพอต่อการที่จะดำเนินการให้แล้วเสร็จอย่างมีประสิทธิภาพได้

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การสอบสวนแล้วนำข้อเท็จจริงจากการสอบสวนไปเปรียบเทียบระหว่างฝ่ายผู้ขอออกโฉนดที่ดินกับฝ่ายผู้คัดค้าน โดยกำหนดเวลาให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการสอบสวนและเปรียบเทียบพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งการภายใน 7 วัน เป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไป เนื่องจากในการสอบสวนนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงรวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ มาประกอบการพิจารณาและเปรียบเทียบว่าฝ่ายใดมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากันซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาพอสมควร และระยะเวลาเพียง 7 วัน ไม่สามารถทำให้ดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดเพิ่มระยะเวลาให้มีความเหมาะสม ซึ่งเห็นว่า ระยะเวลา 30 วัน เป็นเวลาที่เหมาะสม อีกทั้งกรณีมีความจำเป็นไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดได้ ก็ควรที่จะสามารถขยายระยะเวลาออกไปได้อีก โดยแสดงเหตุผลความจำเป็นเพื่อขออนุญาตขยายเวลาออกไปได้อีก 30 วัน และภายหลังจากที่ได้เสนอความเห็นต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแล้ว ก็ควรที่จะกำหนดกรอบเวลาให้ผู้ออกคำสั่งพิจารณาสั่งการภายใน 7 วัน ซึ่งเมื่อได้กำหนดระยะเวลาที่พอสมควรแล้วการดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.) ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินผู้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบไว้ว่า จะต้องเป็นข้าราชการในตำแหน่งใด และระดับใด ซึ่งการสอบสวนเป็นการดำเนินการที่ต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในระดับที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสามารถมอบหมายให้เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นข้าราชการคนใดก็ได้เป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบ แต่เจ้าพนักงานที่ดินในตำแหน่งต่างๆ นั้น มีความแตกต่างกันในเรื่องคุณวุฒิการศึกษาส่งผลให้ความรู้ความสามารถแตกต่างกันไป อีกทั้งกรมที่ดินไม่มีหลักสูตรการฝึกอบรมสำหรับการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีตามมาตรา 60 แต่อย่างใด ทำให้เจ้าพนักงานที่ดินอาจไม่มีความชำนาญหรือทักษะในการสอบสวนเปรียบเทียบที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ก็อาจทำให้การสอบสวนเปรียบเทียบนั้นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กล่าวคือ อาจทำให้ได้ข้อมูลข้อเท็จจริงที่ขาดสาระสำคัญหรือคลาดเคลื่อนในบางเรื่องส่งผลให้ข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนเพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจ ซึ่งจะต้องมีคุณวุฒิการศึกษาในสาขานิติศาสตร์ และจะต้องได้รับการฝึกอบรมและผ่านหลักสูตรพนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติก่อนที่จะไปปฏิบัติงานจริงและเมื่อผ่านการฝึกอบรมแล้วก็จะมีความรู้ความสามารถและทักษะอย่างเพียงพอในการสอบสวนในระดับที่สามารถปฏิบัติงานได้ และเมื่อเปรียบเทียบกับ การสอบสวนในกรณีอื่นๆ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น กรณี คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ซึ่งประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือคณะกรรมการการสอบสวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 61 ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องมีประสบการณ์ในระดับชำนาญงานหรือชำนาญการขึ้นไป

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก สามารถสรุปความเห็นได้ว่า การที่ไม่ได้กำหนดตัวเจ้าพนักงานที่ดินที่จะทำการสอบสวนไว้โดยเฉพาะว่า จะต้องเป็นเจ้าพนักงานที่ดินในตำแหน่งใด และระดับใด อาจทำให้การสอบสวนเปรียบเทียบไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะการสอบสวนและเปรียบเทียบต้องใช้ความรู้ ทักษะความชำนาญหรือประสบการณ์การทำงานในระดับหนึ่ง ซึ่งหากเจ้าพนักงานที่ดินผู้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบนั้นไม่มีความรู้ ทักษะความชำนาญหรือประสบการณ์ที่ไม่เพียงพอ ก็อาจส่งผลการให้การสอบสวนเปรียบเทียบนั้นเกิดความบกพร่องหรือคลาดเคลื่อนในสาระสำคัญได้

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า คุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินมีความสำคัญต่อการดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบ แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะไว้ ดังนั้น เพื่อให้การสอบสวนเปรียบเทียบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรกำหนดตัวเจ้าพนักงานที่ดินที่มีความรู้ด้านกฎหมายหรือใกล้เคียงกันในกรณีไม่มีคุณวุฒิการศึกษาด้านกฎหมายโดยตรง และมีประสบการณ์ในการทำงานมาแล้วในระดับหนึ่ง คือ กำหนดให้นักวิชาการที่ดิน ระดับชำนาญการขึ้นไป เป็นเจ้าพนักงานที่ดินผู้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบ และในกรณีที่มีความซับซ้อนหรือมีผู้ได้แย้งหลายราย ก็ให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบได้ด้วย

