

(คำแปล)

บันทึก

เรื่อง การโอนกรรมที่ดินไปสังกัดกระทรวงเกษตรธิการ

ตามหนังสือเลขธิการคณะรัฐมนตรีที่ ๘๘๘๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๘๗๕ ได้มีมติให้ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายคั่นคว่ำดูตัวอย่างในต่างประเทศ ว่า กรรมที่ดินควรสังกัดอยู่ในกระทรวงใด นั้น

จากการที่ได้คั่นคว่ำพิจารณาแล้วปรากฏว่า กรรมที่ดินหรือองค์การดำเนินงานเดียวกันนั้น มีอยู่ในหลายประเทศด้วยกัน เพราะเหตุที่การจดทะเบียนทรัพย์สินและควรบันทึกไว้ ให้เป็นการเปิดเผยเป็นนโยบายอันนิยมกันอยู่โดยทั่วไป

โดยปกติหน้าที่ของกรรมที่ดินหรือองค์การดำเนินงานเดียวกันนั้นเกี่ยวกับ (๑) การจดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์ (๒) การจดทะเบียนทรัพย์สินอันเกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ ตามกฎหมายแพ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการจำนอง

ส่วนในข้อที่ว่ากรรมที่ดินหรือองค์การดำเนินงานเดียวกันจะควรสังกัดอยู่ในกระทรวงใดนั้น เป็นปัญหาในเรื่องนโยบายจัดระเบียบราชการซึ่งมีตัวอย่างดังจะกล่าวต่อไปนี้

ในประเทศอังกฤษตามมาตรา ๑๐๖ ของกฎหมายว่าด้วยการโอนที่ดิน ค.ศ. ๑๘๗๕ (ซึ่งได้ให้มีการจดทะเบียนที่ดิน) บัญญัติไว้ว่าให้มีสำนักงานขึ้นในลอนดอน เรียกว่า สำนักงานจดทะเบียนที่ดิน (Office of Land Registry) มีหน้าที่อยู่ในความควบคุมของนายทะเบียนซึ่ง Lord Chancellor เป็นผู้แต่งตั้งและมีพนักงานเจ้าหน้าที่ (คือผู้ช่วยทะเบียน เสมียน นักการ ภารโรง) ซึ่ง Lord Chancellor พร้อมด้วยกระทรวงการคลังจะได้กำหนดจำนวนไว้เป็นครั้งคราว Lord Chancellor มีอำนาจออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับทะเบียน ค่าธรรมเนียม ฯลฯ

นอกจากนี้ Lord Chancellor พร้อมด้วยกระทรวงการคลังมีอำนาจตั้งทะเบียนแขวงขึ้น เพื่อจดทะเบียนที่ดินและตั้งนายทะเบียนแขวง การจดทะเบียนนั้นเกี่ยวกับสัญญาขายที่ดิน บุคคลซึ่งถือกรรมสิทธิ์ บุคคลซึ่งสามารถจำหน่ายที่ดินเพื่อประโยชน์ของตนเอง (มาตรา ๕) ในการขอจดทะเบียนจะต้องแสดงหลักฐานการเป็นเจ้าของ นอกจากนี้การจดทะเบียนการเช่าที่ดินมีทะเบียนอีกต่างหาก อนึ่งการก่อตั้งภาระผูกพันใด ๆ ต้องให้นายทะเบียนจดลงไว้ การโอนที่ดินหรือภาระผูกพันกันต้องจดทะเบียนก็ต้องบันทึกไว้เช่นกัน กฎหมายใน ค.ศ. ๑๘๘๗ ได้เพิ่มเติมให้จดทะเบียนที่ดินที่จำกัดไว้โดยให้อยู่ในความปกครองของตรีสต์

ในประเทศฝรั่งเศส การขาย ให้ ฯลฯ อสังหาริมทรัพย์ไม่บริบูรณ์และไม่ให้ประกันใด ๆ แก่คู่กรณีเว้นแต่จะได้จดทะเบียน แต่อย่างไรก็ดีการจดทะเบียนนี้ไม่เป็นการบังคับ แต่โดยการปฏิบัติที่ได้กระทำกันมาแล้วหลายปี คู่กรณีมักจะขอให้จดทะเบียนเพื่อคุ้มครองสิทธิของตน การจำนองและทรัพย์สินอื่น ๆ ต้องจดทะเบียน

ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๗๑ ได้มีสำนักงานขึ้นเพื่อจดทะเบียนเฉพาะการจำนองเท่านั้น

จึงเรียกว่า สำนักงานรักษากรการจำนอง (Bureau de la Conservation des Hypotheques) แต่ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๕๕ ได้เพิ่มให้มีการจดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอย่างอื่นด้วยโดยมิได้เปลี่ยนชื่อสำนักงานนั้น

กฎหมายลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๑๘๕๕ ได้ระบุกิจการอันจะต้องบันทึกไว้ ณ สำนักงานเพิ่มจากหน้าที่จดทะเบียนจำนองคือ กิจการใด ๆ อันเป็นการโอนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินซึ่งอาจจำนองได้, การใด ๆ อันเป็นการต่ออายุกิจการดังกล่าวแล้ว คำพิพากษาของศาลซึ่งแสดงรับรองว่าได้มีการตกลงเกี่ยวกับการโอนหรือการต่ออายุกิจการดังกล่าวแล้ว, กิจการใด ๆ อันก่อตั้งภาระจำยอม, สิทธิอาศัย ฯลฯ กิจการใด ๆ อันเป็นการสละสิทธิดังกล่าวแล้ว คำพิพากษาศาลซึ่งรับรองว่าได้มีการตกลงด้วยว่าจะเกี่ยวข้องกับภาระจำยอมหรือสิทธิอาศัย, การเช่าอสังหาริมทรัพย์เกินกว่า ๑๘ ปี, การใด ๆ หรือคำพิพากษานั้นแสดงในกรณีเชื่อว่าได้มีการชำระค่าเช่าล่วงหน้าแล้ว ๓ ปี ฯลฯ

นายทะเบียนจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดขึ้นเพราะความผิดหรือเลินเล่อในการบันทึกข้อความ ทะเบียนนั้นมีตราประทับทุกหน้าและมีผู้พิพากษาหนึ่งนายลงนามกำกับไว้ ในทุก Arrondissement (อำเภอ) มีสำนักงานชนิดนี้อยู่หนึ่งแห่ง

สำนักงานจดทะเบียนนี้สังกัดอยู่ในกระทรวงการคลัง (กรมการทะเบียน) เพราะตามนโยบายซึ่งมีมานานแล้วรัฐบาลมองในแง่ค่าธรรมเนียมซึ่งเพิ่มพูนรายได้ของรัฐบาลยิ่งกว่าพิจารณาในแง่ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์

ในประเทศอิตาลี (ประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา ๒๐๖๖ และต่อ ๆ ไป) มีเรื่องนายทะเบียนการจำนอง (Conservatore delle ipoteche) ซึ่งต้องรับผิดชอบในความผิดหรือเลินเล่อ ฯลฯ วิธีการจดทะเบียนนั้นเหมือนอย่างวิธีของฝรั่งเศส

ในประเทศเบลเยียม มีวิธีอย่างเดียวกับวิธีของฝรั่งเศส (กฎหมายลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ค.ศ. ๑๘๕๑)

ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ (ประมวลกฎหมายแพ่ง, และกฎว่าด้วยการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๑๐) มีนายทะเบียนทุกอำเภอ (Arrondissement) อยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ประจำภาค (Canton)

การจดทะเบียนนี้มีการจดทะเบียนสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์ประกอบด้วยทะเบียนเล่มใหญ่, แผนที่ประกอบรายละเอียดเรื่องที่ดิน, โฉนดแผนที่และรายละเอียดกับบัญชีประจำวัน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและกฎ ค.ศ. ๑๙๑๐ ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าทะเบียน ช่องในทะเบียน รายการ ฯลฯ และแยกภาค (Canton) ออกเป็นเขตต่าง ๆ สำหรับการจดทะเบียน กับมีแบบฟอร์มกำหนดไว้ด้วย แต่ภาค (Canton) ต่าง ๆ มีเสรีภาพที่จะวางระเบียบการจดทะเบียนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ เงินเดือนเจ้าหน้าที่, ค่าธรรมเนียม ฯลฯ

การควบคุมโดยทั่วไปนั้นอยู่แก่สำนักงานทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ส่วนกลาง (Federal Bureau) สำนักงานส่วนกลางนี้อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมและตำรวจ (กฤษฎีกา มาตรา ๑๑๒) กระทรวงยุติธรรมและสภากลาง (Federal Council) มีอำนาจออกกฎข้อบังคับ

ตามที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย

ทรัพย์สินที่ต้องจดทะเบียนคือ (๑) ที่ดิน (๒) สิทธิเกี่ยวกับที่ดิน (๓) บ่อแร่

ในประเทศเยอรมนี มีทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ (Grund Buch) ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายให้ใช้ประมวลแพ่ง มาตรา ๑๘๖ และมาตรา ๒๐๙ ความประสงค์คือต้องการให้จดทะเบียนการได้มาหรือการเสียไปซึ่งอสังหาริมทรัพย์, การจำยอม, การจำนำสิทธิเหนือที่ดิน, การจำนอง ฯลฯ

บรรดาทะเบียนต่าง ๆ นั้นให้เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ วิธีปฏิบัติในการก่อตั้งทะเบียนที่ดินขึ้นนั้นสำหรับแต่ละแขวงของแต่ละรัฐ ให้กำหนดโดยผู้ทรงอำนาจสูงสุด (Sovereign)

ตัวอย่างกฎหมายสำหรับท้องถิ่นมีอยู่มากก่อนสงคราม เช่นในรัฐบรันสวิก ทะเบียนอสังหาริมทรัพย์อยู่กับศาลมีนายทะเบียนเป็นผู้ดูแลและนายทะเบียนนี้เลือกจากผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ที่เลือกจากเสมียนศาล (กฎหมาย ค.ศ. ๑๘๗๘) ในรัฐเฮสส์ สัญญาอันเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินสิทธิ ตลอดจนการจำนอง, บริมสิทธิ ฯลฯ ต้องจดไว้ในทะเบียนการโอนซึ่งอยู่ที่ศาลแขวง ในปรัสเซีย มีทะเบียนอยู่ประจำท้องที่ต่าง ๆ อสังหาริมทรัพย์ทุกรายต้องลงทะเบียนไว้ในหน้าหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ นอกจากนี้มีสำนักงานอยู่ประจำทุกเขตศาล โดยมีผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเป็นผู้ดูแลและกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมอีกชั้นหนึ่ง (กฎหมาย ค.ศ. ๑๘๗๒)

ในประเทศออสเตรเลีย ได้ใช้วิธี Torrens มาเกือบร้อยปีแล้ว ที่เรียกดังนั้นก็เพราะผู้ริเริ่มคือ Sir Robert Torrens การจดทะเบียนเป็นการรับรองทางราชการว่าผู้นั้นสิทธิไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงสัญญาเป็นราย ๆ ไป กล่าวกันว่าตามวิธีนี้นายทะเบียนมีความสัมพันธ์กับเจ้าของที่ดินคล้ายกับบริษัทหรือธนาคารมีความสัมพันธ์กับผู้ถือหุ้น (ดูพยานุกรมกฎหมายของ Bouvier หน้า ๑๘๓๖) วิธีนี้เป็นวิธีตัวอย่างในการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์

ในสหรัฐอเมริกา การจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ที่ดินมีอยู่ในหลายรัฐด้วยกันซึ่งถือตามวิธีของ Torrens รวมตลอดทั้งในเกาะฮาวาย

ในแคนาดา กฎหมายใน ค.ศ. ๑๘๘๐ ได้ตั้งนายตรวจสำนักทะเบียนขึ้นได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าทุกสำนักทะเบียนจะต้องทำสารบบไว้เพื่อให้ตอบได้ทันทีเมื่อมีผู้ไต่ถาม

ในเบลเยียมคองโก มีประมวลกฎหมายว่าด้วยอสังหาริมทรัพย์ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. ๑๘๙๓ มีการจดทะเบียนที่ดินและแสดงให้ปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นมีฐานะในกฎหมายอย่างไร มีการติดพันอย่างใด ฯลฯ และการออกใบสำคัญให้แก่ผู้เป็นเจ้าของ นอกจากนี้มีนายทะเบียนตามที่ผู้ว่าราชการจะได้กำหนดไว้

ในสวีเดน (กฎหมาย ค.ศ. ๑๘๗๕) บุคคลผู้ได้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์โดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ พันัยกรรม ฯลฯ จำต้องขอให้ศาลได้รับรองกรรมสิทธิ์ก่อน ถ้าผู้นั้นไม่ขอผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใดอาจร้องขอได้ แล้วมีการจดทะเบียนไว้ยังศาลนั้น ทะเบียนนี้คล้ายกับของประเทศอื่น ๆ และอาจขอได้ทั้งจำศาล คำรับรองของศาลนั้นอาจมีการอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ได้

การให้ประกันโดยลูกหนี้จำนำอสังหาริมทรัพย์ของตนนั้นอาจทำได้โดยจด

ทะเบียนยั้งศาล

ในประเทศพม่า (กฎหมายที่ดินและรักษากร ค.ศ. ๑๘๗๖) บุคคลใดครอบครองที่ดินและอ้างว่าตนเป็นผู้มีฐานะเป็นผู้ถือสิทธิในที่ดินนั้น อาจขอให้เจ้าพนักงานรักษากรจดทะเบียนคำกล่าวอ้างนั้นไว้ได้ เมื่อเจ้าพนักงานพิจารณาว่าสมควรจดทะเบียนให้แล้วจึงจะได้จัดไว้ในทะเบียนและออกไปสำคัญให้

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนี้จะเห็นได้ว่า สำนักงานจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินนั้นอาจสังกัดอยู่ในกระทรวงหรือเจ้าหน้าที่ใดสุดแล้วแต่นโยบายแห่งท้องที่และความต้องการของแต่ละประเทศอันจะเห็นสมควรประการใด ไม่มีหลักตายตัวบังคับไว้ เป็นปัญหาซึ่งต้องวินิจฉัยตามแต่ละจะเหมาะสมแก่สถานการณ์ตามท้องที่

(ลงชื่อ) พิชาย บุลยง

(นายพิชาย บุลยง)

๘ ธันวาคม ๒๕๕๒