

## บทที่ 4

### มาตรการป้องกันการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน

ในขณะที่ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินเกิดขึ้นอย่างมากมายในปัจจุบันนี้ แต่ปรากฏว่ากฎหมายและระเบียบที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันก็ดี นโยบายของรัฐบาลก็ดี การบริหารราชการก็ดี การใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพลก็ดี เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทราบและไม่เข้าใจในตัวบทกฎหมายก็ดี ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคและทำให้เกิดการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ดังนั้นจึงควรที่จะหามาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตดังกล่าว ดังต่อไปนี้

#### 4.1 มาตรการป้องกันการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

##### 4.1.1 มาตรการทางกฎหมายที่ดิน

##### 4.1.1.1 เงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีการเดินสำรวจทั้งตำบล ได้กำหนดให้ผู้ที่จะออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองได้ คือ ผู้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ที่ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตี และผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนั้น แต่เดิมการใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 พ.ศ.2515 ได้มีระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กำหนดระยะเวลาว่าครอบครองทำประโยชน์ภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ต้องทำประโยชน์ก่อนวันที่ 4 มีนาคม 2515 มาแล้วไม่ต่ำกว่า 3 ปี (คือก่อนวันที่ 4 มีนาคม 2512) แต่เมื่อมีการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515) โดยระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นเหตุให้การนำสำรวจออกโฉนดที่ดินสามารถกระทำได้ แม้บุคคลนั้นจะครอบครองทำประโยชน์

เพียงวันเดียวก่อนการนำสำรวจรังวัด ดังนั้น กรณีนี้จึงสมควรแก้ไขโดยให้ยกเลิกกฎหมาย และระเบียบดังกล่าวที่ให้มีการผ่อนผันการไม่ต้องแจ้ง ส.ค.1 และยกเลิกการผ่อนผันระยะเวลาการครอบครองที่ดิน ก็จะช่วยให้ปัญหาดังกล่าวหมดไปหรือลดลงได้ โดยไม่ใช่เป็นการยกเลิก ส.ค.1 แต่เป็นการให้ยกเลิกหลักเกณฑ์ที่ให้มีการผ่อนผัน ทั้งนี้แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดวิธีการให้อำนาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ราษฎรได้ ก็เป็นเพียงการจัดที่ดินให้โดยรัฐ มิใช่จะต้องออกให้เพราะบุคคลเหล่านั้นมีสิทธิที่จะใช้ที่ดินก็ตาม

ผู้เขียนเห็นว่าตามหลักการเดิมของประมวลกฎหมายที่ดิน ได้วางรากฐานที่สำคัญไว้อยู่แล้วโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้ผู้ประสงค์จะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ประการแรกก็เพื่อออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิในที่ดินให้กับผู้แจ้งการครอบครองที่แท้จริง ประการที่สองก็เพื่อที่รัฐจะได้ทราบว่าที่ดินที่ยังไม่ได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิไปมีจำนวนเท่าใด และประการสุดท้ายก็เพื่อให้เจ้าของที่ดินเมื่อเปล่าทุกประเภทสามารถโอนที่ดินให้แก่ผู้อื่นทางทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ แต่เมื่อมีการแก้ไขมาตรา 58, มาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ทวิ และต่อมามีการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515) โดยให้ใช้ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) แทน ซึ่งได้ยกเลิกกำหนดระยะเวลาครอบครองทำประโยชน์ภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ต้องทำประโยชน์ก่อนวันที่ 4 มีนาคม 2515 มาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี เพื่อเป็นการผ่อนผันแต่จุดนี้เองกลับเป็นช่องโหว่ให้ผู้ทุจริตมาขอออกโฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยมิชอบได้โดยง่ายและเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางหรือไม่เหมาะสม ในขณะที่รัฐยังไม่มีมาตรการควบคุมที่ดีพอ จึงเห็นได้ว่ากฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสมเท่าที่ควร

สำหรับกรณีของกฎกระทรวงฉบับที่ 5 ซึ่งต่อมามีการแก้ไขเป็นกฎกระทรวงฉบับที่ 43 นั้นก่อให้เกิดปัญหามากกว่า จะทำให้มีการบุกรุกที่เขา ที่ภูเขา ที่ป่าสงวน มากยิ่งขึ้นเนื่องจากกฎกระทรวงฉบับที่ 5 กำหนดว่า ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่ดินที่เป็นเขา ที่ภูเขา หรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ แต่กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 แก้ไขเป็นว่า ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่ดินที่เป็นที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวล

กฎหมายที่ดิน ทำให้เกิดข้อสังเกตขึ้นมาว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายคืออะไร ซึ่งผลที่ตามมา ทำให้ผู้ที่ทำผิดกฎหมายแต่เดิมกลับมาเป็นผู้ที่ทำถูกกฎหมายในภายหลัง

จากมูลเหตุดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าควรออกกฎหมายยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 43 เฉพาะในส่วนที่มีปัญหาข้างต้นเสียและรัฐควรออกกฎหมายให้มีการจัดแบ่งเขต (ZONE) การใช้ที่ดินว่าส่วนไหนรัฐจะส่งเสริมให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน ที่ดินส่วนไหนควรจัดให้เป็นที่ยุติธรรม ที่ดินส่วนไหนควรจัดให้เป็นที่ยุติธรรม และที่ดินส่วนไหนควรจัดให้เป็นที่ยุติธรรม เป็นต้น มิใช่เป็นการกำหนดไว้เป็นการทั่วไป ดังเช่น ปัจจุบัน นอกจากนั้นในการจัดแบ่งเขตดังกล่าว รัฐควรมีการออกใบรับรองการจัดแบ่งเขต (A Zoning Certificate) เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้ว่ามีการใช้ที่ดินนั้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่ถูกต้อง ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่ว่ากฎหมายไม่เหมาะสมและปัญหาในด้านนโยบาย ได้อีกทางหนึ่ง

#### 4.1.1.2 ส.ค. 1

ปัญหา ส.ค.1 เป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้ทุจริตมักจะใช้ ส.ค.1 เป็นหลักฐานในการออกโดยทุจริต เช่น การสวม ส.ค.1 เป็นต้น รวมทั้งอีกหลาย ๆ สาเหตุ ในทางป้องกันปัญหานี้จึงควรออกกฎหมายเพื่อสำรวจว่า ส.ค.1 ที่มีอยู่ในปัจจุบันมีจำนวนเท่าไร มีอยู่ที่ไหนบ้าง โดยประกาศให้ผู้ที่มี ส.ค.1 อยู่ในความครอบครองต้องมาแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายในกำหนดระยะเวลาเพื่อจัดทำบัญชี ส.ค.1 ไว้ในทะเบียนของกรมที่ดิน และหากมีการยกเลิก ส.ค.1 ได้ก็จะเป็นการป้องกันการทุจริตได้ดียิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ก็ต้องคำนึงถึงราษฎรผู้สุจริตที่ต้องได้รับผลกระทบด้วย

#### 4.1.1.3 ปัญหากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับและซับซ้อน

ผู้เขียนเห็นว่าควรรวบรวมกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับที่ดินไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการใช้ที่ดิน โดยอาจจะกำหนดให้มีกฎหมายหลักขึ้นมา 1 ฉบับ เป็นกฎหมายฉบับแม่บท เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการใช้กฎหมาย และมีเจตนารมณ์สอดคล้องกัน โดยอาจตั้งชื่อว่า “กฎหมายปฏิรูปที่ดิน” เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันหากจำเป็นจะต้องมีกฎหมายเฉพาะขึ้นมาอีกก็อาจทำได้ แต่ก็ควรจะต้องมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ต่างจากกฎหมายหลักข้างต้น การมีกฎหมายหลักที่รวบรวมกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับที่ดินไว้เพียงฉบับเดียวก็อาจช่วยมิให้เกิดความสับสนและป้องกันปัญหากฎหมายและระเบียบมีหลายฉบับและซับซ้อนได้เช่นกัน

นอกจากนี้ ควรเวียนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน หรือกฎหมายหลักข้างต้น ถ้าหากจะมีขึ้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนได้ทราบ และถือปฏิบัติ ตามโดยเคร่งครัดและควรให้มีการจัดอบรม สัมมนา เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยสม่ำเสมออย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทราบและไม่เข้าใจในดับทกฎหมาย

#### 4.1.1.4 คณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่

ปัญหาการทุจริตเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเดินสำรวจออก โฉนดที่ดินและการรังวัดสอบเขตที่ดินที่เปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจและใช้ดุลพินิจในการ คัดเลือกพื้นที่ออกโฉนดที่ดินเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ จึงควรให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่ ก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเขตการเดินสำรวจออกโฉนด ที่ดิน เพื่อให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานราชการ ใน กรณีมีปัญหาว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวสามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือ โฉนดที่ดินได้หรือไม่ เช่น เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินในเขต ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น คณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่ควรประกอบด้วย

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ
- (2) ป่าไม้จังหวัด เป็นกรรมการ
- (3) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ท้องที่ เป็นกรรมการ
- (4) ผู้แทนหน่วยทหารในพื้นที่ (มณฑลทหารบก หรือจังหวัดทหารบก) เป็นกรรมการ
- (5) ผู้แทนคณะกรรมการแก้ปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร.ส่วนจังหวัด) เป็นกรรมการ
- (6) ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน เป็นกรรมการ
- (7) ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นกรรมการ
- (8) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ตรวจสอบพื้นที่ที่เป็นที่ดินของรัฐทุกประเภทลงในระวางให้ชัดเจน เช่น ที่หวงห้าม ภูเขา ที่ป่าไม้ ที่สาธารณประโยชน์ ฯลฯ ก่อนที่จะมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่ดินที่ทางราชการได้สงวนรักษาไว้แล้ว หากผู้ขอออกโฉนดรายใดขอออกโฉนดในพื้นที่ดังกล่าว ให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาเพื่อเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ก่อนที่จะสั่งการให้ผู้มีอำนาจในการออกโฉนดที่ดินดำเนินการเกี่ยวกับคำขอนั้น และให้มีการปรับปรุงระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจฯ พ.ศ.2529 ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน โครงการเดินสำรวจฯ พ.ศ.2521 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2524 ให้ชัดเจนรัดกุมถึงขั้นตอนการปฏิบัติและกำหนดให้ผู้ตรวจราชการกรมที่ดินตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ในการดำเนินการตามโครงการเป็นระยะ ๆ ด้วย

นอกจากหน้าที่ของคณะกรรมการข้างต้นแล้ว ก็ควรมีการดำเนินการโดยเร่งด่วนในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ควบคู่ไปด้วย คือ

1. ให้ควบคุมการจ่ายระวางโดยให้ผู้มีอำนาจสั่งจ่าย ตรวจสอบสภาพที่ดินจากแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศว่าสภาพที่ดินอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกเอกสารสิทธิได้หรือไม่
2. ในการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจทั้งตำบล ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินทุกครั้ง ควรออกโฉนดที่ดินให้กับที่ดินประเภทที่มีเอกสารสำหรับที่ดินเดิมก่อน
3. พื้นที่ตำบลใดที่มีการเดินสำรวจเต็มพื้นที่ในตำบลนั้นแล้ว ก็ให้จำหน่าย ส.ค. 1 ออกจากทะเบียนการครอบครองไปทั้งหมด
4. กรณีการทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณที่เป็นภูเขา เช่น พื้นที่ที่มีลักษณะลาดชัน ที่ภูเขา หนองน้ำ ที่อ้างว่าทำประโยชน์มาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดินโดยไม่มีเอกสารสำหรับที่ดินเดิม ควรมีการนำภาพถ่ายทางอากาศและเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อออกโฉนดที่ดิน

แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าว อาจมีข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ เนื่องจากกรรมการแต่ละท่านเป็นผู้ที่มีตำแหน่งสูงและมีภาระหน้าที่มาก ทำให้ไม่อาจเข้าร่วมพิจารณาได้อย่างครบถ้วน ดังนั้นจึงควรพิจารณาต่อไปว่าควรให้ผู้ใดเข้ามาเป็นกรรมการแทนเพื่อความเหมาะสมและสามารถปฏิบัติได้ต่อไป ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามาตรการนี้อาจป้องกันปัญหาในด้านการบริหารราชการและปัญหาในด้านผู้มีอิทธิพล และอำนาจแฝงได้รัดกุมยิ่งขึ้น

#### 4.1.1.5 ข้อมูลระยะไกล (Remote Sensing)

มาตรการอีกประการหนึ่งที่สำนักงาน ป.ป.ป. ได้เคยหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเพื่อหาวิธีการป้องกันการทุจริต คือ การนำเอาระบบข้อมูลระยะไกล (Remote Sensing) มาใช้ในการตรวจสอบสภาพของที่ดินที่ออกเอกสารสิทธิว่ามีการครอบครองทำประโยชน์หรือไม่ ตลอดจนพื้นที่ดังกล่าวสามารถออกเอกสารสิทธิได้หรือไม่ ซึ่งมีกฎหมายหลักคือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการป่าไม้ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และที่สงวนหวงห้ามอื่น ๆ โดยควรจะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวโดยกำหนดให้ตรวจสอบสภาพของที่ดินที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีปัญหาว่ามีการครอบครองทำประโยชน์จริงหรือไม่ ตลอดจนพื้นที่ดังกล่าวสามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินได้หรือไม่ โดยผ่านการตรวจสอบด้วยระบบข้อมูลระยะไกล (Remote Sensing)

Remote Sensing หรือข้อมูลระยะไกล เป็นวิทยาศาสตร์และศิลป์ของการได้มาซึ่งข้อมูลโดยปราศจากการเข้าไปสัมผัสวัตถุเป้าหมาย ทั้งนี้อาศัยคุณสมบัติของคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า เป็นสื่อในการได้ข้อมูลมาใน 3 ลักษณะ คือ ช่วงคลื่น (Spectral) รูปทรงพื้นฐานของวัตถุบนพื้นผิวโลก (Spatial) และการเปลี่ยนแปลงตามช่วงเวลา (Temporal)

องค์ประกอบที่สำคัญของการสำรวจข้อมูลระยะไกล ได้แก่ คลื่นแสงที่เป็นพลังงานแม่เหล็กไฟฟ้าที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นพลังงานที่ได้จากดวงอาทิตย์หรือเป็นพลังงานจากตัวเอง ซึ่งระบบการสำรวจข้อมูลระยะไกลโดยอาศัยพลังงานธรรมชาติ เรียกว่า Passive Remote Sensing ส่วนระบบบันทึกที่มีแหล่งพลังงานที่สร้างขึ้น และส่งไปยังวัตถุเป้าหมาย เช่น ระบบเรดาร์ เรียกว่า Active Remote Sensing<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ไพบุลย์ เรืองศิริ และสุชัย รัตนเสริมพงษ์, การสำรวจทรัพยากรธรรมชาติด้วยดาวเทียมในประเทศไทย, เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่องแนวทางปฏิบัติในการนำ Remote Sensing มาใช้ในการสืบสวนสอบสวนเรื่องที่ดิน วันที่ 22 สิงหาคม 2537 ณ สำนักงาน ป.ป.ป. (โรเนียวเย็บเล่ม), 2537

สำหรับความหมายของข้อมูลที่น่ามาใช้ได้แก่ รูปถ่ายทางอากาศ ภาพถ่ายดาวเทียม แผนที่ (เนื่องจากส่วนมากเป็นผลผลิตของภาพถ่ายทางอากาศ,ภาพถ่ายดาวเทียม) ภาพถ่ายที่ถ่ายจากภาคพื้นดินและทางอากาศของการตรวจสอบพื้นที่

### วิธีการและแนวทางในการนำไปใช้

1. ข้อมูลและแหล่งข้อมูลที่อยู่ในแผนที่และตารางสามารถขอความอนุเคราะห์ในการจัดหาและจัดนำจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ลำดับที่	ข้อมูล	แหล่งข้อมูล
1.	แผนที่ภูมิประเทศ	กรมแผนที่ทหาร
2.	รูปถ่ายทางอากาศ	กรมแผนที่ทหาร
3.	ระวางรูปถ่ายทางอากาศ	กองทำแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ กรมที่ดิน
4.	ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ	กองทำแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ กรมที่ดิน
5.	ภาพถ่ายดาวเทียม	กองสำรวจทรัพยากรธรรมชาติด้วยดาวเทียม สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
6.	แผนที่ป่าไม้ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้	กรมป่าไม้
7.	แผนที่ป่าตามมติ ค.ร.ม.	กรมพัฒนาที่ดิน
8.	แผนที่แสดงความลาดชัน	กรมพัฒนาที่ดิน
9.	แผนที่แสดงแนวทางปฏิรูปที่ดิน	สำนักงาน ส.ป.ก.
10.	แผนที่แสดงแนวเขตนิคมต่าง ๆ	กรมประชาสัมพันธ์, กรมส่งเสริมสหกรณ์
11.	แผนที่แสดงแนวเขตที่สาธารณประโยชน์	กองสำรวจและคุ้มครองที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน อำเภอท้องที่, เทศบาล, สุขาภิบาล สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
12.	แผนที่แสดงชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ	กรมป่าไม้
13.	แผนที่แสดงพื้นที่สัมปทานของรัฐ 1. ป่าไม้ 2. ระเบิดหิน 3. เหมืองแร่	กรมป่าไม้ (กรณีในป่าสงวนฯ), กรมที่ดิน กรมทรัพยากรธรณี, กรมป่าไม้
14.	ที่ราชพัสดุ	กรมธนารักษ์
15.	ที่สงวนหวงห้ามที่ใช้ในราชการทหาร	จังหวัดทหารบก, มณฑลทหารบก
16.	แผนที่แสดงแนวเขตการปกครองท้องที่	กรมปกครองท้องที่, กรมการปกครอง, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

### วิธีการนำมาใช้

การตรวจสอบเบื้องต้น

(1) ถ่ายทอดตำแหน่งแปลงที่ดินที่จะทำการตรวจสอบจากหลักฐานลงในแผนที่ภูมิประเทศ 1:50,000 ลำดับชุด L7017 ซึ่งสามารถกระทำได้ ดังนี้

ลำดับที่	ประเภทของเอกสารสิทธิ	วิธีกำหนดตำแหน่ง
1.	โฉนดที่ดิน (ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ)	กำหนดได้เลย
2.	น.ส.3 ก. (ระวางรูปถ่ายทางอากาศ)	คู่มือตำแหน่งที่ Index
3.	โฉนดที่ดิน (ระวางศูนย์กำเนิด)	ตรวจสอบที่กองรังวัดและทำแผนที่ กรมที่ดิน (อาคารรังวัด)
4.	เอกสารสิทธิที่ไม่มีระวาง เช่น น.ส.3., ส.ค.1, ใบจอง	ใช้เครื่อง G.P.S. ลงตรวจสอบในพื้นที่ ตรวจสอบค่าพิกัดแล้วกำหนดตำแหน่งในแผนที่

**หมายเหตุ** ตำแหน่งที่ดินที่ออกเอกสารสิทธิทุกชนิด หากใช้เครื่อง G.P.S. คำนวณพิกัดแล้ว ลงตำแหน่งในแผนที่จะทำให้เกิดความถูกต้องของตำแหน่งที่ดิน

(2) นำตำแหน่งที่ดินที่กำหนดในข้อ (1) ไปตรวจสอบกับแหล่งข้อมูลในข้อ 1. จะทำให้ทราบในเบื้องต้นว่าอยู่ในบริเวณที่ดินประเภทใด อยู่ในเขตการปกครองท้องที่ใด

#### การปฏิบัติงานในสำนักงาน

##### (1) การจัดเตรียมจัดหาข้อมูล

ติดต่อประสานงานกับกรมแผนที่ทหาร กรมที่ดิน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินให้ครบถ้วน

##### (2) การวิเคราะห์ข้อมูล

- จัดเตรียมแผนที่ให้มาตราส่วนเท่ากัน
- จัดทำแผนที่ภาพถ่าย, ปรับแก้มาตราส่วนให้ขนาดเท่ากัน ลงตำแหน่งที่ดินที่จะทำการตรวจสอบ

- การแปลภาพเบื้องต้น ให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อเตรียมการสำรวจภาคสนาม

#### การสำรวจภาคสนาม

การสำรวจภาคสนามแบ่งเป็น



- การสำรวจภาคพื้นดิน เพื่อตรวจสอบสภาพที่ดิน บ้านที่กภาพ ทำบันทึกตรวจสอบในกรณีต้องประสานกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เจ้าของที่ดิน ให้นำตรวจสอบเพื่อให้ทราบตำแหน่งที่ดินที่แน่นอน และป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น

- การสำรวจทางอากาศ เป็นการตรวจสอบสภาพที่ดิน บ้านที่กภาพ โดยเครื่องบินหรือเฮลิคอปเตอร์ ในการนี้ผู้ตรวจสอบต้องประสานงานกับนักบิน จัดทำแผนการบิน รวมทั้งจัดทำบันทึกการตรวจสอบ

#### การแก้ไขความถูกต้องของข้อมูล

การแก้ไขความถูกต้องของข้อมูล เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบภาคสนาม ประกอบกับการตรวจสอบในสำนักงานแล้วแก้ไขแผนที่ผลการแปลและข้อมูลประกอบการรายงานให้ถูกต้อง

#### สรุปจัดทำรายงาน

เป็นการสรุปจัดทำรายงานจากผลการวิเคราะห์ข้างต้น เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานในการสืบสวนสอบสวน

#### อุปกรณ์และเครื่องมือ

อุปกรณ์และเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์และตรวจสอบจะประกอบไปด้วย

- (1) โต๊ะแสง
- (2) แว่นขยาย โคมไฟ
- (3) Pocket และ Mirror Stereoscope
- (4) เข็มทิศ
- (5) Haga Meter
- (6) G.P.S.
- (7) Planimeter
- (8) Procom-II
- (9) Computer

Remote Sensing มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาใช้พิสูจน์สภาพการครอบครอง การทำประโยชน์ สภาพของที่ดิน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงใช้เป็นที่พยาน เอกสารและพยานวัตถุ สามารถพิสูจน์ได้ตามหลักวิทยาศาสตร์ มีความถูกต้อง แม่นยำ และรวดเร็ว เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่น รวมทั้งประหยัดเวลา กำลังคน และงบประมาณฯ อีกด้วย ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าหากกำหนดให้มีระบบนี้ไว้เป็นกฎหมายจะสามารถช่วยป้องกันปัญหาในด้านการบริหารราชการและปัญหาในด้านกฎหมายและระเบียบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ได้อีกทางหนึ่ง

#### 4.1.2 มาตรการทางอาญา

##### 4.1.2.1 บทกำหนดโทษ

มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดให้มีการเพิกถอน แก้วไข หรือออกใบแทน หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในกรณีที่มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ใด โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในบทกำหนดโทษไม่ได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้โดยเฉพาะเจาะจง ในขณะที่เรื่องอื่น ๆ ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดโทษไว้โดยเฉพาะเจาะจงตามมาตรา 107 ถึง มาตรา 113 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดโทษในเรื่องนี้ไว้ หรือแยกมาบัญญัติไว้ต่างหาก และโทษก็ควรจะให้ดูภาคกับความผิดในฐานอื่นด้วย และเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการที่ต้องไปปรับใช้กฎหมายอาญา ซึ่งการกำหนดโทษสำหรับบุคคลภายนอกหรือเอกชน ซึ่งมีใช้พนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ใด โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าอาจกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินได้ดังต่อไปนี้คือ

“ ผู้ใดขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยทุจริตให้เกิดความคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ”

สำหรับความผิดของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าอาจกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน ในลักษณะคล้ายคลึงกับความผิดของบุคคลภายนอกหรือเอกชนดังกล่าวข้างต้นก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดความผิดไว้อย่างชัดเจนแล้ว ดังเช่น มาตรา 157 จึงอาจไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนนี้อีก

ผู้เขียนเห็นว่าข้อกำหนดโทษทางอาญาดังกล่าวข้างต้นไว้โดยเฉพาะเจาะจง ก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นการปรามผู้ที่คิดจะกระทำความผิดได้เกรงกลัวต่อโทษทางอาญา ซึ่งก็เป็นการป้องกันปัญหาในด้านผู้มีอิทธิพลและอำนาจแฝงได้ รวมทั้งเป็นการป้องกันปัญหาในด้านกฎหมายมิให้ต้องไปปรับใช้กฎหมายอื่นซึ่งอาจมีปัญหาในการตีความกฎหมายว่าอยู่ในกฎหมายใด ลักษณะใด เป็นต้น

นอกจากนี้ปัญหาในด้านผู้มีอิทธิพลและอำนาจแฝง ซึ่งเป็นปัญหาตัวบุคคลนั้น สำนักงาน ป.ป.ป ได้เคยเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาไว้ดังนี้

1. รัฐควรมีนโยบายปราบปรามการใช้อิทธิพลในการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบอย่างจริงจัง
2. ใช้มาตรการทางภาษีแก่ผู้ที่ถือครองที่ดินจำนวนมากโดยจัดเก็บภาษีที่ดิน
3. ให้มีหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติราชการถูกต้องตามกฎหมายด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ให้ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกโยกย้ายโดยไม่เป็นธรรม
4. สร้างจิตสำนึกให้ผู้มีอิทธิพลและอำนาจแฝงคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม<sup>2</sup>

#### 4.1.2.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีความเจริญนำหน้าประเทศอื่นหรือว่าเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ต่างก็ตระหนักถึงความร้ายแรงของการฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วยกันทั้งสิ้น จึงได้พยายามหาวิธีการทั้งป้องกันและปราบปราม และแต่ละประเทศก็มีวิธีการเพื่อป้องกันและปราบปรามตามลักษณะและสภาพการณ์แวดล้อมของตนโดยเฉพาะ ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากตัวบทกฎหมายในทางอาญา อันว่าด้วยการให้และรับสินบนอีกโสดหนึ่ง เช่น สหภาพพม่า มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอดส่องสอบสวนการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยเฉพาะ และคณะกรรมการนี้จะรายงานเสนอความเห็นโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการต่อไป สหภาพอัฟริกาและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีข้อกำหนดระบุให้ข้าราชการชี้แจงแสดงทรัพย์สินที่ตนมีอยู่ในครอบครองทั้งหมด หากมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น จะต้องชี้แจงว่า

<sup>2</sup> คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย กองวิจัยและวางแผน สำนักงาน ป.ป.ป., รายงานผลการวิจัย เรื่อง ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน : ศึกษาเฉพาะกรณีการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย, 2538, หน้า 93

ได้มาอย่างไร สำหรับอินเดียมีข้อเสนอแนะว่า ความคิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้เป็นความคิดร้ายแรง นอกจากจะมีโทษตามกฎหมายเช่นเดียวกับความคิดสถานอื่นแล้วยังสมควรให้บริบททรัพย์สินทั้งหมดของผู้กระทำผิด เช่น การริบราชบาตรตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทยเดิมของเราเป็นต้นด้วย อย่างไรก็ตามก็ดี กฎหมายของอินเดียที่เป็นอยู่ขณะนี้ยังห้ามมีการริบราชบาตรไม่<sup>3</sup>

แม้ว่าประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 ที่ออกมาบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่และเป้าหมายที่สำคัญ คือ ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่อันเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการต่อไปให้ได้ผลอย่างจริงจังและกำจัดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบให้พ้นจากวงราชการเพื่อเป็นการเสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะบังเกิดผลดีต่อชาติโดยรวมส่งเสริมการปลูกฝังทัศนคติค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งการสร้างศรัทธา หามิตร และปลูกจิตสำนึก เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยประสานงานกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนโดยใกล้ชิด แต่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ยังมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้เกี่ยวข้องที่ร่วมกันทุจริตได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่เพียงสืบสวนสอบสวนเพื่อหามูลความคิด ส่วนการที่ผู้บังคับบัญชาเจ้าสังกัดจะพิจารณาลงโทษทางวินัยหรือดำเนินคดีทางอาญาอย่างไรหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บังคับบัญชเจ้าสังกัดหรือพนักงานสอบสวนอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้นจึงควรเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้สามารถดำเนินการกับผู้ทุจริตและผู้เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ(ฉบับที่2) พ.ศ. 2530 โดยกำหนดให้เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ทำการสืบสวนสอบสวนแล้ววินิจฉัยว่ามีมูลความคิดจริง คณะกรรมการ ป.ป.ป.

<sup>3</sup> S.S.More, *Remodelling of Democracy for Afro-Asian Nations* (Bombay : Allied publishers, 1962), p. 335

สามารถลงโทษทางวินัยได้หรือผู้บังคับบัญชาเจ้าสังกัดจะต้องลงโทษทางวินัยต่อไป รวมทั้งให้มีอำนาจดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตในกรณีเป็นความผิดทางอาญาได้เลยโดยมิต้องแจ้งต่อพนักงานสอบสวนอีก ตามมาตรา 19 และหากผู้ใดฝ่าฝืนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายต้องระวางโทษไว้ด้วยอีกส่วนหนึ่ง

## 4.2 มาตรการป้องกันการทุจริตในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน

### 4.2.1 มาตรการทางกฎหมายที่ดิน

#### 4.2.1.1 การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยผ่านสำนักงานทนายความ (Solicitor)\*

\*ทนายความในประเทศอังกฤษ มี 2 ประเภท คือ เนติบัณฑิต และโซลิซิเตอร์ ผู้มีวิชาชีพทั้งสองประเภทนี้ มีการแบ่งอำนาจและหน้าที่ตามลักษณะของงาน ดังนี้

1. เนติบัณฑิต (Barrister) มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการว่าความแก้ต่างคดีแทนตัวความในศาลยุติธรรม เรียงคำคู่ความหรือให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร และห้างหุ้นส่วนบริษัท การดำเนินการของเนติบัณฑิตถือว่าเป็นงานที่มีเกียรติอย่างยิ่ง ดังนั้น เนติบัณฑิตจึงไม่มีสิทธิฟ้องร้องเรียกค่าจ้างดังกล่าว แต่ในกรณีเดียวกันเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ลูกความจะฟ้องร้องเนติบัณฑิตไม่ได้เพราะไม่มีสัญญาว่าจ้างต่อกัน และเวลาเนติบัณฑิตว่าความในศาลต้องสวมวิกและเสื้อครุยเนติบัณฑิตด้วย นอกจากนี้ เฉพาะเนติบัณฑิตเท่านั้นที่จะเป็นผู้พิพากษาได้สำหรับในประเทศเยอรมัน เรียกผู้มีวิชาชีพกฎหมายในลักษณะนี้ว่า "Anwalt"

2. โซลิซิเตอร์ (Solicitor) วิชาชีพกฎหมายสาขานี้ เป็นนักธุรกิจติดต่อกับบุคคลทั่วไปเพื่อให้คำแนะนำทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องครอบครัว ธุรกิจการค้า หรือเรื่องอื่น ๆ เช่น ทำสัญญาซื้อขายที่ดิน ร่างพินัยกรรม จัดการทรัพย์สินมรดก เป็นต้น ส่วนในทางอรรถคดี มีอำนาจและหน้าที่เตรียมหลักฐานเบื้องต้นสำหรับดำเนินคดีในศาล อาทิ เช่น สอบสวนพยานบุคคล ค้นหารวบรวมพยานเอกสาร และขอให้ศาลออกหมายเรียก การดำเนินกระบวนการพิจารณาบางประเภท โซลิซิเตอร์มีอำนาจกระทำได้เฉพาะในศาลจังหวัด (The Country Courts) และศาลแขวง (Magistrates Courts) และศาลควอเตอร์เซสชันส์ (Quarter Sessions Courts) โซลิซิเตอร์อาจฟ้องเรียกค่าจ้างในการทำงานจากลูกความเพราะเป็นการทำงานที่มีสัญญาจ้าง และก็อาจถูกลูกความฟ้องเพราะกระทำโดยประมาทเลินเล่อให้ลูกความเสียหายได้ โดยปกติโซลิซิเตอร์จะแต่งกายอย่างสุภาพชน แม้จะอยู่ในศาล ในเยอรมันเรียกวิชาชีพกฎหมายสาขานี้ว่า "Notar" สำหรับฝรั่งเศสเรียกว่า "Notaire"

บุคคลที่เป็น โซลิซิเตอร์จะเป็นเนติบัณฑิตด้วยในขณะเดียวกันไม่ได้

สำหรับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในขณะนี้ต้องทำหน้าที่เป็นทั้งพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับสิทธิ ความสามารถ และความสมบูรณ์ของนิติกรรมต่าง ๆ และเป็นผู้จัดทำสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงให้แก่คู่กรณีอีกด้วย จึงเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมีมากเกินไป ซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจไปในทางที่มีขอบด้วยกฎหมายได้ ในขณะที่เดียวกันก็จะก่อให้เกิดผลผูกพันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่ได้กระทำการไปโดยสุจริต แต่อาจเกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น ทำให้อาจถูกฟ้องร้องคดีต่อศาลในทางแพ่งหรือทางอาญา รวมทั้งอาจถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกด้วย ฉะนั้น เพื่อเป็นการลดขั้นตอนการทำงานของเจ้าหน้าที่และป้องกันการใช้อำนาจไปในทางที่มีขอบด้วยกฎหมาย และให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตได้ตามสมควร

ผู้เขียนเห็นว่าควรนำวิธีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยผ่านทางสำนักงานทนายความ (Solicitor) มาปรับใช้ดังเช่น ประเทศออสเตรเลีย อังกฤษ เยอรมัน และแคนาดา กล่าวคือ การดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นหน้าที่ของทนายความ ผู้ใดต้องการจดทะเบียนใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินก็ไปที่สำนักงานทนายความเพื่อติดต่อให้ดำเนินการให้ หลังจากนั้นทนายความจะจัดทำสัญญา ตลอดจนตรวจสอบและรับรองความถูกต้องของเอกสารต่าง ๆ ของลูกค้า ส่วนการชำระค่าธรรมเนียมก็ไปชำระกันที่สำนักงานทนายความ เมื่อสำนักงานทนายความดำเนินการเตรียมเรื่องราวเพื่อขอจดทะเบียนพร้อมแล้ว จึงนำเรื่องไปให้เจ้าหน้าที่ที่ดินเป็นผู้จดทะเบียนต่อไป เมื่อเจ้าหน้าที่ที่ดินพิจารณาเห็นว่าเรื่องราวต่าง ๆ ที่ทนายความทำมาถูกต้องแล้ว ก็จะดำเนินการจดทะเบียนให้ไป ถ้ายังไม่ถูกต้องก็ให้นำกลับไปแก้ไขใหม่ให้ถูกต้องเสีย วิธีนี้ทำให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วและป้องกันการที่เจ้าหน้าที่แกล้งหน่วงเหนี่ยวเพื่อหวังค่าตอบแทนได้ และวิธีนี้จะไม่มีการลงนามประทับตราของเจ้าหน้าที่ที่เป็นนายทะเบียนที่ดินในสัญญา การจดทะเบียนก็เพื่อเป็นหลักฐานแสดงว่าคู่สัญญาได้ตกลงทำสัญญากันจริงเท่านั้น แต่สัญญาจะถูกต้องสมบูรณ์หรือไม่เพียงใด และมีการโอนกันมาอย่างถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นายทะเบียนที่ดินไม่รับรอง ดังนั้นสำนักงานที่ดินและเจ้าหน้าที่ที่ดินจึงไม่มีความเสี่ยงที่จะถูกฟ้องร้องทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้อีกทางหนึ่งด้วย วิธีการนี้มีความแตกต่างกับระบบงานจดทะเบียนของประเทศไทยในปัจจุบันซึ่งเรียกว่า Guarantee of Title คือ รัฐเป็นหลักประกันความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเป็นผลทำให้เกิดกรณีพิพาทถูกฟ้องร้องคดีอยู่เสมอ ๆ

แต่มีข้อสังเกตว่า การที่จะนำวิธีการนี้มาใช้ในประเทศไทย คงจะต้องพิจารณาถึงสภาพข้อเท็จจริงของประเทศไทยว่าจะนำมาปรับใช้ได้มากน้อยเพียงใด ปัจจัยที่ต้องคำนึงถึง คือ

- 1.) ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการว่าจ้างทนายความ
- 2.) ต้องเสียเวลาดำเนินเรื่องกับสำนักงานทนายความหลายวันกว่าทนายความจะนำเรื่องมาดำเนินการจดทะเบียนต่อสำนักงานที่ดิน
- 3.) ทนายความมีความรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด
- 4.) พื้นฐานทางการศึกษาของคนไทยดีพอหรือไม่<sup>4</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยก็ได้มีการใช้วิธีการดังกล่าวอยู่บ้างแล้ว เช่น มีการมอบอำนาจให้ทนายความประจำสำนักงานทนายความ หรือนักกฎหมายจากฝ่ายกฎหมายของบริษัทห้างร้านต่าง ๆ เป็นตัวแทนในการดำเนินการจดทะเบียนเอกสาร ตลอดจนยื่นเรื่องราวเพื่อขอจดทะเบียนต่อสำนักงานที่ดิน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากนำวิธีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยผ่านสำนักงานกฎหมาย (Solicitor) ดังเช่นต่างประเทศข้างต้นนี้มาศึกษาและวิเคราะห์โดยละเอียดถี่ถ้วนแล้วนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย แล้วพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ก็น่าจะเป็นมาตรการแก้ไขและป้องกันการทุจริตในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินโดยมิชอบได้อีกทางหนึ่ง

นอกจากนี้ระบบงานจดทะเบียนของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งเป็นระบบ Guarantee of Title คือรัฐเป็นหลักประกันความรับผิดชอบและความมั่นคง ยังขาดหลักประกันความเสียหาย หรือการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ โดยผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดเป็น

<sup>4</sup> อมรา สาขากร, การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2525), หน้า 197

กฎหมายให้มีกองทุนดั่งเช่นประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ \* รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้ในกรณีที่มีการจดทะเบียนโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเรียกเงินกองทุนนี้ว่า กองทุนประกัน (Assurance Fund หรือ Consolidated Fund) ซึ่งทำหน้าที่เช่นเดียวกับกรมธรรม์ประกันภัย ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยจากกองทุนนี้ ซึ่งกองทุนนี้จัดตั้งโดยการจัดสรรเงินเป็นสัดส่วนจำนวนเล็กน้อยจากค่าธรรมเนียมโอนและเปิดบัญชีไว้ต่างหาก ซึ่งอาจนำเงินกองทุนนี้ไปลงทุนเป็นเงินฝากที่ได้รับผลประโยชน์ในรูปของดอกเบี้ยก็ได้

#### 4.2.1.2 โนตารีพับลิก (Notary Public)

โนตารีพับลิก (Notary Public) เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการป้องกันปัญหาการทุจริตในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งหากนำวิธีการการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยผ่านสำนักงานทนายความ (Solicitor) มาปรับใช้ได้โดยสัมฤทธิ์ผลหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอแล้วก็อาจไม่มีความจำเป็นต้องนำระบบ โนตารีพับลิก (Notary Public) มาใช้อีกก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าระบบนี้น่าสนใจ และสมควรนำมาเสนอเพื่อ

\* การประกันความเสียหายของประเทศนิวซีแลนด์ มีบัญญัติไว้ใน มาตรา 72 แห่งกฎหมาย Land Transfer Act ว่า บุคคลใด

1. ได้รับความสูญเสียหรือเสียหาย โดยการหลงลืมหรือกระทำผิดพลาด หรือผิดพลาดของนายทะเบียนที่ดิน หรือของเจ้าหน้าที่ หรือเสมียนพนักงานของนายทะเบียนที่ดิน ที่ได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่

2. ต้องสูญเสียที่ดิน หรือทรัพย์สินอื่นใดในที่ดิน เนื่องมาจากการนำที่ดินขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย Land Transfer Act ก็ดี หรือ เนื่องจากการจดทะเบียนใส่ชื่อบุคคลอื่นเป็นเจ้าของที่ดินนั้นก็ดี หรือเนื่องจากการเขียนโฉนดที่ดินผิด ตกหล่น หรือลงรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินผิดพลาด หรือมีการจดแจ้งหรือแก้รายการทะเบียนในโฉนดที่ดินผิดพลาดไปดังกล่าวก็ดี หรือได้รับความสูญเสีย หรือเสียหายด้วยการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ในโฉนดที่ดินดังกล่าวข้างต้น และผู้ซึ่งโดยกฎหมายนี้ ถูกห้ามมิให้ใช้สิทธิเข้าครอบครอง หรือดำเนินการโดยวิธีอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดในที่ดินนั้น

บุคคลนั้นอาจใช้สิทธิเรียกร้องต่อรัฐ ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายให้กับคนได้



ศึกษาวิเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับการปลอมแปลงลายมือชื่อผู้ยื่นคำขอจดทะเบียน ลายมือชื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และตราประทับประจำตำแหน่ง ตลอดจนแบบพิมพ์ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ รวมทั้งหนังสือมอบอำนาจ เป็นต้น การป้องกันปัญหาดังกล่าวจึงอาจกำหนดเป็นกฎหมายไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องให้มีการตรวจสอบซึ่งกันและกันจากบุคคลภายนอก โดยการนำระบบโนตารีพับลิค (Notary Public) มาปรับใช้ คือ กำหนดให้โนตารีพับลิคเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องก่อนเช่นเดียวกับในกรณีการรับรองเอกสารที่มาจากต่างประเทศ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 47 ซึ่งบัญญัติว่า

“ มาตรา 47 ถ้าคู่ความหรือบุคคลใดยื่นใบมอบอำนาจต่อศาล ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้คู่ความหรือบุคคลนั้น ให้ถ้อยคำสาบานตัวว่าเป็นใบมอบอำนาจอันแท้จริง

ถ้าศาลมีเหตุอันควรสงสัยว่า ใบมอบอำนาจที่ยื่นนั้นจะไม่ใช่ใบมอบอำนาจอันแท้จริงก็ดี หรือเมื่อคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องแสดงเหตุอันควรสงสัยว่าใบมอบอำนาจนั้นจะมีใช่ใบมอบอำนาจอันแท้จริงก็ดี ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้คู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องนั้นยื่นใบมอบอำนาจตามที่บัญญัติไว้ต่อไปนี้

ถ้าใบมอบอำนาจนั้นได้ทำในราชอาณาจักรสยามต้องให้นายอำเภอเป็นพยาน ถ้าได้ทำในเมืองต่างประเทศที่มีกงสุลสยาม ต้องให้กงสุลนั้นเป็นพยาน ถ้าได้ทำในเมืองต่างประเทศที่ไม่มีกงสุลสยาม ต้องให้บุคคลเหล่านั้นเป็นพยาน คือเจ้าพนักงานโนตารีพับลิค หรือแม็กซเตรีค หรือบุคคลอื่นซึ่งกฎหมายแห่งท้องถิ่นตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจเป็นพยานในเอกสารเช่นว่านี้ และต้องมีใบสำคัญของรัฐบาลต่างประเทศที่เกี่ยวข้องแสดงว่าบุคคลที่เป็นพยานนั้นเป็นผู้มีอำนาจกระทำการได้

บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ให้ใช้บังคับแก่ใบสำคัญและเอกสารอื่น ๆ ทำนองเช่นว่ามานี้ ซึ่งคู่ความจะต้องยื่นต่อศาล ”

จะเห็นได้ว่าใบมอบอำนาจ ใบสำคัญ และเอกสารอื่น ๆ ที่มาจากต่างประเทศ ถ้าศาลหรือคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมีเหตุอันควรสงสัยในเอกสารนั้น ศาลก็จะสั่งให้มีการรับรองโดยบุคคลต่าง ๆ เป็นพยาน ซึ่งก็คือโนตารีพับลิค ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน หากนำมาปรับใช้กับปัญหาข้างต้นโดยกำหนดให้การทำที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน จะต้องผ่านการรับรองความถูกต้องของลายมือชื่อผู้ยื่นคำขอจดทะเบียน ลายมือชื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตราประทับประจำ

ตำแหน่ง และแบบพิมพ์ต่าง ๆ เช่น โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หนังสือมอบอำนาจ เป็นต้น โดยโนตารีปีบลิคเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องก่อน ก็จะช่วยป้องกันการทุจริตได้อีกทางหนึ่งเช่นกัน

ในต่างประเทศจะมีโนตารีปีบลิคมากและหาง่ายเพราะมีอยู่ทั่วไป การจะเป็นโนตารีปีบลิคตามกฎหมายต่างประเทศมักจะระบุว่าต้องมีใบอนุญาตจึงจะประกอบกรเป็นโนตารีปีบลิคได้ ซึ่งคนเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเป็นนักกฎหมาย แต่ต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดโดยมีอายุใบอนุญาตคราวละประมาณ 3 ปี หากใบอนุญาตหมดอายุก็สามารถต่ออายุได้ ส่วนหน้าที่และความรับผิดชอบของโนตารีปีบลิค กฎหมายจะระบุไว้ชัดเจนเช่นกัน

พนักงานโนตารีปีบลิคในประเทศอังกฤษคือบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยเจ้าพนักงานซึ่งเรียกว่า Court of Faculties ให้มีหน้าที่รับรองกรรมสิทธิ์สัญญาและเอกสารอื่น ๆ ซึ่งจะนำไปแสดง ณ เมืองต่างประเทศและมีหน้าที่จัดร่างและออกหนังสือสำคัญรับรองการกระทำตราสารต่าง ๆ ดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การทำคำคัดค้านตัวแลกเงิน เป็นต้น หนังสือรับรองของพนักงานโนตารีปีบลิคนี้ เมื่อได้ลงชื่อและประทับตราของพนักงานโนตารีปีบลิคโดยเรียบร้อยแล้ว ก็สามารถจะนำไปแสดงได้ในทุกประเทศซึ่งรับรู้การกระทำของพนักงานโนตารีปีบลิค

พนักงานโนตารีปีบลิคในประเทศอังกฤษมี 2 ประเภท คือ General Notaries และ District Notaries โนตารีประเภทแรกมีอำนาจดำเนินการประกอบอาชีพได้ทั่ว England and Wales เว้นแต่ในเขตพระมหานครลอนดอน เวสต์มินสเตอร์ และเซาท์วอร์ค และภายในอาณาเขต 3 ไมล์ โดยรอบอาณานิคมเมืองทั้ง 3 นี้ เป็นสิทธิของโนตารี ซึ่งเป็นสมาชิกของบริษัทหรือสมาคมซึ่งเรียกว่า Seriveners' Company โดยเฉพาะ ส่วนโนตารีประเภทที่สอง คือ District Notaries นั้น ได้แก่ solicitors ซึ่งมีที่อยู่อาศัยเกินกว่า 10 ไมล์ จาก Royal Exchange ในลอนดอน และได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการของโนตารีได้ภายในอาณาเขตหรือท้องถิ่นอันจำกัด

ผู้ที่ประสงค์จะเป็น General Notaries นั้น จะต้องเข้าฝึกหัดงานในสำนักงานของโนตารีก่อน สำหรับโนตารีปีบลิค ซึ่งมีสิทธิจะประกอบกิจการภายในเขตอำนาจของ Seriveners' Company นั้นจะต้องฝึกหัดงานมีกำหนด 7 ปี และจะต้องสมัครเข้าเป็นสมาชิกแห่งสมาคม Seriveners' Company และจะต้องผ่านการสอบไล่ในวิชากฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายต่างประเทศซึ่งสมาคมนี้กำหนดหลักสูตรไว้ก่อน แล้วจึงจะได้รับ

อนุญาตให้ประกอบกิจการโนตารีได้ ส่วน General Notaries ซึ่งประสงค์จะประกอบอาชีพนอกเขตอำนาจของสมาคมจะต้องฝึกหัดงานดังกล่าวมีกำหนด 5 ปี จึงจะได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโนตารีได้

สำหรับ District Notaries นั้น ไม่มีระเบียบบังคับเรื่องฝึกหัดงานดังเช่น General Notaries ทั้งนี้เพราะ solicitors ซึ่งมีถิ่นที่อยู่เกินกว่า 10 ไมล์ จาก Royal Exchange ในลอนดอนมีสิทธิที่จะขออนุญาตประกอบกิจการโนตารีได้ภายในท้องถิ่นอันจำกัด คำขออนุญาตดังกล่าวนี้ ต้องยื่นต่อ Master of the Faculties ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตโดยพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ขอและความจำเป็นแห่งท้องถิ่น หาก Master ปฏิเสธไม่ยอมอนุญาต ผู้ขอมีสิทธิจะร้องอุทธรณ์ไปยัง Lord Chancellor ได้

การออกใบอนุญาตให้โนตารีปีบลิค ประกอบกิจการโนตารีนั้น มีพนักงานเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะเรียกว่า Court of Faculties อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของ Archbishop of Canterbury มีเจ้าหน้าที่ชั้นหัวหน้าเรียกว่า Master of the Faculties นอกจากอำนาจในการอนุญาตให้บุคคลประกอบกิจการโนตารีแล้ว Court of Faculties ยังมีอำนาจควบคุมมรรยาทและความประพฤติของโนตารีปีบลิคด้วย หากโนตารีปีบลิคผู้ใดกระทำผิดข้อบังคับว่าด้วยมรรยาทก็อาจถูก Court of Faculties ถอนใบอนุญาตได้<sup>5</sup>

สำหรับประเทศไทยยังไม่มี Notary Public เช่นต่างประเทศ อย่างไรก็ตามกระทรวงการต่างประเทศก็ได้ให้บริการรับรองเอกสารและคำแปลของเอกสาร ซึ่งมีหน้าที่คล้าย ๆ กับโนตารีปีบลิคของต่างประเทศ เอกสารต่าง ๆ ที่ออกโดยกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ กระทรวงการต่างประเทศมักจะยินดีรับรองความถูกต้องให้ เช่น บัตรประชาชน ทะเบียนบ้าน ใบมรณบัตร พาสปอร์ตของคนไทย ใบสูติบัตร ทะเบียนบริษัท เป็นต้น

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมาย Notary Public เพียงแต่มีแนวความคิดที่จะให้มีกฎหมายนี้เท่านั้น หากต่อไปได้มีกฎหมาย Notary Public ขึ้นมาใช้ก็น่าจะเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินได้ รวมทั้งจะทำให้ประเทศไทยเป็นสากลมากขึ้นเกี่ยวกับเรื่องการรับรองเอกสารต่าง ๆ อีกด้วย

<sup>5</sup> กำร พันธ์รุลาภ, โนตารีปีบลิค (Notary Public), คูลพาห ปีที่ 1 เล่ม 3 (มิถุนายน 2497), หน้า 16-19

#### 4.2.1.3 การตรวจสอบสิทธิ (Title Search)

ระบบการตรวจสอบสิทธิ\*(Title Search) นี้เป็นระบบที่ใช้ในประเทศออสเตรเลีย โดยเป็นการตรวจสอบซึ่งกันและกันของเอกชน กล่าวคือ เมื่อเอกชนมีการตกลงทำสัญญาเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เช่น ซื้อขาย จดจำนอง เป็นต้น เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก่อนที่จะไปทำการจดทะเบียนต่อสำนักงานที่ดิน จะมีการตรวจสอบสิทธิของคู่สัญญาในระบบการ

จดทะเบียนที่ดินเสียก่อนว่ามีการลงบันทึกการจดทะเบียนโดยถูกต้องหรือไม่ คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิในทรัพย์สิน โดยถูกต้องหรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบถึงภาระผูกพันในทรัพย์สินนั้นด้วย เช่น ภาระจำยอม จำนอง การอายัด เป็นต้น ซึ่งในประเทศออสเตรเลียจะมีบริษัทเอกชนหรือสำนักงานทนายความเป็นผู้รับจ้างดำเนินการแทนเพื่อความสะดวกของคู่สัญญา และเป็นที่น่าสังเกตว่าในประเทศออสเตรเลียนั้น ระบบการจดทะเบียนที่ดินเป็นเอกสารมหาชนที่บุคคลทั่วไปสามารถค้นหาข้อมูลได้โดยผ่านระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งหากประเทศไทยจะนำวิธีนี้มาใช้คงต้องมีการวางระบบข้อมูลไว้ก่อน

ระบบการตรวจสอบสิทธิ (Title Search) ข้างต้นนี้เป็นขั้นตอนส่วนหนึ่งของการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยผ่านสำนักงานทนายความ (Solicitor) ในข้อ 4.2.1.1 ซึ่งหากนำมาปรับใช้ก็อาจแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกัน ซึ่งจะทำให้การจดทะเบียนเป็นไปโดยถูกต้องและตรวจสอบได้ง่ายยิ่งขึ้น และเป็นการป้องกันปัญหาการทุจริตในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินได้ด้วย

### 4.2.2 มาตรการทางอาญา

#### 4.2.2.1 บทกำหนดโทษ

มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้มีการเพิกถอน แก้ไข หรือออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในกรณีที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใด โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในบทกำหนดโทษก็ไม่ได้บัญญัติความผิดในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะเจาะจง ในขณะที่เรื่องอื่นประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดโทษไว้โดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นเช่นเดียวกับกรณีของการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือ

\* ผู้เขียนตั้งชื่อตามความเข้าใจของผู้เขียนเอง

รับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ใด โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในข้อ 4.1.2.1 กล่าวคือ ในการกำหนดโทษสำหรับบุคคลภายนอกหรือเอกชน ซึ่งมีใช้พนักงานเจ้าหน้าที่ อาจกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินได้ดังนี้ เป็นต้น คือ

“ผู้ใดของจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือแจ้งเอกสารราชการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยทุจริต ให้เกิดความเคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

สำหรับความผิดของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ผู้เขียนเห็นว่ามีการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เช่น มาตรา 161 และ 162 จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกรณีของบุคคลภายนอกหรือเอกชน แต่ในฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาบางฐาน เช่น ความผิดฐานปลอมแปลงเอกสาร มาตรา 266 (6) ซึ่งมีเหตุเพิ่มโทษ จึงเห็นสมควรบัญญัติไว้ ดังนี้

“ผู้ใดปลอมแปลงเอกสาร ดังต่อไปนี้

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

อสังหาริมทรัพย์

ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท ”

#### 4.2.2.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ

##### มิชอบในวงราชการ

ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ผู้เขียนมีความเห็นเช่นเดียวกับกรณีการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในข้อ 4.1.2.2 กล่าวคือ ผู้เขียนเห็นว่าควรเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป ให้สามารถ

ดำเนินการกับผู้ทุจริต และผู้เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 โดยกำหนดให้เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป ได้ทำการสืบสวนเกี่ยวกับการทุจริตในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินแล้ววินิจฉัยว่ามีมูลความจริง คณะกรรมการ ป.ป.ป สามารถลงโทษทางวินัยต่อไปได้เลย หรือผู้บังคับบัญชาเจ้าสังกัดจะต้องลงโทษทางวินัยต่อไป รวมทั้งให้มีอำนาจดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตในกรณีที่เป็นความผิดทางอาญาได้เลย โดยมีต้องแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนอีก และหากผู้ใดฝ่าฝืนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายต้องระวางโทษไว้ด้วยอีกส่วนหนึ่ง



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย