

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติ
การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ปกปิด ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๒/๒๓๐๐ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมที่ดินได้รับเรื่องร้องเรียนจากสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กรณีนายประจิด หริตวร ยื่นคำขอดำเนินการจดทะเบียนซื้อขายที่ดินโดยรู้อยู่แล้วว่ามีผู้เช่ามา แต่ให้ผู้เช่าลงชื่อเป็นหลักฐานว่าไม่เช่า และได้ให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้สอบสวนสิทธิและนิติกรรมว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่นาไม่มีผู้เช่า ดังนี้ นายประจิด หริตวร จะมีคามผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเพียงใดหรือไม่ และหากต้องลงดำเนินคดี ใครเป็นผู้เสียหายที่จะร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน

กรมที่ดินพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

๑. ฝ่ายแรกเห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้สอบสวนสิทธิและนิติกรรมมีอำนาจทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริงได้ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๔^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อนายประจิด หริตวร ยื่นคำขอดำเนินการจดทะเบียนซื้อขายที่ดินโดยแจ้งต่อเจ้าพนักงานว่า ที่ดินที่จะทำการซื้อขายเป็นที่นาไม่มีผู้เช่าทำนาอันเป็นความเท็จซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นเสียหาย และเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารราชการ การกระทำดังกล่าวของนายประจิด หริตวร จึงเป็นความผิดอาญาฐานแจ้งความเท็จ และแจ้งให้เจ้าพนักงานจดข้อความอันเป็นเท็จ ตามมาตรา ๑๓๗^๒ และมาตรา ๒๖๗^๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเจ้าพนักงาน ผู้ซื้อ และผู้เช่ามา เป็นผู้เสียหาย มีสิทธิที่จะดำเนินคดีแก่นายประจิด หริตวร ได้

๒. ฝ่ายที่สองเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๔ มิได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจทำการ

^๑ มาตรา ๗๔ ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี

ถ้ามีกรณีเป็นที่ยอมรับได้ว่า การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นจะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือเป็นที่ควรเชื่อได้ว่าบุคคลใดจะซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว ให้ขอคำสั่งต่อรัฐมนตรี คำสั่งรัฐมนตรีเป็นที่สุด

^๒ มาตรา ๑๓๗ ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๓ มาตรา ๒๖๗ ผู้ใดแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารมหานหรือเอกสารราชการซึ่งมีวัตถุประสงค์สำหรับใช้เป็นพยานหลักฐาน โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สอบสวน การที่นายประจิต หริตวร ให้ถ้อยคำดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีความผิดฐานแจ้งความเท็จ เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้ทำการบันทึกตามนัยแห่งกฎหมายหรือตามหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เทียบได้ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๙๕๗/๒๕๑๔^๔

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ดังนั้นเพื่อความถูกต้องในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงเห็นควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาวินิจฉัยก่อน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน) แล้วข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายประจิต หริตวร ได้ให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในแบบบันทึกเรื่องราวการขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นที่ดินประเภทเกษตรกรรม และไม่มีผู้ใดเข้าทำนาและได้ลงนามรับรองการให้ถ้อยคำของตนไว้โดยมีผู้ซื้อและพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสอบสวนร่วมลงนามในแบบดังกล่าวด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม มาตรา ๗๑^๕ และมาตรา ๗๔^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและมีอำนาจสอบสวนคู่กรณีเพื่อตรวจสอบว่า คู่กรณีมีสิทธิและหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือตามสัญญาอย่างไร และคู่กรณีได้ปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ดังกล่าวแล้วหรือไม่ นอกจากนี้ มาตรา ๗๗^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินยังได้บัญญัติให้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมปฏิบัติตาม

^๔ คำพิพากษาฎีกาที่ ๙๕๗/๒๕๑๔

เจ้าพนักงานที่ดินใช้ตราประทับที่ด้านหลังหนังสือสัญญาขายฝาก มีข้อความว่า “ข้าพเจ้าผู้รับซื้อฝากขอยืนยันว่า ในการทำนิติกรรมขายฝากรายนี้ ข้าพเจ้าผู้รับซื้อฝากได้ติดต่อกับเจ้าของที่ดินโดยตรงได้มีการตกลงราคากันมาอย่างแน่นอนแล้วที่จะทำนิติกรรมสัญญาและขอจดทะเบียนรายนี้ หากเกิดการผิดพลาดเพราะผิดตัวเจ้าของผู้ขายฝาก ข้าพเจ้าขอรับผิดชอบทั้งสิ้น (ลงชื่อ) ผู้รับซื้อฝาก และผู้รับซื้อฝากลงลายมือชื่อไว้ นั้น เมื่อปรากฏว่าบันทึกดังกล่าวเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งกรมที่ดินเพื่อป้องกันมิให้กรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดินถูกฟ้องให้รับผิดชอบทางแพ่ง จึงมิใช่บันทึกตามนัยแห่งกฎหมายหรือตามหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย แม้ความจริงผู้ขายฝากกับผู้รับซื้อฝากจะรู้จักกัน ไม่เคยได้ติดต่อตกลงกันเลย ผู้รับซื้อฝากก็มีความผิดฐานแจ้งความเท็จ

^๕ มาตรา ๗๑ ให้เจ้าพนักงานที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตท้องที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขานั้น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

^๗ มาตรา ๗๗ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น ถ้าประมวลกฎหมายนี้มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งข้อ ๑^๘ และข้อ ๒^๙ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นไปตามแบบ ท.ด. ๑ และพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องทำการสอบสวนเกี่ยวกับสิทธิและความสามารถของบุคคล ความสมบูรณ์ของนิติกรรม ข้อกำหนดสิทธิในที่ดินและการค้าที่ดิน หรือการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ฯลฯ ก่อนดำเนินการจดทะเบียน จึงเห็นได้ว่าการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นหน้าที่ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อเท็จจริงที่สอบสวนได้เป็นสาระสำคัญในการพิจารณาว่าสมควรดำเนินการจดทะเบียนตามคำขอหรือไม่ ซึ่งกรณีแตกต่างจากนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๙๕๗/๒๕๑๘^{๑๐} ที่เจ้าพนักงานที่ดินมิได้มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องบันทึกคำรับรองของผู้รับซื้อฝากที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ให้เช่าและผู้เช่าเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดกับผู้เช่าหรือผู้รับโอนที่นาไว้ ตามมาตรา ๕๓^{๑๑} และมาตรา ๕๔^{๑๒} ว่า ผู้ให้เช่าจะขายนา

^๘ ข้อ ๑ ภายใต้บังคับข้อ ๘ และข้อ ๙ บุคคลใดมีความประสงค์จะขอทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ให้บุคคลนั้นยื่นคำขอตามแบบ ท.ด.๑ ท้ายกฎกระทรวงนี้ พร้อมด้วยส่งโฉนดที่ดินหรือหลักฐานอย่างอื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

^๙ ข้อ ๒ ก่อนทำการจดทะเบียนให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) สิทธิและความสามารถของบุคคลรวมถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) ข้อกำหนดสิทธิในที่ดินและการค้าที่ดิน หรือการหลีกเลี่ยงกฎหมาย เช่น การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว

(๓) การกำหนดทุนทรัพย์สำหรับเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔ ข้างต้น

^{๑๑} มาตรา ๕๓ ผู้ให้เช่าจะขายนาได้ต่อเมื่อได้แจ้งให้ผู้เช่าทราบโดยทำเป็นหนังสือแสดงความจำนงจะขายนา พร้อมทั้งระบุราคาที่ขายและวิธีการชำระเงินยื่นต่อประธาน คชก.ตำบลเพื่อแจ้งให้ผู้เช่าทราบภายในสิบห้าวัน และถ้าผู้เช่าแสดงความจำนงจะซื้อนาเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน คชก. ตำบลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ให้เช่าต้องขายนาแปลงดังกล่าวให้ผู้เช่าตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งไว้

ถ้าผู้เช่าแสดงความจำนงจะซื้อนาตามราคาที่ขายแต่ไม่ตกลงในวิธีการชำระเงิน ให้ คชก. ตำบลมีอำนาจไกล่เกลี่ย มีคำวินิจฉัยให้ขยายกำหนดเวลาการชำระเงิน หรือมีคำสั่งอื่นตามที่เห็นสมควร แต่ คชก.ตำบลจะขยายกำหนดเวลาการชำระเงินเกินกว่าหนึ่งปีต่อจากเวลาที่ผู้ให้เช่ากำหนดไว้ไม่ได้

ถ้าผู้เช่าไม่แสดงความจำนงจะซื้อนาภายในกำหนดสามสิบวันหรือปฏิเสธเป็นหนังสือไม่ซื้อนาหรือแสดงความจำนงจะซื้อนาแต่ไม่ชำระเงินภายในกำหนดเวลาที่ตกลงกันหรือเวลาที่ คชก. ตำบลกำหนดให้ถือว่าผู้เช่าหมดสิทธิที่จะซื้อนาตามมาตรานี้

ในกรณีผู้เช่าหมดสิทธิที่จะซื้อนาตามวรรคสามแล้วก็ตาม แต่ถ้าผู้ให้เช่าจะขายนาให้บุคคลอื่นในราคาหรือวิธีการชำระเงินที่แตกต่างไปจากราคาและวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งให้ผู้เช่าทราบตามวรรคหนึ่ง ผู้ให้เช่าต้องดำเนินการตามวรรคหนึ่งใหม่

การขายฝาก การแลกเปลี่ยน และการโอนชำระหนี้จำนองให้ถือเป็นการขายตามมาตรานี้ด้วย

ได้ต่อเมื่อได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบโดยทำเป็นหนังสือแสดงความจำนงจะขายนาต่อประธานคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก. ตำบล) เพื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบภายในสิบห้าวัน ถ้าผู้เช่านาแสดงความจำนงจะซื้อนา ผู้ให้เช่านาต้องขายนาให้แก่ผู้เช่านา และถ้าผู้ให้เช่านามิได้ดำเนินการดังกล่าว ผู้เช่านามีสสิทธิซื้อนาจากผู้รับโอนได้ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตราดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมขายนากรณีนี้มีอำนาจสอบสวนคู่กรณีตามมาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อที่จะทราบว่าได้มีการปฏิบัติตามหน้าที่และสิทธิที่กำหนดไว้การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ แล้ว หรือไม่ โดยการสอบสวนว่ามีการเช่านาหรือไม่ ได้ การที่นายประจิด หริตวร ได้ให้อภัยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าไม่มีผู้เช่านาคือเป็นเท็จ และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดข้อความดังกล่าวลงในเอกสารราชการ ซึ่งอาจทำให้ผู้เช่านาหรือผู้รับโอนเสียหายเพราะทำให้ผู้เช่านาไม่อาจซื้อนาหรือผู้รับโอนอาจถูกบังคับให้ขายนาให้แก่ผู้เช่านาได้ จึงเข้าองค์ประกอบความผิดตามมาตรา ๑๓๗^{๑๓} และมาตรา ๒๖๗^{๑๔} แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้เช่านา หรือผู้รับโอน ย่อมเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้ ตามมาตรา ๒(๔)^{๑๕} และมาตรา ๑๒๓^{๑๖} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(นายอักษราทร จุฬารัตน์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๑๒} มาตรา ๕๔ ถ้าผู้ให้เช่าขายนาไปโดยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๕๒ ไม่ว่านานนั้นจะถูกโอนต่อไปยังผู้ใด ผู้เช่านามีสสิทธิซื้อนาจากผู้รับโอนนั้นตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ผู้รับโอนซื้อไว้หรือตามราคาตลาดในขณะนั้น แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่ากัน แต่ทั้งนี้ผู้เช่านาจะต้องใช้สิทธิซื้อนาดังกล่าวภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่ผู้เช่านารู้หรือควรจะรู้ หรือภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่ผู้ให้เช่าโอนนานั้น

ถ้าผู้รับโอนตามวรรคหนึ่งไม่ยอมขายนาให้แก่ผู้เช่านา ผู้เช่านาอาจร้องขอต่อ คชก. ตำบล เพื่อวินิจฉัยให้ผู้เช่านขายนาได้

^{๑๓} โปรตดูเชิงอรธที่ ๒ ข้างต้น

^{๑๔} โปรตดูเชิงอรธที่ ๓ ข้างต้น

^{๑๕} มาตรา ๒ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑) “ผู้เสียหาย” หมายความว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๔, ๕ และ ๖

^{๑๖} มาตรา ๑๒๓ ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้

คำร้องทุกข์นั้นต้องปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์ ลักษณะแห่งความผิด พฤติการณ์ต่าง ๆ ที่ความผิดนั้นได้กระทำความเสียหายที่ได้รับและชื่อหรือรูปพรรณของผู้กระทำผิดเท่าที่จะบอกได้

คำร้องทุกข์นี้จะทำเป็นหนังสือหรือร่ายปากด้วยก็ได้ ถ้าเป็นหนังสือต้องมี วัน เดือน ปี และลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์ ถ้าร้องด้วยปาก ให้พนักงานสอบสวนบันทึกไว้ลงวัน เดือน ปี และลงลายมือชื่อผู้บันทึกกับผู้ร้องทุกข์ในบันทึกนั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๓๔