

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิต ตลอดจนเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีคุณค่าทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และยังเป็นตัวจักรกลในด้านเกษตรกรรม การเพาะปลูก การพาณิชย์และอุตสาหกรรม ตลอดจนเป็นที่อยู่อาศัยของชุมชนและประชากรของประเทศ แต่ที่ดินมีจำนวนและปริมาณที่จำกัด ซึ่งปัจจุบันมีการเพิ่มของจำนวนประชากรโลกอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความขาดแคลนที่ดิน อันเป็นที่อยู่อาศัย และความต้องการใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ รูปแบบต่างๆ จากที่ดิน จึงส่งผลให้เกิดการแข่งขันที่ดิน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการจัดหาวิธีการ ตลอดจนพัฒนาการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ในอดีตการถือครองที่ดิน ใช้วิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยตกลงซื้อขายกันเองหรือตกลงกันด้วยวาจา ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้นำระบบการจดทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ในประเทศที่เจริญแล้วมาใช้กับประเทศไทย และใช้จวบจนปัจจุบัน ซึ่งแบบทอร์เรนส์มีหลักการสำคัญ กล่าวคือ จะต้องจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และใช้หลักการเพิกถอนไม่ได้และจะต้องมีกองทุนประกันความเสียหาย แต่ประเทศไทยนำหลักการของทอร์เรนส์มาใช้บางส่วน ซึ่งขาดหลักการสำคัญ กล่าวคือ ประเทศไทยใช้หลักการเพิกถอนได้ และไม่มีกองทุนประกันความเสียหาย

โดยประเทศมีการจัดตั้งหอทะเบียนที่ดินแห่งแรกขึ้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาคือหอทะเบียนมณฑลกรุงเก่าโดยตั้งขึ้นที่ สภาคารราชประยูร ในพระราชวังบางปะอิน เมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2444 (ร.ศ. 120) โดยมีการนำวิธีการทำแผนที่ออกโฉนดที่ดินและการจดทะเบียนที่ดินของประเทศที่เจริญแล้วมาปรับปรุงใช้ในประเทศไทยครั้งแรก และได้โปรดเกล้าฯ พระบรมราชาอนุญาตออกโฉนดที่ดินฉบับแรก โดยมีชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ออกเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ร.ศ. 120 ที่ตำบลบ้านเป้ง อำเภอบ้านเป้ง จังหวัดกรุงเก่า (พระนครศรีอยุธยา) มีเนื้อที่ 89-1-52 ไร่

โดยในส่วนของประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 และต่อมาได้มีการแก้ไขมาเป็นลำดับ และครั้งสุดท้ายได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) และ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2551 โดยถูกแบ่งออกเป็น 12

หมวด ซึ่งในส่วนของภาระจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้บัญญัติไว้ในหมวด 6 ตั้งแต่มาตรา 71 ถึงมาตรา 83

ปัจจุบันกรมที่ดินมีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคล โดยออกเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการให้บริการการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้บุคคลมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ซึ่งในปัจจุบันกรมที่ดิน มีเอกสารหลักฐานที่ดิน ประกอบด้วย

- 1) เอกสารในที่ดินประมาณ 30 ล้านแปลง ครอบคลุมพื้นที่ 125 ล้านไร่ และในจำนวนนี้เป็นโฉนดที่ดินประมาณ 30 กว่าล้านแปลง (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2553)
- 2) เอกสารที่ใช้ประกอบการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม มากกว่า 300 ล้านฉบับ
- 3) ระวังแผนที่แสดงรูปแปลงที่ดิน มาตรฐานส่วน 1: 4000 1: 2000 1: 1000 1: 500 ประมาณ 250,000 ระวัง

ข้อมูลสำคัญที่กรมที่ดินควบคุมดูแลอยู่นั้น แบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 2 ประเภท คือ ข้อมูลทะเบียนที่ดิน และข้อมูลแผนที่ที่ดิน

ในส่วนของข้อมูลทะเบียนที่ดิน คือ ข้อมูลที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งเป็นการดำเนินงานภายใต้กรอบของประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

- 1) ข้อมูลทะเบียนที่ดิน ประกอบด้วย ข้อมูลแปลงที่ดิน ที่ตั้งของที่ดิน และผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือผู้ครอบครองและทำประโยชน์ ข้อมูลสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน และข้อมูลการใช้ประโยชน์ ข้อมูลอาคารชุด ข้อมูลทุนทรัพย์และราคาประเมินที่ดิน ข้อมูลภาระผูกพันที่ดิน ข้อมูลอายุที่ดิน และข้อมูลเบิกจ่ายเอกสาร เป็นต้น

- 2) ข้อมูลแผนที่ที่ดิน ประกอบด้วย ข้อมูลหลักฐานแผนที่ ข้อมูลการรังวัดแผนที่ ข้อมูลภาพถ่ายทางอากาศ เป็นต้น

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ข้อมูลทะเบียนที่ดิน และข้อมูลแผนที่ที่ดินของกรมที่ดินนั้น มีปริมาณเอกสารเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อมูลต่างๆ ก็ต้องเพิ่มจำนวนเอกสารที่ใช้ในการสืบค้นตามอีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงต้องหาแนวทางและมาตรการในการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในปัจจุบันระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในด้านต่างๆ มีความสะดวก รวดเร็ว และทันสมัย มีการนำเอาระบบคอมพิวเตอร์มาเป็นตัวจัดเก็บข้อมูล มีการทำซ้ำข้อมูลเดิม และเรียกฐานข้อมูลเดิมกลับมาใช้ได้ รวมถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลง และเพิ่มเติมข้อมูลใหม่เข้าไปใน

ระบบฐานข้อมูลหลักได้ ซึ่งสามารถเห็นได้จากระบบการเงิน หรือที่เรียกว่า ธุรกรรมทางการเงินที่มีการจัดเก็บข้อมูลตัวเลขของการทำธุรกรรมในทุกๆ ครั้งไว้ในฐานข้อมูลของธนาคาร และให้ยึดถือสมุดไว้เป็นหลักฐานในการทำธุรกรรมครั้งต่อไป เช่นเดียวกับกรมที่ดินที่ต้องการนำเอาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ทันสมัยมาใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในด้านต่างๆ เพื่อให้มีความสะดวกรวดเร็ว ประหยัด มีความมั่นคง น่าเชื่อถือ และง่ายต่อการสืบค้นตรวจสอบ แม้จะอยู่ต่างสำนักงานหรือต่างสาขาก็สามารถตรวจดูข้อมูลในการจดทะเบียนครั้งก่อนที่ผ่านมาได้ แต่ในปัจจุบันระบบการจดทะเบียนในประเทศไทยนั้นยังไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ ทำให้เกิดปริมาณงานจำนวนมากและรวมถึงผู้เอกสารที่เพิ่มขึ้น และจำนวนเอกสารที่สำคัญที่เพิ่มขึ้นตามกัน เพราะการจดทะเบียนในแต่ละครั้งนั้น จะประกอบด้วยเอกสารจำนวนสองฉบับ คือ ฉบับราชการ (ฉบับสำนักงานที่ดิน) ทางราชการจะเก็บไว้หนึ่งชุด และฉบับผู้ถือกรรมสิทธิ์ จะเก็บไว้กับตัวของเจ้าของเอง ดังนั้นหากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมข้อมูลก็จะต้องทำลงในเอกสารดังกล่าว จึงทำให้ปริมาณเอกสารดังกล่าวมีจำนวนมากขึ้น ยากต่อการสืบค้นข้อมูลและสามารถสูญหายได้ง่าย

ปัญหาที่พบในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม คือ ความไม่สะดวกในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เนื่องจากสำนักงานที่ดินแต่ละแห่งมีความห่างไกลกันมาก ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการเดินทาง อีกทั้งจำนวนเอกสารที่ใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีจำนวนมาก และในบางกรณีผู้ยื่นคำร้องขอเพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดส่งเอกสารที่ใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมายังสำนักงานที่ดิน เพื่อดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่างสำนักงานตามคำขอ ซึ่งอาจเกิดการสูญหายได้ ทั้งนี้ในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารจะให้สำนักงานที่ดินที่อยู่ ณ ที่นั้นดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร และสามารถดำเนินการจดทะเบียนทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้ ซึ่งจะมีความคล้ายคลึงกับระบบของธนาคารในการดำเนินการธุรกรรมทางการเงิน โดยให้บริการประชาชนผ่านทางสำนักงานที่ดินจังหวัดและสำนักงานที่ดินสาขาทั่วประเทศ ประมาณ 439 แห่ง โดยมีเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ประมาณ 4,000 คน และในแต่ละปีนั้นจะมีงานด้านการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ประมาณ 3 ล้านครั้ง ซึ่งการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมด้วยระบบคอมพิวเตอร์ในปัจจุบันนั้น ยังไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลที่ดินให้ถึงกันได้ โดยใช้กรมที่ดินเป็นศูนย์กลาง (Center) จึงส่งผลให้การบริการประชาชนเป็นไปด้วยความล่าช้า ใช้เวลานาน และเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นจำนวนมาก

ทั้งนี้ในมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่แก้ไขใหม่ ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่นอกเขตท้องที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขานั้นได้

ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้พบได้ว่า แม้ประมวลกฎหมายที่ดินจะได้แก้ไขให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดินสามารถจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่นอกเขตพื้นที่ตนได้ก็ตาม แต่เนื่องจากเอกสารฉบับราชการอยู่ในสำนักงานที่ดินที่อสังหาริมทรัพย์ตั้งอยู่ ทำให้การดำเนินการในเรื่องนี้แทบจะเป็นไปไม่ได้ ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมควบคู่ไปกับการจดทะเบียนระบบเดิมที่จะต้องไปดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ณ สำนักงานที่ดิน สำหรับนิติกรรมบางประเภทที่สามารถดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการจดทะเบียนได้ด้วย เพื่อเป็นทางเลือกสำหรับการรองรับอำนาจเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎี หลักการ ที่มาของระบบการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

1.2.2 เพื่อศึกษาระบบการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหา และผลกระทบของการจดทะเบียนในปัจจุบันกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขในด้านกฎหมายโดยการสัมภาษณ์

1.2.4 เพื่อเสนอแนะและนำมาตรการที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะของสังคมในปัจจุบัน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

โดยที่ประเทศไทยยังไม่มีให้นำเอาระบบการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้มาก่อน ซึ่งในปัจจุบันระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในด้านต่างๆ ได้มีความทันสมัยและง่ายต่อการเข้าถึงข้อมูล จึงจำเป็นต้องนำเอาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

เกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย และศึกษาถึงผลของการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ โดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ตลอดจนขั้นตอน อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ให้สอดคล้องกับหลักกฎหมาย และการนำเทคโนโลยีมาใช้ในอนาคตกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอันเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์ แนวคิด ทฤษฎี ระเบียบคำสั่ง ขั้นตอนในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและวิธีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอันเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ โดยผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต (Internet)

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยทางกฎหมาย (Legal Research) โดยจะทำการศึกษาค้นคว้าถึงทฤษฎีทางกฎหมายที่ใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอันเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ตลอดจนกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ระเบียบคำสั่งและข้อปฏิบัติของกรมที่ดิน โดยศึกษาวิธีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอันเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบัน โดยเปรียบเทียบกับวิธีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอันเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์โดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่จะนำมาปรับใช้กับระบบกฎหมายไทย โดยการศึกษาแบบเชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากเอกสาร (Documentary Study) ด้วยวิธีการรวบรวมเอกสารและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาศาลฎีกา ระเบียบ คำสั่งภายในของกรมที่ดิน และหลักกฎหมาย แนวทางปฏิบัติของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น เพื่อทราบถึงผลของการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ โดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อใช้ในการกำหนดแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับความทันสมัยและเทคโนโลยีในอนาคตที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน

1.6 วิธีการดำเนินการศึกษา

1.6.1 เพื่อให้ทราบถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎี หลักการ ที่มาของระบบการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

1.6.2 เพื่อให้ทราบระบบการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

1.6.3 เพื่อให้ทราบปัญหาและผลของการจดทะเบียนในปัจจุบันกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขในด้านกฎหมาย

1.6.4 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะของสังคมในปัจจุบัน