

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิ
ในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน

นายประจวบ ศรีวิโรจน์วงศ์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

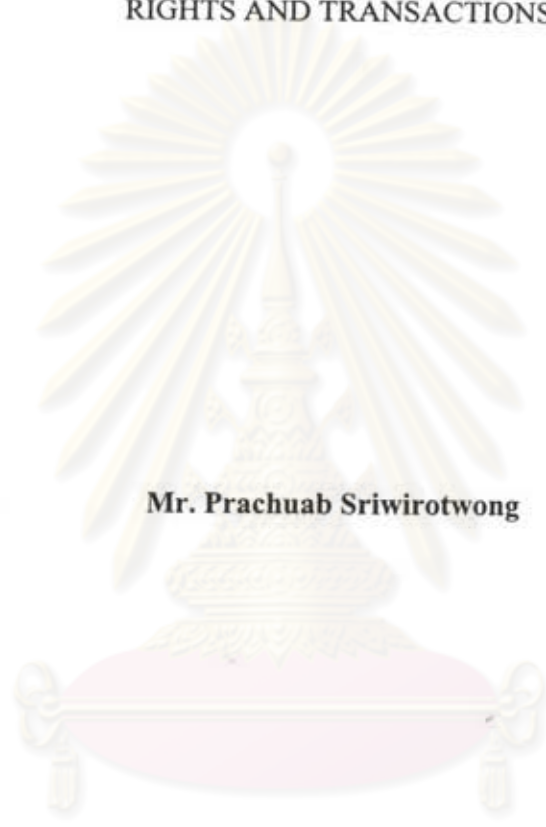
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2539

ISBN 974-636-468-5

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LEGAL MEASURES FOR PREVENTING FRAUD IN ISSUING
LAND TITLE DEEDS AND REGISTRATING OF LAND
RIGHTS AND TRANSACTIONS



Mr. Prachuab Sriwirotwong

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic year 1996

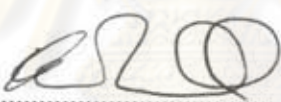
ISBN 974-636-468-5


หัวข้อวิทยานิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการทุจริตในการออกหนังสือแสดง
สิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน
โดย นายประจวบ ศรีวิโรจน์วงศ์
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์วระพงษ์ บุญโญภาส


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

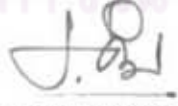

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ศุภวัฒน์ ชุตินวงศ์)

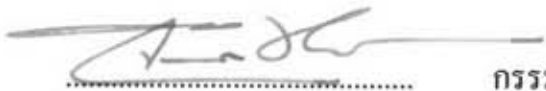
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์วระพงษ์ บุญโญภาส)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤษฎ์)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ประสิทธิ์ คำราชชัย)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.จิรนิติ หะวานนท์)

ประจวบ ศรีวิโรจน์วงศ์ : มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน (LEGAL MEASURES FOR PREVENTING FRAUD IN ISSUING LAND TITLE DEEDS AND REGISTRATING OF LAND RIGHTS AND TRANSACTIONS) อาจารย์ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส, 150 หน้า. ISBN 974-636-468-5.

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินมีความสำคัญอย่างมาก เพราะว่าที่ดินเป็นเศรษฐกิจที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่กฎหมายระเบียบและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัจจัยอื่น ยังมีช่องว่างให้มีการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน จากการศึกษาพบว่าสาเหตุที่เป็นอุปสรรคซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินคือ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง นโยบายของรัฐบาล การบริหารราชการ การใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพล เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทราบและไม่เข้าใจด้วยกฎหมาย และปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน เช่น การปลอมแปลงโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียน เช่น ใบมอบอำนาจ เป็นต้น ซึ่งสมควรกำหนดให้มีมาตรการในการป้องกันการทุจริต ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะให้กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ดิน และมาตรการทางอาญา เพื่อป้องกันการทุจริตดังกล่าว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชานิติศาสตร์.....

สาขาวิชานิติศาสตร์.....

ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่อนิสิต 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C670490 : MAJOR LAW

KEY WORD: FRAUD/LAND TITLE DEEDS/ REGISTRATION OF LAND RIGHTS AND
TRANSACTIONS

PRACHUAB SRIWIROTWONG : LEGAL MEASURES FOR PREVENTING
FRAUD IN ISSUING LAND TITLE DEEDS AND REGISTRATING OF LAND
RIGHTS AND TRANSACTIONS. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF.
VIRAPHONG BOONYOPART, 150 pp. ISBN 974-636-468-5.

The issuance of land title deeds, and the registration of land rights and transactions is imperative, because the land (being the economic commodity) is limited. However, there are still loopholes within the governing laws, vis a vis rules and related guidelines, which may give rise to fraudulent activity upon the issuance of land title deeds, and the registration of land rights and transactions.

From the study, it is found that the reasons for impeding problems that facilitate the frauds in issuing land title deeds, are the laws and related rules, government policies, official administration, the misuse of power by influential persons, and the lack of awareness and misunderstanding by officers to the laws. And the reasons for impeding problems that facilitate the frauds in registration of land rights and transactions are forged title deeds or exploitation testimonial and other documentation relating to the registration such as proxy. Therefore, it is essential to implement measures to prevent these said frauds.

In conclusion, the researcher suggests that amendments are made to the land law measures and criminal measures to prevent these frauds.

ภาควิชานิติศาสตร์

สาขาวิชานิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่อนิติสด.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ



วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ก็ด้วยความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ ให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ตลอดจนกรุณาสละเวลาอันมีคุณค่าตรวจและแก้ไขวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ต้นจนกระทั่งแล้วเสร็จจากท่านอาจารย์ทุกท่าน ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้ คือ ท่านรองศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ทำให้กำลังใจผู้เขียนตลอดมา ท่านศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤกษ์ ที่ทำให้ผู้เขียนได้เข้าใจหลักการที่เป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายที่ดิน รวมทั้งให้คำแนะนำและตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์จนกระทั่งเสร็จสมบูรณ์ ท่านอาจารย์ ดร.ประสิทธิ์ คำราชย์ ที่ให้คำแนะนำและข้อมูลที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการซึ่งเป็นปัญหาของชาติที่ต้องรีบเร่งแก้ไข ท่านอาจารย์ ดร.จิรนิติ หะวานนท์ ที่ให้ความสนใจอย่างยิ่งในการแนะนำวิธีแก้ปัญหาการทำวิทยานิพนธ์ซึ่งทำให้ผู้เขียนเข้าใจประเด็นสำคัญต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้นจนกระทั่งวิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงด้วยดี ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. อภิรัตน์ เทีชรศิริ ที่ได้ให้คำแนะนำต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรัชญาของกฎหมายอาญา

ขอขอบคุณท่านอาจารย์สุชาติ มงคลเลิศพล หัวหน้าฝ่ายร่างกฎหมายและให้คำปรึกษา กอนิติกร กรมที่ดิน คุณณรงค์ รัฐอมฤต คุณอุทิศ บัวศรี คุณสุชาติ กรวยกิตานนท์ จากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ คุณธนาวัฒน์ สังข์ทอง จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้บังคับบัญชา และเพื่อน ๆ จากสำนักงานกฎหมาย บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และญาติพี่น้องของผู้เขียน ตลอดจนทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณจารุณี พงศาธร ที่ให้กำลังใจและช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแก่ผู้สนใจทั่วไป ทั้งนี้ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาแด่บิดาผู้ล่วงลับของผู้เขียน และมารดาของผู้เขียนผู้ซึ่งต้องทนทุกข์ทรมานกับโรครุขราที่รุมเร้า ซึ่งท่านทั้งสองได้ให้ความรักความเมตตาและเสียสละทุกสิ่งทุกอย่างแก่ผู้เขียนเสมอมา แต่อย่างไรก็ตามหากวิทยานิพนธ์มีข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ประจวบ ศรีวิโรจน์วงศ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	5
1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย.....	5
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	6
1.6 ขอบเขตของการวิจัย.....	6
2. ที่ดิน ประเภทของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การออกหนังสือแสดง สิทธิในที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน.....	7
2.1 ที่ดิน.....	7
2.1.1 ความหมายของที่ดิน.....	7
2.1.2 ความสำคัญของที่ดิน.....	16
2.1.3 ประวัติเกี่ยวกับการบริหารงานที่ดินของประเทศไทย.....	19
2.1.4 ประเภทของที่ดิน.....	34
2.2 ประเภทของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน.....	36

สารบัญ (ต่อ)

2.3 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน.....	43
2.3.1 หลักเกณฑ์การออกใบจอง.....	45
2.3.2 หลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์.....	45
2.3.3 หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดิน.....	47
2.3.4 หลักเกณฑ์การออกใบแทนของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน..	52
2.4 การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน.....	55
2.4.1 การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน.....	55
2.4.2 ประเภทของการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน	55
2.4.3 วิธีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน.....	56
3. ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน.....	59
3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน..	59
3.1.1 ปัญหาในด้านกฎหมายและระเบียบ.....	59
3.1.1.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับ และ ซับซ้อน.....	60
3.1.1.2 กฎหมายและระเบียบไม่เหมาะสม.....	65
3.1.2 ปัญหาในด้านอื่น ๆ.....	72
3.1.2.1 ปัญหาในด้านนโยบาย.....	72
3.1.2.2 ปัญหาในด้านการบริหารราชการ.....	78
3.1.2.3 ปัญหาในด้านผู้มีอิทธิพลและอำนาจแฝง.....	91
3.1.2.4 ปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทราบและไม่เข้าใจในคํวบท กฎหมาย.....	92
3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับที่ดิน.....	94

สารบัญ (ต่อ)

4.	มาตรการป้องกันการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน.....	100
4.1	มาตรการป้องกันการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	100
4.1.1	มาตรการทางกฎหมายที่ดิน.....	100
4.1.1.1	เงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์.....	100
4.1.1.2	ส.ค. 1	102
4.1.1.3	ปัญหากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับและซับซ้อน	102
4.1.1.4	คณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่.....	103
4.1.1.5	ข้อมูลระยะไกล (Remote Sensing).....	105
4.1.2	มาตรการทางอาญา.....	109
4.1.2.1	บทกำหนดโทษ.....	109
4.1.2.2	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ	110
4.2	มาตรการป้องกันการทุจริตในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน.....	112
4.2.1	มาตรการทางกฎหมายที่ดิน.....	112
4.2.1.1	การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยผ่านสำนักงานทนายความ-(Solicitor).....	112
4.2.1.2	โนตารีพับลิก (Notary Public)	115
4.2.1.3	การตรวจสอบสิทธิ (Title Search).....	119
4.2.2	มาตรการทางอาญา.....	119
4.2.2.1	บทกำหนดโทษ.....	119
4.2.2.2	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ	120

สารบัญ (ต่อ)

5. สรูปและเสนอแนะ.....	122
รายการอ้างอิง.....	130
ภาคผนวก.....	134
ประวัติผู้เขียน.....	150



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย