

บทที่ 5

สรุปและเสนอแนะ

สรุป

ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานของการผลิตที่สำคัญทางเศรษฐกิจ มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรและประเทศชาติ โดยสรุปความสำคัญของที่ดินมีด้วยกันหลายด้าน ในด้านการปกครอง ประเทศที่มีการจัดระบบการบริหารงานที่ดินดี เช่น มีการจัดระบบการถือครองที่ดินที่ดี การจัดการเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้ประชาชนได้เช่าอยู่อาศัยหรือทำกินที่ดี การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ดี การจัดระบบการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่ดี สิ่งเหล่านี้ล้วนมีส่วนทำให้เกิดความสงบสุขและความเรียบร้อยในทางการปกครองทั้งสิ้น ในด้านเศรษฐกิจ ที่ดินมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจที่เป็นทุน เป็นปัจจัยสำคัญในทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม ในด้านสังคม รัฐจะต้องพยายามลดช่องว่างระหว่างกลุ่มคนในสังคมไม่ให้เกิดปัญหาเรื่องการถือครองที่ดินโดยต้องกระจายที่ดินให้กับคนส่วนใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกร ในด้านการเมือง รัฐจะต้องจัดระบบที่ดินให้ดีเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาทางการเมือง เช่น ปัญหาชนกลุ่มน้อยถือครองที่ดิน ปัญหาสิทธิการเมืองเกี่ยวกับเรื่องที่ดิน เป็นต้น

ประเทศไทยมีประวัติเกี่ยวกับระบบการบริหารงานที่ดินที่ยาวนานและต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 3 สมัย คือ สมัยก่อนกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงศรีอยุธยา และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จนกระทั่งได้มีการประมวลกฎหมายที่ดินออกใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 และยังคงใช้บังคับอยู่จนกระทั่งปัจจุบันนี้

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อการจัดระบบการบริหารที่ดินของประเทศไทย คือ ในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ร.ศ.120 ที่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาใช้ระบบการจัดที่ดินแบบทอเรนส์ (Torrens) โดยนำเอาที่ดินของราษฎรทั้งหมดเข้าสู่ระบบจดทะเบียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและจดทะเบียนสิทธิและ

นิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงที่เชื่อถือได้และสามารถใช้เป็นหลักฐานยันกับคนทั่วไปได้ และต่อมาก็ได้มีประมวลกฎหมายที่ดินออกใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 จนกระทั่งปัจจุบัน

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินมีความสำคัญอย่างมาก เพราะว่าที่ดินเป็นเศรษฐกิจที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่กฎหมายระเบียบและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องรวมทั้งปัจจัยอื่น ยังมีช่องว่างให้มีการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน

จากการศึกษาพบว่าสาเหตุที่เป็นอุปสรรคซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน คือ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง นโยบายของรัฐบาล การบริหารราชการ การใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพล เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทราบและไม่เข้าใจตัวบทกฎหมาย และปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน เช่น การปลอมแปลงโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียน เช่น ใบมอบอำนาจ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่เกิดอย่างมากมาย ซึ่งผู้เขียนจึงเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะหามาตรการป้องกันปัญหาการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอแนะพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. มาตรการป้องกันการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

1.1 มาตรการทางกฎหมายที่ดิน

1.1.1 เงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ออกกฎหมายยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ที่ให้มีการผ่อนผันการไม่ต้องแจ้ง ส.ค.1 และยกเลิกการผ่อนผันระยะเวลาการครอบครองที่ดิน โดยไม่จำเป็นต้องขกเลิก ส.ค.1 และควรออกกฎหมายยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ในกรณีที่ให้ออกโฉนดที่ดินให้ที่ดินซึ่งผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งหมายถึงผู้ที่บุกรุกที่เขาที่ภูเขา ที่ป่าสงวน ก่อนทางราชการประกาศเป็นเขตป่า เป็นต้น โดยให้คงข้อความดังกล่าวกฎกระทรวงฉบับที่ 5 ไว้เช่นเดิม นอกจากนั้นควรออกกฎหมายให้มีการจัดแบ่งเขต (ZONE) การใช้ที่ดิน เพื่อป้องกันปัญหากฎหมายไม่เหมาะสมและปัญหาในด้านนโยบาย

1.1.2 ส.ค. 1

ออกกฎหมายเพื่อสำรวจว่า ส.ค.1 ที่มีอยู่ในปัจจุบันมีจำนวนเท่าไร มีอยู่ที่ไหนบ้างโดยอาจออกประกาศให้ผู้ที่มี ส.ค.1 อยู่ในความครอบครองต้องมาแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายในกำหนดระยะเวลาเพื่อจัดทำบัญชี ส.ค.1 ไว้ในทะเบียนของกรมที่ดิน และหากมีการยกเลิก ส.ค.1 ได้ก็จะเป็นการป้องกันการทุจริตได้ดียิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ก็ต้องคำนึงถึงราษฎรผู้สุจริตที่ต้องได้รับผลกระทบด้วย

1.1.3 รวบรวมกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องซึ่งมีเจตนารมณ์สอดคล้องกันเข้ามารวมเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยกำหนดให้มีกฎหมายหลัก 1 ฉบับ เป็นกฎหมายแม่บท โดยอาจตั้งชื่อว่า “กฎหมายปฏิรูปที่ดิน” แล้วเวียนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนได้ทราบและถือปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด และควรมีการจัดอบรม สัมมนาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยสม่ำเสมออย่างต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับและซับซ้อนและปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทราบและไม่เข้าใจตัวบทกฎหมาย

1.1.4 คณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่

จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่ก่อนการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน และปรับปรุงระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจฯ พ.ศ.2529 และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน โครงการเดินสำรวจฯ พ.ศ.2521 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2524 ให้ชัดเจนรัดกุมถึงขั้นตอนการปฏิบัติและกำหนดให้ผู้ตรวจ

ราชการกรมที่ดินตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ในการดำเนินการตามโครงการเป็นระยะ ๆ เพื่อป้องกันปัญหาในด้านการบริหารราชการและปัญหาในด้านผู้มีอิทธิพลและอำนาจแฝง แต่อย่างไรก็ตามอาจมีข้อขัดข้องในทางปฏิบัติเนื่องจากความไม่สะดวกและใช้เวลานาน

1.1.5 ข้อมูลระยะไกล (Remote Sensing)

แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยกำหนดให้ตรวจสอบสภาพของที่ดิน โดยนำระบบข้อมูลระยะไกล (Remote Sensing) มาใช้ในการตรวจสอบและพิสูจน์สภาพของที่ดินที่ออกเอกสารสิทธิว่ามีการครอบครองทำประโยชน์จริงหรือไม่ ตลอดจนพื้นที่ดังกล่าวสามารถออกเอกสารสิทธิได้หรือไม่ เพื่อช่วยป้องกันปัญหาในด้านการบริหารราชการและปัญหาในด้านกฎหมายและระเบียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ได้อีกทางหนึ่ง

1.2 มาตรการทางอาญา

1.2.1 บทกำหนดโทษ

กำหนดโทษสำหรับความผิดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้เฉพาะเจาะจงในประมวลกฎหมายที่ดิน โดยโทษที่กำหนดควรจะให้คู่ภาคกับความผิดฐานอื่นในกรณีบุคคลภายนอกหรือเอกชนซึ่งมิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนความผิดของพนักงานเจ้าหน้าที่อาจกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินในลักษณะคล้ายคลึงกับความผิดของบุคคลภายนอกหรือเอกชนดังกล่าวข้างต้นก็ได้ แต่อาจไม่จำเป็นเนื่องจากประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดความผิดไว้อย่างชัดเจนแล้ว ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าบทกำหนดโทษไว้โดยเฉพาะเจาะจง ในประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวข้างต้นก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นการปรามผู้ที่คิดจะกระทำความผิดได้เกรงกลัวต่อโทษทางอาญา ซึ่งเป็นการป้องกันปัญหาในด้านผู้มีอิทธิพลและอำนาจแฝงได้ รวมทั้งป้องกันปัญหาในด้านกฎหมายมิให้ต้องไปปรับใช้กฎหมายอื่นหรือการตีความกฎหมาย

1.2.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 โดยกำหนดให้เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ทำการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แล้ววินิจฉัยว่ามีมูลความผิดจริง คณะกรรมการ ป.ป.ป. สามารถลงโทษทางวินัยได้เลยหรือผู้บังคับบัญชาเจ้าสังกัดจะต้องลงโทษทางวินัยต่อไป รวมทั้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตได้เลย โดยมีต้องแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนอีก และหากผู้ใดฝ่าฝืนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายต้องระวางโทษไว้ด้วยอีกส่วนหนึ่ง

2. มาตรการป้องกันการทุจริตในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน

2.1 มาตรการทางกฎหมายที่ดิน

2.1.1 การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โดยผ่านสำนักงานทนายความ (Solicitor)

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้นำวิธีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โดยผ่านทางสำนักงานทนายความ (Solicitor) มาปรับใช้เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน โดยให้เป็นหน้าที่ของทนายความที่จะดำเนินการจัดทำสัญญา ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของเอกสารต่าง ๆ ตลอดจนนำเรื่องยื่นจดทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่ที่ดิน แทนราษฎรผู้ที่ประสงค์จะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อลดขั้นตอนการทำงานของเจ้าหน้าที่และป้องกันการใช้อำนาจไปในทางมิชอบด้วยกฎหมาย และให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตได้ตามสมควร แต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริง

และความพร้อมของประเทศไทยประกอบด้วย รวมทั้งควรออกกฎหมายให้มีกองทุนประกัน (Assurance Fund หรือ Consolidated Fund) เพื่อให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการชดเชยค่าเสียหายให้เอกชนในกรณีที่มีการจดทะเบียน โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.1.2 โนตารีพับลิก (Notary Public)

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้มีการนำระบบโนตารีพับลิก (Notary Public) มาใช้สำหรับการตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของลายมือชื่อผู้ยื่นคำขอจดทะเบียน ลายมือชื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตราประทับประจำตำแหน่ง และแบบพิมพ์ต่าง ๆ เช่น โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หนังสือมอบอำนาจ เป็นต้น โดยให้โนตารีพับลิกเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องก่อน แต่อย่างไรก็ตามหากนำวิธีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยผ่านสำนักงานทนายความ (Solicitor) มาใช้ได้โดยสัมฤทธิ์ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอแล้วก็ไม่มีความจำเป็นจะต้องนำระบบโนตารีพับลิก (Notary Public) มาใช้อีกก็ได้

2.1.3 การตรวจสอบสิทธิ (Title Search)

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่นเดียวกับวิธีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยผ่านสำนักงานทนายความ (Solicitor) ในข้อ 2.1.1 โดยกำหนดให้นำระบบการตรวจสอบสิทธิ (Title Search) โดยบริษัทเอกชน หรือสำนักงานทนายความ มาใช้สำหรับการตรวจสอบสิทธิของคู่สัญญาเอกชนในสารบบการจดทะเบียนที่ดินเสียก่อนว่ามีการลงบันทึกการจดทะเบียนถูกต้องหรือไม่ คู่สัญญามีสิทธิในทรัพย์สินนั้น โดยถูกต้องหรือไม่ ทรัพย์สินมีภาระผูกพันใด ๆ หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้การจดทะเบียนเป็นไปโดยถูกต้องและตรวจสอบได้ง่ายยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการป้องกันปัญหาการทุจริตในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินด้วย

2.2 มาตรการทางอาญา

2.2.1 บทกำหนดโทษ

กำหนดโทษสำหรับความผิดเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้เฉพาะเจาะจงในประมวลกฎหมายที่ดิน โดยโทษที่กำหนดควรจะให้ดูภาคกับความผิดฐานอื่นในกรณีบุคคลภายนอกหรือเอกชนซึ่งมิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนความผิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีกำหนดไว้แล้วในประมวลกฎหมายอาญา เช่น มาตรา 161 และ 162 แต่ในฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาบางฐาน เช่น ความผิดฐานปลอมแปลงเอกสาร มาตรา 266 (6) ซึ่งมีเหตุเพิ่มโทษ จึงเห็นสมควรบัญญัติไว้ ดังนี้

“ ผู้ใดปลอมเอกสาร ดังต่อไปนี้

- (1) เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการ
- (2) พินัยกรรม
- (3) ใบหุ้น ใบหุ้นกู้ หรือใบสำคัญของใบหุ้นกู้หรือใบหุ้นกู้
- (4) ตัวเงิน หรือ
- (5) บัตรเงินฝาก
- (6) เอกสารเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ

อสังหาริมทรัพย์

ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท ”

2.2.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 เช่นเดียวกับข้อ 1.2.2 กล่าวคือ กำหนดให้เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป ได้ทำการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตใน

การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินแล้ววินิจฉัยว่ามีมูลความจริง คณะกรรมการ ป.ป.ป สามารถลงโทษทางวินัยได้เลย หรือผู้บังคับบัญชาเจ้าสังกัดจะต้องลงโทษทางวินัยต่อไปรวมทั้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ป มีอำนาจดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตได้เลย โดยมีต้องแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนอีก และหากผู้ใดฝ่าฝืนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษไว้ด้วยอีกส่วนหนึ่ง

ผู้เขียนเห็นว่าหากนำเอามาตรการทั้งหมดข้างต้นมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงของประเทศไทยก็น่าจะเป็นมาตรการป้องกันปัญหาการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินได้รัดกุมยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าจะไม่อาจใช้ป้องกันปัญหาทั้งหมดได้อย่างสมบูรณ์แบบก็ตามที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล ซึ่งก็คงต้องปลูกฝังจิตสำนึก ความคิด และค่านิยมให้ทุกคนครองตนอยู่ในความซื่อสัตย์ สุจริต มีคุณธรรมประจำใจเป็นสำคัญ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย