

บันทึก

เรื่อง คำสั่งกรมที่ดินเกี่ยวกับหนังสือมอบอำนาจ

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ สร.๐๑๑๐ (งนน)/๑๘๕๓๕ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ความว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ ต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) ว่า คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๑๐/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๐๑ เรื่องหนังสือมอบอำนาจโดยเฉพาะความในข้อ ๗ น่าจะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ส่งกรมที่ดินพิจารณาเสนอความเห็น บัดนี้ กรมที่ดินได้ดำเนินการตามคำสั่งและเสนอความเห็นว่า การที่กรมที่ดินมีคำสั่งวางระเบียบปฏิบัติกรณีผู้มอบอำนาจมีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป ก็โดยมีเจตนาจะคุ้มครองส่วนได้เสียของคู่กรณี เพื่อความสมบูรณ์ของนิติกรรม และผลในทางปกครอง เป็นการป้องกันผู้ทุจริต และคำสั่งนี้ไม่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายแต่อย่างใด และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้นำเสนอรองนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า ความสำคัญที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้อยู่ที่ว่า กรมที่ดินจะมีอำนาจออกคำสั่งนอกเหนือจากที่มาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้อำนาจไว้ ได้หรือไม่

มาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้แต่เพียงว่า “ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณีและเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี”

จะเห็นได้ว่า มาตรา ๗๔ นี้ จำกัดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้เพียง

(๑) สอบสวนคู่กรณี

(๒) เรียกบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น

แต่ในคำสั่งข้อ ๗ กลับเป็นการ

(๑) มอบให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นผู้รับรองผู้มอบอำนาจที่มีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป

(๒) บังคับเฉพาะบุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไปที่มอบอำนาจ ส่วนบุคคลทั่วๆ ไปไม่อยู่ในข่ายบังคับ

(๓) อ้างเหตุ “มีสติสัมปชัญญะสมบูรณ์หรือไม่” ซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องความสามารถของบุคคลตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๔) คำสั่งมิได้อ้างว่าอาศัยอำนาจตามกฎหมายมาตราใด เป็นแต่เพียงกล่าวไว้

ในอารัมภบทว่า เพื่อความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่และเป็นการป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้น เกี่ยวกับการมอบอำนาจ เท่านั้น

ตามคำชี้แจงของกรมทะเบียนที่ดินตามหนังสือ ที่ มท.๐๖๐๖/๒๒๗๓๗ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๒๒ ข้อ ๑ กล่าวว่า “ถึงแม้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดจะขอให้ผู้ปกครองท้องที่หรือบุคคลที่เชื่อถือได้รับรองก่อนนั้น ก็ถือได้ว่าเป็นกระบวนการสอบสวน”และในข้อ ๒ ก็กล่าวว่า “เห็นว่าเมื่อเจ้าพนักงานที่ดินสั่งให้มีการรับรองเสียก่อน ก็ถือได้ว่าเจ้าพนักงานที่ดินได้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่แล้ว” และในตอนต่อไปก็กล่าวว่า “ถึงแม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง แต่กฎหมายก็ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้” ตามคำสั่งชี้แจงนี้แสดงอยู่ชัดแล้วว่า กรมที่ดินรู้อยู่แล้วว่า ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรง เป็นแต่เพียงการตีความขยายอำนาจออกไปเท่านั้นและเมื่อได้ตรวจบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของประมวลกฎหมายที่ดินก็มีได้มีบทบัญญัติใดที่เกี่ยวกับการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องให้บุคคลภายนอกรับรองได้เลย

การพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่ก่อให้เกิดหน้าที่ของบุคคลนั้นจำต้องตีความโดยเคร่งครัด จะขยายความเอาเองหรือถือเอาเองย่อมทำไม่ได้ แม้แต่กฎกระทรวงซึ่งเป็นกฎหมายก็จะออกบทบัญญัติเกินอำนาจที่กฎหมายให้ไว้มิได้ถ้าทำไปกฎกระทรวงนั้นก็ไม่มีผลบังคับ

เรื่องนี้ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนเสียเองก็ย่อมเป็นการใช้อำนาจถูกต้องตามมาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่จะขยายอำนาจออกไปถึงให้บุคคลอื่นกระทำแทนพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ย่อมไม่มีกฎหมายที่จะอ้างอิงได้ จึงเป็นการใช้อำนาจเกินกฎหมาย และจะขยายความให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสอบสวนก็ย่อมไม่ได้เพราะมาตรา ๗๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำเองนอกจากนั้น เมื่อพิจารณาคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๑๐/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๑มิถุนายน ๒๕๐๑ ข้อ ๗^๑ แล้วจะเห็นว่าผู้มอบอำนาจซึ่งมีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไปอาจต้องให้ผู้ปกครองท้องที่หรือผู้ที่เชื่อถือได้รับรองก่อนว่า ผู้มอบอำนาจนั้นยังคงมีชีวิตหรือไม่ และมีสติสัมปชัญญะสมบูรณ์หรือไม่

(๑) สำหรับกรณีแรก การให้มีผู้รับรองว่าผู้มอบอำนาจซึ่งมีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปยังมีชีวิตอยู่นั้น เห็นว่าไม่จำเป็น เนื่องจากเจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบได้จากสำเนาทะเบียนบ้านว่าผู้มอบอำนาจนั้นยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ เพราะเมื่อมีคนตาย พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๑๔^๒ กำหนดให้เจ้าบ้าน บุคคลที่ไปกับผู้ตายหรือผู้พบศพต้องแจ้งต่อนายทะเบียน

^๑ข้อ ๗ ในกรณีผู้มอบอำนาจมีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ผู้สูงอายุควรจะได้ระมัดระวังเป็นพิเศษว่าจะยังคงมีชีวิตอยู่หรือไม่ และมีสติสัมปชัญญะสมบูรณ์หรือไม่ ในบางกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย ควรให้ผู้ปกครองท้องที่หรือผู้ที่เชื่อถือได้รับรองเสียก่อนพร้อมด้วยบันทึกคำรับรองของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไว้ด้วย

^๒มาตรา ๑๔ เมื่อมีคนตาย ให้แจ้งดังต่อไปนี้

(ก) คนตายในบ้าน ให้เจ้าบ้านแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่ที่มีคนตายภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง นับแต่เวลาตาย

ในกรณีที่ไม่มีเจ้าบ้าน ให้ผู้พบศพแจ้งตามความในวรรคก่อนนับแต่เวลาพบศพ

และเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งการตายแล้ว จะได้ดำเนินการจำหน่ายคนตายออกจากทะเบียนบ้าน และสำเนาทะเบียนบ้านตามระเบียบ^๓ ต่อไป หากผู้มีหน้าที่ต้องแจ้งฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา ๑๔ นี้ก็มีโทษอยู่แล้ว และหากยังมีการทำใบมอจับทะเบียนของบุคคลที่ตายแล้วมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่อีก บุคคลนั้นอาจต้องรับโทษฐานปลอมเอกสาร^๔ หรือแจ้งความเท็จ^๕ ด้วย

(๒) ส่วนการให้มีผู้รับรองว่าผู้มอจับทะเบียนซึ่งมีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป มีสติสัมปชัญญะสมบูรณ์หรือไม่นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ ลักษณะ ๒ ส่วนที่ ๒ ได้กำหนดเหตุที่บั่นทอนความสามารถของบุคคลไว้เพียง ๔ อย่าง คือ (ก) ความเป็นผู้เยาว์ (ข) ความเป็นคนไร้ความสามารถ (ค) ความเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ (ง) ความเป็นหญิงมีสามี จะเห็นได้ว่าสถานะของสติสัมปชัญญะมิได้เป็นสิ่งที่กำหนดความสามารถตามกฎหมายของบุคคลเลย ดังนั้น การตรวจสอบสติสัมปชัญญะของผู้มออำนาจจึงไม่อาจคุ้มครองความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมได้ คำว่า “สติสัมปชัญญะ” มีความหมายเพียงว่า “ความระลึกได้และความรู้ตัว” เท่านั้น หาได้หมายถึงเรื่องความสามารถของบุคคลตามกฎหมายแต่ประการใดไม่ และนอกจากนั้น การกำหนดให้ผู้มอจับทะเบียนซึ่งมีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปต้องปฏิบัติเพิ่มขึ้นผิดจากบุคคลอื่นโดยไม่มีกฎหมายรับรองย่อมเป็นการไม่เคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓^๖ อีกด้วย

โดยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้ว จึงเห็นว่าคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๑๐/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๐๑ นี้เป็นคำสั่งที่เกินอำนาจตามที่กฎหมายได้ให้ไว้ จึงเป็นคำสั่งที่มิชอบ

อย่างไรก็ดี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓)

(ข) คนตายนอกบ้าน ให้บุคคลที่ไปกับผู้ตายหรือผู้พบศพแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่ที่ตายหรือพบศพ แล้วแต่กรณี หรือแห่งท้องที่ที่จะพึงแจ้งได้ในโอกาสแรกภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาตายหรือพบศพ ในกรณีเช่นนี้จะแจ้งต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่สะดวกกว่าก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ระเบียบสำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง ว่าด้วยการจดทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๑๕ ส่วนที่ ๓ ตอนที่ ๔

^๔มาตรา ๒๖๔ ผู้ใดทำเอกสารปลอมขึ้นทั้งฉบับหรือแต่ส่วนหนึ่งส่วนใดเดิมหรือตัดทอนข้อความ หรือแก้ไขด้วยประการใด ๆ ในเอกสารที่แท้จริง หรือประทับตราปลอมหรือลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ถ้าได้กระทำเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานปลอมเอกสาร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดกรอกข้อความลงในแผ่นกระดาษหรือวัตถุอื่นใด ซึ่งมีลายมือชื่อของผู้อื่นโดยไม่ได้รับความยินยอมหรือโดยฝ่าฝืนคำสั่งของผู้นั้นนั้น ถ้าได้กระทำเพื่อนำเอาเอกสารนั้นไปใช้ในกิจการที่อาจเกิดเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือประชาชน ให้ถือว่าผู้นั้นปลอมเอกสารต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

^๕มาตรา ๑๓๗ ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

^๖มาตรา ๒๓ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน.

เห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งฉบับนี้ก็เห็นได้ว่าเป็นเจตนาที่ดีของกรมที่ดินที่จะให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยเรียบร้อย เนื่องจากผู้แทนกรมที่ดินได้ชี้แจงว่า การที่ต้องออกคำสั่ง เพราะได้มีคดีเกี่ยวกับการฉ้อโกงโดยมีการปลอมใบมอบฉันทะมากมาย และได้ส่งหลักฐานเกี่ยวกับคดีเหล่านั้นมาให้พิจารณา เพราะในบางคดีเจ้าพนักงานกรมที่ดินก็ถูกฟ้องเป็นจำเลยด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเห็นใจ แต่การออกคำสั่งเช่นนี้ไม่มีกฎหมายรับรองอำนาจไว้ กรมที่ดินจึงควรปฏิบัติเสียให้ถูกต้อง กล่าวคือ คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๑๐/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๐๑ ข้อ ๗ นั้น แทนที่จะให้ผู้รับรอง ควรแก้ไขเป็นว่า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนคู่กรณีหรือเรียกบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็น ดังที่มาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้อำนาจไว้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๒๓