6. อภิปรายผล

มาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้ในกรณีที่มีผู้คัดค้านโต้แย้งการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากตกลงกันไม่ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินต้องดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบเพื่อมีคำสั่งว่าฝ่ายใดมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน โดยมีจุดประสงค์เพื่อระงับข้อพิพาทในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยไม่ต้องไปฟ้องต่อศาล แต่ด้วยปัญหาต่างๆ ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาการโต้แย้งสิทธิในที่ดินได้ เนื่องจากยังมีปัญหาในการดำเนินการ กล่าวคือ ไม่มีขอบเขตการดำเนินการที่ชัดเจน กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดนิยามความหมายของคำว่าสอบสวนเปรียบเทียบ ไม่มีความชัดเจนว่าต้องสอบสวนอย่างไร มีขอบเขตในการสอบสวนเพียงใด ซึ่งสิ่งสำคัญที่จะทำให้ข้อเท็จจริงก็คือพยานหลักฐาน แต่ก็ยังไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจนเกี่ยวกับพยานหลักฐาน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องใช้ดุลพินิจเป็นหลัก โดยที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่กฎหมายกำหนดให้มีหลักฐานทางทะเบียนเป็นสำคัญซึ่งเป็นเอกสาร

ราชการหรือเอกสารมหาชนที่สามารถตรวจสอบและใช้อ้างอิงได้ มีความน่าเชื่อถือ จึงควรให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้มีชื่อในทะเบียนที่ดินเป็นผู้มีสิทธิดีกว่า และให้รับฟังพยานเอกสารที่เป็นเอกสารราชการเป็นหลัก ในส่วนของความไม่เหมาะสมในเรื่องของระยะเวลา ถ้าคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบเสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็นให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาพิจารณาสั่งการไปตามพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมาย ที่สอบสวนได้มา โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน ซึ่งในการสอบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานนั้นไม่อาจสามารถกำหนดเวลาได้แน่นอน ระยะเวลาเพียง 7 วัน จึงน้อยเกินไป ประกอบกับไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินผู้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบ โดยยังไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจนว่าจะต้องเป็นข้าราชการในตำแหน่งใด รวมทั้งไม่ได้กำหนดว่าจะต้องมีคุณสมบัติ ประสบการณ์ รวมทั้งทักษะความชำนาญในระดับไหน ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวทำให้การสอบสวนเปรียบเทียบไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่สามารถรับข้อพิพาทในที่ดินได้

7. ข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษามาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พบว่า ยังมีปัญหาที่จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้มีข้อเสนอแนะ เพิ่มเติม กฎหมายดังกล่าว ดังนี้

(1) การกำหนดขอบเขตของการสอบสวนเปรียบเทียบ

โดยกำหนดเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 60 วรรคแรก ตอนท้าย และเพิ่มเติมความหมายของการสอบสวนเปรียบเทียบ เป็นมาตรา 60 วรรคท้าย ดังนี้

มาตรา 60 (วรรคแรก) ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร และให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้มีชื่อในทะเบียนที่ดินเป็นผู้มีสิทธิดีกว่า เว้นแต่ กฎหมายจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

มาตรา 60 (วรรคท้าย) สอบสวนเปรียบเทียบตามความในวรรคแรก หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการอย่างอื่น เพื่อค้นหาข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิกันในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วนำข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่ได้มาเปรียบเทียบว่าฝ่ายใดมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน

(2) กำหนดระยะเวลาของการสอบสวนเปรียบเทียบ

โดยกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบพร้อมทั้งความเห็นให้แล้วเสร็จภายใน 30 และกรณีมีเหตุจำเป็นสามารถขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 30 วัน โดยเพิ่มเติม บทบัญญัติมาตรา 60 ทวิ

(3) กำหนดคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่

โดยกำหนดให้นักวิชาการที่ดินระดับชำนาญการขึ้นไปมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ และสามารถดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการได้ โดยเพิ่มเติม บทบัญญัติมาตรา 60 ทวิ

อย่างไรก็ตาม การสอบสวนเปรียบเทียบมีรายละเอียดปลีกย่อยค่อนข้างมาก จึงควรกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยในรูปแบบของกฎกระทรวงด้วย โดยเพิ่มเติม บทบัญญัติมาตรา 60 ทวิ วรรคท้าย

มาตรา 60 ทวิ การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา แล้วแต่กรณี มอบหมายให้เจ้าพนักงานที่ดินตำแหน่งนักวิชาการที่ดินระดับชำนาญการขึ้นไปหรือแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบก็ได้ และให้ดำเนินการพร้อมเสนอความเห็นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่งให้สอบสวนเปรียบเทียบ

ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้รายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนเปรียบเทียบไม่แล้วเสร็จต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา แล้วแต่กรณี เพื่อขอขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็น แต่ต้องไม่เกินสามสิบวัน และให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา พิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวัน นับแต่ได้รับรายงานสอบสวนเปรียบเทียบและความเห็น

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน และการพิจารณาสั่งการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

รายการอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2532). ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. วารสารกฎหมายปกครอง, 8(2), 1-32.
- กรมที่ดิน. (2553). คู่มือการสอบสวนเปรียบเทียบ ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน. กรมที่ดิน.
- กรมที่ดิน. (2561). ประมวลกฎหมายที่ดินและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน. กรมที่ดิน.
- ชำนาญ ชัชวาลคำธร. (2566, 24 กุมภาพันธ์). เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสตึก. สัมภาษณ์.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2562). รายงานศึกษาฉบับสมบูรณ์เรื่องปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดิน. เดือนตุลา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. นิติราษฎร์.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. วิญญูชน.
- สิริโรจน์ วงศ์สิริภาส. (2566, 24 กุมภาพันธ์). นักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ. สัมภาษณ์.
- สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์. (2563). รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่องข้อคิดว่าด้วยการครอบครองตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.