

### บทที่ 3

## ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน

### 3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

#### 3.1.1 ปัญหาในด้านกฎหมายและระเบียบ

ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับปัจจุบันได้ประกาศใช้โดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 จนถึงปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้มีการแก้ไขกฎหมายให้ผ่อนคลายความเคร่งครัดลง เพื่อให้สามารถเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยจัดให้มีการเดินสำรวจและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วยการใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ ต่อมากรมที่ดินได้มีโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี คือเริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ.2528 จนถึงปี พ.ศ.2547 และมีการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515)<sup>\*</sup> โดยระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532)<sup>\*\*</sup> ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีผลทำให้การครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ ดังนั้นแม้บุคคลนั้นจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเพียงวันเดียวก็สามารถนำเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ เงื่อนไขต่าง ๆ จึงได้ผ่อนคลายลง สามารถออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้รวดเร็วขึ้น นอกจากการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ยังมีการจัดที่ดินเพื่อประชาชนตามกฎหมายอื่น เช่น การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ซึ่งจะนำไปสู่การออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ในที่สุด ส่วนการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็เป็นการแบ่งเบาภาระการออก

<sup>\*</sup>,<sup>\*\*</sup> ดูภาคผนวก

โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของกรมที่ดิน

จากความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้สิทธิเพื่อให้ออกค้ำนองกับนโยบายและกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในบางกรณีก่อให้เกิดปัญหาและช่องทางการทุจริตในวงกว้าง ดังปรากฏจากรายงานผลการวิจัยของสำนักงาน ป.ป.ป.<sup>1</sup> ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสมควรนำมาศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและสาเหตุต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยอาจแยกออกเป็นประเด็น ๆ ได้ดังนี้

### 3.1.1.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับและซับซ้อน

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอยู่จำนวนมากหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบคำสั่ง กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้บัญญัติขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารและการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีที่ดินเป็นทรัพยากรหลัก อีกทั้งกฎหมายแต่ละฉบับก็มีความเป็นมาและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกัน เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลรักษาการใช้ที่ดินมีหลายหน่วยงาน ดังนั้น เมื่อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับและซับซ้อน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงอาศัยช่องว่างของกฎหมายและระเบียบดังกล่าวทำการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังเช่นกรณีศึกษาต่อไปนี้

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย กองวิจัยและวางแผน สำนักงาน ป.ป.ป., รายงานผลการวิจัยเรื่อง ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน : ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย, 2538

### 3.1.1.1.1 เรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สาธารณประโยชน์<sup>2</sup>

มีการกล่าวหาร้องเรียนต่อสำนักงาน ป.ป.ป. ว่าเจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา กับพวก มีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตในการออกเอกสารสิทธิให้กับเอกชนบางราย

จากการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ปรากฏข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่า ได้มีราษฎรบางรายบุกรุกที่สาธารณประโยชน์บริเวณที่มีกรณีร้องเรียน ซึ่งทางราชการได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่สงวนเลี้ยงสัตว์ชายทะเลมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2469 จำนวนเนื้อที่ 1,500 ไร่ แต่มิได้กำหนดเขตไว้ชัดเจน ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2523 จังหวัดได้มีการรังวัดเขตที่ดิน ผลการรังวัดได้เนื้อที่ 1,800 ไร่เศษ แต่มีผู้คัดค้านจึงไม่อาจดำเนินการได้แล้วเสร็จ นอกจากนี้เมื่อปี พ.ศ.2527 กรมธนารักษ์ยังได้มีการรังวัดที่ราชพัสดุซึ่งอยู่บริเวณติดกันได้เนื้อที่จำนวน 1,500 ไร่เศษ และมีผู้คัดค้านการรังวัดเช่นกัน จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2531 กรมที่ดิน ได้มีหนังสือให้จังหวัดถือเอาเขตที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้เป็นไปตามสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎรในปัจจุบัน โดยให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ตามแนวเขตที่ได้รังวัดไว้เมื่อปี พ.ศ. 2523 เฉพาะในส่วนที่ไม่มีการคัดค้านก่อน ส่วนที่ยังคงเหลือเป็นที่สาธารณประโยชน์ รวมทั้งที่ราชพัสดุอ้างว่าเป็นที่ราชพัสดุก็ให้รังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ในลำดับต่อไป ส่วนที่ราษฎรอ้างสิทธิก็ให้พิจารณาดำเนินการเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิให้ตามระเบียบ แต่ภายหลังจากที่กรมที่ดินมีหนังสือเห็นชอบดังกล่าว จนกระทั่งสำนักงาน ป.ป.ป.ดำเนินการสืบสวนสอบสวน การรังวัดออกนสล.ก็ยังไม่แล้วเสร็จ ในขณะที่เดียวกันได้มีนายทุนบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว

คณะกรรมการ ป.ป.ป.จึงได้มีหนังสือประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ

1. จังหวัดและกระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) แสดงอาณาเขตที่สาธารณประโยชน์ที่เลี้ยงสัตว์ชายทะเล ตามที่ได้รังวัดไว้เมื่อปี พ.ศ.2523

<sup>2</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, “เรื่องที่น่าสนใจ” รายงานผลการปฏิบัติราชการ ประจำปี 2532, หน้า 47-51

2. กรมธนารักษ์และกระทรวงการคลังเพื่อดำเนินการออกหลักฐานแสดงอาณาเขตที่ราชพัสดุตามที่ได้รังวัดไว้เมื่อปี พ.ศ.2527

สำนักนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง และเร่งรัดให้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) และที่ราชพัสดุ

สำหรับกรณีกล่าวหาเรื่องเจ้าหน้าที่ที่ดินกับพวกดังกล่าวข้างต้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า

1. มีการนำ ส.ค.1 ไปออก น.ส.3 ก. โดยมิชอบ กล่าวคือ ราษฎรรายหนึ่งได้อ้างว่าได้เคยคัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ของทางราชการเมื่อปี พ.ศ. 2509 ซึ่งในช่วงปีดังกล่าวไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการคัดค้านตามที่ราษฎรรายนี้อ้าง แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกลับฟังหลักฐานการคัดค้านที่ไม่ชอบนี้เป็นสาระสำคัญในการออก น.ส.3 ก. ให้กับราษฎรรายนี้ นอกจากนี้มีการนำราษฎรที่เป็นผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์มาระวางชี้รับรองแนวเขตซึ่งเป็นการกระทำอันมิชอบ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ที่ดินผู้ถูกกล่าวหามิได้ถือปฏิบัติตามหนังสือสั่งการของกรมที่ดินเกี่ยวกับการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ด้วย

2. มีการออก น.ส.3 ก. ให้กับราษฎรบางรายทับที่ประทานบัตรที่หมดอายุ กล่าวคือ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2531 ราษฎรรายหนึ่งได้ยื่นขอเปลี่ยน น.ส.3 เป็น น.ส.3 ก. ต่อสำนักงานที่ดินอำเภอ แต่ในการพิสูจน์สอบสวนสิทธิ เจ้าหน้าที่ได้บันทึกการสอบสวนสิทธิผิดไปจาก น.ส.3 ฉบับเดิมโดย น.ส.3 เดิม ระบุทิศตะวันตกจรดที่มีการครอบครอง ทิศใต้จรดที่ประทานบัตรเหมืองแร่ แต่กลับมีการบันทึกว่า ทิศตะวันตกจรดที่ดินของผู้ขอเปลี่ยน น.ส.3 ซึ่งได้ซื้อจากผู้มีชื่อใน น.ส.3 เดิม โดยมารดาของผู้มีชื่อใน น.ส.3 ซื้อจากผู้มีชื่อครอบครอง ส่วนทิศใต้ระบุว่าติดทางสาธารณะ ในวันเดียวกับที่ขอเปลี่ยน น.ส.3 ราษฎรรายดังกล่าวกับพวกได้ยื่นคำขอรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองในที่ดิน 2 แปลง ซึ่งอยู่ติดกันและอยู่ทางทิศตะวันตกของที่ดิน น.ส.3 โดยอ้างว่าได้ซื้อจากผู้มีชื่อใน น.ส.3 โดยมีหลักฐานการซื้อขายระบุว่าทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2525 แต่ในการจดทะเบียนสิทธิเจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอได้บันทึกว่า ที่ดินทั้ง 2 แปลงผู้ซื้อใน น.ส.3 ได้ครอบครองต่อเนื่องจากบิดามารดาซึ่งครอบครองมาช้านาน ซึ่งเป็นความเท็จและโดยรู้อยู่แล้วว่าที่ดินทั้ง 2 แปลง มีผู้ครอบครองรายอื่นครอบครองก่อนแล้ว และยังได้ความว่าผู้ครอบครองแท้จริงได้จดทะเบียนขายให้บริษัทเหมืองแร่รายหนึ่งเมื่อปี พ.ศ.2510 โดยบริษัทเหมืองแร่รายดังกล่าวได้ยื่นคำขอ

ประธานบัตรตั้งแต่ปี พ.ศ.2508 ทั้งให้คนดูแลที่ดินมาโดยตลอด ส่วนราษฎรผู้ขอรับรองการทำประโยชน์เพิ่งจะเข้าไปอ้างสิทธิครอบครองในปี พ.ศ.2531 นี้เอง แต่เจ้าหน้าที่ที่ดินผู้ถูกกล่าวหาที่ยังออก น.ส.3 ก. ให้ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นการไม่ชอบ นอกจากนี้ในเดือนเมษายน 2531 ราษฎรรายดังกล่าวกับพวกยังได้ยื่นคำขอรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองในที่ดินอีก 2 แปลง ซึ่งอยู่ทางทิศใต้ของที่ดิน น.ส.3 โดยอ้างว่าได้ซื้อจากผู้มีชื่อตั้งแต่ปี พ.ศ.2524 ซึ่งไม่เป็นความจริง เพราะที่ดินทั้ง 2 แปลง ตามหลักฐาน น.ส.3 ของผู้ขายที่ขายให้ราษฎรรายดังกล่าวระบุเป็นที่ประธานบัตร และจากการตรวจสอบหลักฐานประธานบัตรปรากฏว่า เป็นที่ประธานบัตรเหมืองแร่ที่หมดอายุแล้ว แต่บริษัทเหมืองแร่ยังให้คนดูแลที่ดินอยู่ อีกทั้งผู้มีชื่อและถูกอ้างว่าเป็นผู้ขายที่ดินให้ราษฎรรายดังกล่าวปฏิเสธว่าตนมิได้ขายที่ดินให้ราษฎรรายดังกล่าวและไม่ได้มีที่ดินบริเวณที่มีการขออนุญาต น.ส.3 ก. แต่อย่างใด ราษฎรรายดังกล่าวเพิ่งเข้าไปอ้างการครอบครองในปี พ.ศ.2531 นี้เอง แต่เจ้าหน้าที่ที่ดินยังคงช่วยเหลือออก น.ส.3 ก. ให้ ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. มีการนำประธานบัตรของบริษัทเหมืองแร่ไปออก น.ส.3 ก. และมีการออก น.ส.3 ก.บริเวณคลองสาธารณประโยชน์โดยมิชอบ กล่าวคือ เมื่อปี พ.ศ.2523 ทางราชการได้มีการรังวัดที่สาธารณประโยชน์เพื่อออก นสล. มีราษฎรรายหนึ่งได้อ้างว่าทางราชการได้รังวัดเข้าไปในประธานบัตรของบริษัทเหมืองแร่และได้มีการคัดค้าน เรื่องการรังวัดเพื่อออก นสล. จึงมิได้ดำเนินการ ต่อมาในปี พ.ศ.2529 ทางราชการได้มีโครงการเดินสำรวจเพื่อออก น.ส.3 ก. ซึ่งผู้ถือครองที่ดินบริเวณเขตประธานบัตรได้ขอเดินสำรวจเพื่อออก น.ส.3 ก. ในบริเวณดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ศูนย์อำนาจการออก น.ส.3 ก. ร่วมกับผู้ถือครองที่ดินบริเวณประธานบัตรได้แบ่งแยกที่ดินบริเวณนี้ออกเป็น 9 แปลง แต่ยังมีได้มีการออก น.ส.3 ก. เพราะเจ้าหน้าที่ศูนย์อำนาจการออก น.ส.3 ก. ยังไม่เห็นควรออกเอกสารสิทธิให้จนกว่าจะมีการดำเนินการออก นสล. ให้เสร็จเรียบร้อยเสียก่อน เรื่องคงค้างมาจนถึงปี พ.ศ. 2531 ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ประธานบัตรข้างต้นได้ไปติดต่ออำเภอเพื่อขอให้ออก น.ส.3 ก. ทางอำเภอจึงแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงในที่ดินทั้ง 9 แปลง ปรากฏว่ากรรมการที่เป็นเจ้าหน้าที่ป่าไม้อำเภอ เกษตรอำเภอ และประมงอำเภอ มีความเห็นคัดค้านไม่สมควรออก น.ส.3 ก. เพราะบริเวณประธานบัตรมีสภาพเป็นชุมชนเมืองไม่ได้ทำประโยชน์แท้จริง อำเภอจึงได้ขอทราบความเป็นมาของประธานบัตรจากสำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัด แต่ก่อนที่จะได้รับแจ้งเรื่องดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ที่ดินกลับมีความเห็นควรออก น.ส.3 ก.

และได้มีการออก น.ส.3 ก. ในที่สุด ทั้ง ๆ ที่บริเวณที่ดิน 9 แปลงนี้ยังมิได้มีการตรวจสอบสภาพโดยชัดเจนแต่อย่างใด ซึ่งภายหลังสำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัดได้ชี้แจงความเป็นมาให้ทราบ ปรากฏว่าประธานบัตรบางแปลงเดิมมีคลองสาธารณะและจะต้องกันส่วนก่อนไปออก น.ส.3 ก. แต่เจ้าหน้าที่หาได้ดำเนินการกันส่วนของคลองสาธารณะออกไปแต่อย่างใดไม่

### 3.1.1.1.2 เรื่องการทุจริตในการออกโฉนดที่ดินให้แก่บริษัทเอกชน<sup>3</sup>

มีการกล่าวหาเรื่องเรียนต่อสำนักงาน ป.ป.ป. ว่าเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหนึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยมิชอบออกโฉนดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้แก่บริษัท ข. การสืบสวนสอบสวนปรากฏว่าคณะกรรมการคุ้มครองป่าตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองป่า พ.ศ.2481 ได้ทำการสำรวจสอบสวนพิจารณาป่าเลนน้ำเค็มเพื่อประกาศเป็นป่าคุ้มครองโดยประกาศให้ราษฎรทราบพร้อมด้วยแผนที่ป่าที่จะทำการคุ้มครอง และได้เรียกประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรในท้องที่เพื่อชี้แจงแนวเขต ไม่ปรากฏว่าผู้มีชื่อได้ยื่นคำร้องว่าได้ครอบครองที่ดินในเขตดังกล่าว ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ป่าดังกล่าวเป็นป่าคุ้มครองและมีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 บัญญัติให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนปี พ.ศ.2497 โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่ออำเภอท้องที่ ผู้มีชื่อจึงได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ซึ่งเป็นที่ดินที่อยู่ในบริเวณป่าคุ้มครองดังกล่าว ต่อมาได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 164 ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 กำหนดให้ป่าคุ้มครองดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ผู้มีชื่อได้ขายที่ดิน ส.ค.1 ให้แก่บริษัท ก. แต่ต่อมาผู้มีชื่อได้ขอถอนเขตที่ดิน ส.ค.1 ออกจากป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้พิจารณาเห็นว่าที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็นป่าเลนเชิงทรงน้ำทะเลท่วมถึง ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งอยู่ในเขตป่าคุ้มครองมาก่อน ต้องห้ามมิให้ออก น.ส.3 และโฉนดที่ดิน ผู้มีชื่อจึงได้นำ ส.ค.1 ยื่นขอออก น.ส.3 ต่ออำเภอท้องที่ซึ่งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบที่ดิน คณะกรรมการรายงานสภาพที่ดินไม่มีพืชสวนพืชไร่ทั้งเป็นป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่ได้ยกเลิกหรือถอนสภาพไม่น่าจะออก น.ส.3 ให้ได้ อำเภอท้องที่ได้รายงานจังหวัด

<sup>3</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, “เรื่องที่น่าสนใจ” รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2531, หน้า 54-56

และจังหวัดได้ตอบปฏิเสธไปยังผู้มีชื่อ

ต่อมาบริษัท ข. ซึ่งเป็นบริษัทในเครือเดียวกับบริษัท ก.ได้นำ ศ.ก.1 ดังกล่าวยื่นขอออกโฉนดที่ดินต่อสำนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าหน้าที่ทะเบียนได้รับเรื่องไว้พิจารณาและจังหวัดได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ ซึ่งคณะกรรมการได้กระทำการทุจริตโดยพิจารณาพยานหลักฐาน และมีความเห็นที่ไม่ถูกต้องให้เป็นประโยชน์แก่บริษัท ข. ซึ่งจังหวัดได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่บริษัท ข. เนื้อที่ประมาณ 200 ไร่ แล้วบริษัท ข. ได้ขายให้แก่บุคคลอื่นไป สำหรับที่ดินดังกล่าวเมื่อปรับปรุงแผนที่แล้วมีราคาไร่ละประมาณ 1 ล้านบาท ที่ดินตามโฉนดอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติที่ยังไม่ได้ยกเลิกหรือเพิกถอนการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และเป็นที่ชายเลนน้ำทะเลท่วมถึงอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้นที่ดินดังกล่าวจึงต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ข้อ 8(1) และ (2)

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวจึงเห็นได้ว่ากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นมีจำนวนหลายฉบับ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ใช้ช่องว่างของกฎหมายกระทำการทุจริตและประพฤตินิชอบ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องนั้นมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่กำกับดูแลหลายหน่วยงานโดยต่างฝ่ายต่างยึดกฎหมายและระเบียบของตนเท่านั้น จนเกิดความสับสนและไม่เข้าใจในการปฏิบัติงานหรืออาศัยช่องว่างของกฎหมายและระเบียบกระทำการทุจริตดังเช่นกรณีศึกษาข้างต้น

### 3.1.1.2. กฎหมายและระเบียบไม่เหมาะสม

ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับที่ใช้ในปัจจุบันได้เริ่มบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 จากนั้นก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงตามเวลาและสถานการณ์ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในภาวะปัจจุบันซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วนั้น กฎหมายและระเบียบดังกล่าวก็ยังไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ ดังเช่นกรณีศึกษาต่อไปนี้

### 3.1.1.2.1 เรื่องการทุจริตการออกใบจอง (น.ส.2) และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก)<sup>4</sup>

มีการกล่าวหาเรื่องเรียนต่อสำนักงาน ป.ป.ป. ว่าเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินอำเภอภูเรือ จังหวัดเลย กับพวกร่วมกันทุจริตและประพฤติมิชอบในการออกใบจอง (น.ส.2) และออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) ทับที่เขา ที่ภูเขา และทับที่สาธารณประโยชน์

จากการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อปีงบประมาณ 2532 ทางราชการได้กำหนดโครงการจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ (แปลงเล็ก) ในท้องที่ 29 จังหวัด รวมทั้งในท้องที่จังหวัดเลย คณะกรรมการคัดเลือกที่ดินส่วนจังหวัดเลย จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินกำหนดเขตที่ดินที่จะจัดให้กับราษฎร คณะกรรมการสำรวจที่ดินเพื่อนำมาจัดให้แก่ราษฎรซึ่งทางอำเภอดังกล่าวแต่งตั้งขึ้นได้ทำการสำรวจที่ดินแล้วทางอำเภอจึงรายงานจัดส่งบัญชีสำรวจแผนที่บริเวณที่ดิน พร้อมทั้งแผนงานการจัดที่ดินให้จังหวัดเลยพิจารณา จังหวัดเลยพิจารณาแล้วได้อนุมัติให้ดำเนินการจัดที่ดินในท้องที่อำเภอดังกล่าว จำนวน 9 แปลง เนื้อที่ 3,200 ไร่ ในท้องที่ 3 ตำบล ทางอำเภอจึงได้ประกาศลงวันที่ 27 ธันวาคม 2531 ให้ราษฎรที่เข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินทั้ง 9 แปลง ไปแจ้งความประสงค์ขอจับจองที่ดิน ตั้งแต่วันที่ประกาศจนถึงวันที่ 28 มกราคม 2532 โดยกำหนดพื้นที่ 1 หมู่บ้าน ต่อประกาศ 1 ฉบับ ปรากฏว่ามีราษฎรไปยื่นคำขอจับจองที่ดินภายในวันที่สิ้นสุดระยะเวลาตามประกาศ จำนวน 661 ราย ทางอำเภอจึงแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อคัดเลือกคุณสมบัติของบุคคลที่ขอจับจองที่ดิน คณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาคัดเลือกเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2532 ที่ดินซึ่งอำเภอนำเสนอ จำนวน 300 ราย ให้ได้รับจัดสรรทั้ง 300 ราย และสำนักงานที่ดินอำเภอจึงได้ดำเนินการออกใบจองให้เป็นที่เรียบร้อย

<sup>4</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, “เรื่องที่น่าสนใจ” รายงานผลการปฏิบัติราชการ ประจำปี 2536, หน้า 50-53



ต่อมาปลายปี 2532 ได้มีนายทุนจากกรุงเทพมหานคร จำนวน 16 คน ซึ่งเข้าหุ้นกันจัดทำธุรกิจในรูปแบบบริษัทไปกว้านซื้อที่ดินในเขตอำเภอคลองกล่าวข้างต้น โดยมีกลุ่มนายหน้าซึ่งมีก้านัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมอยู่ด้วย ได้ติดต่อขายที่ดินในหมู่บ้านของคนซึ่งเป็นที่เขา ที่คอย ซึ่งชาวบ้านเรียกว่า “ภูหนองปาด” เนื้อที่รวม 2,297 ไร่ 1 งาน ๖4 ตารางวา เป็นที่ดินที่ชาวบ้านขึ้นไปตัดไม้มาใช้ประโยชน์และต่อมาได้ทำประโยชน์ปลูกพืชไร่บ้างบางส่วน และบางส่วนของพื้นที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่ที่ดินดังกล่าว ไม่มีเอกสารสิทธิ กลุ่มนายทุนจึงไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินอำเภอเพื่อออกเอกสารสิทธิ มิฉะนั้นกลุ่มนายทุนจะไม่ยอมซื้อ เมื่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินอำเภอรับรองว่าออกเอกสารสิทธิให้ได้ นายหน้าและผู้ซื้อจึงได้ทำสัญญาจะซื้อจะขาย ลงวันที่ 4 มกราคม 2533 โดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินอำเภอ ร่วมลงชื่อเป็นพยานด้วย 2 คน ตกลงซื้อขายที่ดินกันในราคา 32,300,000 บาท เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินอำเภอกับพรรคพวกรวมทั้งกลุ่มนายหน้าจึงได้ดำเนินการจัดทำหลักฐานเรื่องราวการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินขึ้นที่บ้านพักของกลุ่มนายหน้าเป็นการทำเอกสารย้อนหลังโดยอาศัยโครงการจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนา ชาวไร่ (แปลงเล็ก) ปีงบประมาณ 2532 ซึ่งขณะนั้นโครงการดังกล่าวได้เสร็จสิ้นไปแล้วโดยกำหนดเวลาสิ้นสุดการยื่นคำขอในประกาศเดิมขยายวันรับคำขอเป็น วันที่ 30 มกราคม 2532 แล้วจัดทำหลักฐานว่ามีผู้มาขอขึ้นคำขอจำนวน 16 คน จบจองที่ดิน 49 แปลง และในการจัดทำหลักฐานเรื่องราวได้ให้เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอคนเดิมซึ่งย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่อื่นแล้วกับปลัดอาวุโสลงชื่อเป็นผู้สอบสวนคุณสมบัติตามคำขอ ก้านัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับคำขอ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินอำเภอในขณะนั้นเป็นผู้ไปรังวัดพิสูจน์สอบสวนและให้นายหน้าลงชื่อเป็นพยานและนายอำเภอในขณะนั้นก็ได้ลงนามอนุมัติให้ออกใบจอง (น.ส.2) พร้อมทั้งจัดทำหลักฐานว่าเมื่อได้ออกใบจองแล้ว ผู้ขอได้ขอออกเป็น น.ส.3 ก. ต่อไปอีก แต่ปรากฏว่าตามระเบียบของจบบจองที่ดินได้ไม่เกินคนละ 50 ไร่ จึงได้มีการแก้เพิ่มรายชื่อในเอกสารที่จัดไว้เดิมทั้งหมดจากผู้ขอ 16 ราย เป็นผู้ขอจบบจอง 49 ราย ขอจบบจองที่ดิน 49 แปลง ซึ่งจากการสอบสวนปรากฏว่าที่ดินที่ออกใบจองและต่อมาออกเป็น น.ส.3 ก. ดังกล่าว ไม่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการคัดเลือกที่ดินส่วนจังหวัดเลย จึงไม่ได้เป็นที่ดินที่ประกาศให้จบบจอง และรายชื่อบุคคลทั้ง 49 คน ก็ไม่ได้ผ่านการพิจารณาคัดเลือกคุณสมบัติของคณะกรรมการการจัดทำหลักฐานเรื่องราว เป็นการจัดทำเท็จย้อนหลังขึ้นมาเป็นขบวนการเพื่อให้ครบถ้วนตามกฎหมายเท่านั้น การออกใบจอง (น.ส.2) และ น.ส.3 ก. ดังกล่าวจึงเป็นการออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### 3.1.1.2.2 เรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน<sup>5</sup>

มีการกล่าวหา ร้องเรียนต่อสำนักงาน ป.ป.ป. ว่ากำนันตำบลสันทราย กับพวก ทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการบุกรุกเข้าครอบครองที่ดินบริเวณบ้านคอยคงสุวรรณ ตำบลสันทราย อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

จากการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ปรากฏข้อเท็จจริงว่า บริเวณที่มีการร้องเรียนได้มีการออกโฉนดที่ดินตามโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ พื้นที่ดังกล่าวอยู่ในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข 4949//9428 มาตราส่วน 1: 4,000 ตำบลสันทราย อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 4 ตารางกิโลเมตร หรือ 2,500 ไร่ โดยนำมาตรวจสอบกับแผนที่แสดงภูมิประเทศ มาตราส่วน 1 : 5,000 ประกอบการตรวจสอบสภาพพื้นที่จริงจากการวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายดาวเทียม ปรากฏว่าสภาพภูมิประเทศของที่ดินซึ่งมีการออกโฉนดตามระวางนี้มีลักษณะผสมระหว่างที่ราบและภูเขา โดยเป็นแนวเทือกเขาที่มีความสูงประมาณ 400 - 500 เมตร จากระดับน้ำทะเลปานกลาง เทือกเขาส่วนใหญ่วางตัวในแนวเหนือ - ใต้ มีความชันค่อนข้างสูงทั้งแนวเหนือ - ใต้ และตะวันออก - ตะวันตก มีเส้นทางตัดผ่านพื้นที่เป็นเส้นทางขนาดกว้าง 4-5 เมตร ผิวทางลูกรัง สภาพพืชพรรณธรรมชาติในบริเวณที่เป็นภูเขาปกคลุมไปด้วยป่าพุ่ม ซึ่งประกอบด้วยไม้ไผ่อายุน้อยประมาณ 70% ของพื้นที่ทั้งหมด ที่เหลือเป็นพื้นที่ซึ่งประกอบด้วยไม้พุ่มและป่าหญ้า มีการปลูกพืชไร่บ้างในบริเวณเชิงเขา ซึ่งมีความชันน้อย โดยเฉพาะบริเวณด้านตะวันตกของพื้นที่ ซึ่งติดกับบ้านแหลว ทางตอนเหนือของพื้นที่มีการทำนาโดยเฉพาะบริเวณที่ติดต่อกับบ้านจอมจันทร์ ซึ่งเป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่ที่ตั้งถิ่นฐานมาเป็นระยะเวลานาน พื้นที่ภูเขาบริเวณนี้เป็นพื้นที่ที่มีความชันค่อนข้างสูง จากการตรวจสอบสภาพที่ดินเป็นรายแปลง ปรากฏว่าสภาพที่ดินจำนวน 50 แปลง เป็นที่เขาหรือภูเขา ความลาดชันอยู่ระหว่าง 35-70% จากการตรวจสอบแผนที่แสดงภูมิประเทศมีชื่อเรียกบริเวณนี้ว่า “คอยกัวมือ”

ในเรื่องที่เกี่ยวกับการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินทั้ง 50 แปลง ปรากฏจากผลการสืบสวนสอบสวนโดยพิจารณาจากพยานหลักฐาน 2 ลักษณะ คือ วิเคราะห์

<sup>5</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, “เรื่องที่น่าสนใจ” รายงานผลการปฏิบัติราชการ ประจำปี 2536, หน้า 53-55

ภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายดาวเทียม ระหว่างปี พ.ศ.2497-2533 ปรากฏว่าในปี พ.ศ.2497 พื้นที่ทั้งหมดเป็นป่าสมบูรณ์แล้วต่อมามีการลากถางเข้าไปทำประโยชน์ในลักษณะเป็นไร่เลื่อนลอย ผู้ใช้ประโยชน์มิได้มีเจตนายึดถือเพื่อตนอย่างถาวรเนื่องจากการปล่อยทิ้งร้างไม่มีการตั้งถิ่นฐานอยู่ในที่ดิน ตลอดจนไม่มีการตัดสร้างเส้นทางเข้าสู่พื้นที่ทำกิน คงมีเส้นทางจากบ้านจอมจันทร์ถึงบ้านทุ่งจิว ซึ่งตัดตั้งแต่ปี พ.ศ.2497 เพียงสายเดียวเท่านั้น แม้จะมีการเปลี่ยนแนวเส้นทางในบางจุดแต่แนวเส้นทางส่วนใหญ่ยังคงเหมือนเดิม ที่ดิน 50 แปลงนี้ เป็นที่ดินไม่มีหลักฐานเดิมจำนวน 49 แปลง อีก 1 แปลงเป็นที่ดินที่มีหลักฐาน น.ส.3 ก. แต่ตำแหน่งที่ดินใน น.ส.3 ก. กับตำแหน่งที่ดิน ซึ่งออกโฉนดที่ดินไม่ใช่ตำแหน่งเดียวกัน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวการออกโฉนดที่ดินทั้ง 50 แปลงนี้ เนื้อที่ 1,374 ไร่ 1 งาน 51 ตารางวา นี้ จึงขัดต่อกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 58 ทวิ และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ.2529

### 3.1.1.2.3 เรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ในพื้นที่ป่าชายเลน<sup>6</sup>

มีการกล่าวหา ร้องเรียนต่อสำนักงาน ป.ป.ป. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ในท้องที่ตำบลหาดทรายรี อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ

จากการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในปีงบประมาณ 2520 ได้มีการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ในท้องที่ หมู่ที่ 4 ตำบลหาดทรายรี อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร ให้แก่นุคคลทั่วไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการจำนวน 13 แปลง รวมเนื้อที่ 291 ไร่ 36 ตารางวา ปรากฏตามรายงานการวิเคราะห์แปลความภาพถ่ายทางอากาศของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และผู้ชำนาญการด้านภาพถ่ายทางอากาศและผู้เชี่ยวชาญของศาลในทางวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศประกอบคำให้การของพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องรับฟังได้ว่าเมื่อปี

<sup>6</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, “เรื่องที่น่าสนใจ” รายงานผลการปฏิบัติราชการ ประจำปี 2536, หน้า 55-56

พ.ศ.2518 ที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็นป่าชายเลน มีพรรณไม้ชายเลน เช่น ประดู่ เสม็ด โกงกาง เป็นต้น ไม่มีการทำประโยชน์ในที่ดินและขณะทำการสืบสวนสอบสวนโดยตรวจสอบพื้นที่จริง ยังพบว่าที่ดินมีสภาพป่าชายเลนที่เหลือแต่ตอไม้ขึ้นเต็มทั้งแปลง โดยพื้นที่มีน้ำท่วมถึง โดยอาศัยร่องน้ำที่ไหลออกสู่ทะเลได้ บางแปลงมีสภาพนาไร่และป่าชายเลนและการได้มาซึ่งที่ดินปรากฏว่าได้มีการกรอกรายละเอียดในแบบ น.ส.1 ก. ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง โดยที่ดินทั้ง 13 แปลง อ้างการครอบครองต่อเนื่องมาจากบิดาและจับจองด้วยตนเองก่อนปี พ.ศ.2497 (ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ) แต่จากคำให้การของผู้มีชื่อเป็นเจ้าของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ปรากฏว่าได้เข้ามาจับจองระหว่างปี พ.ศ.2515-2520 โดยมีได้มีเจตนายึดถือเพื่อทำประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง และในขั้นตอนการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ปรากฏว่า อำเภอเมืองชุมพรได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่คณะกรรมการชุดดังกล่าวไม่ได้ออกไปตรวจสอบที่ดินแต่ได้รายงานว่าที่ดินมีการทำประโยชน์จนเป็นเหตุให้มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวไปโดยไม่ถูกต้อง ดังนั้นที่ดินทั้ง 13 แปลงดังกล่าวจึงไม่อยู่ในเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ได้ ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515)

จากตัวอย่างกรณีศึกษาจะเห็นได้ว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวเป็นการทุจริตในการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดที่มีภาวะเศรษฐกิจดี เนื่องจากเป็นแหล่งท่องเที่ยว หรือจังหวัดเศรษฐกิจตามนโยบายของรัฐบาล แต่กฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ยังคงมีจุดมุ่งหมายไปในทางให้สิทธิแก่เกษตรกร จึงมีผู้ทุจริตได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยช่องว่างของกฎหมายกระทำการทุจริตออกโฉนดและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การที่มาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ราษฎรทั่วไป เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางหรือโดยมิชอบโดยที่รัฐยังไม่มีมาตรการควบคุมที่ดีพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีการจัดแบ่งเขต (ZONE) การใช้ที่ดินว่าส่วนไหนควรเป็นที่เกษตรกรรมและให้สิทธิเฉพาะแก่เกษตรกรในเขตพื้นที่นั้น ๆ ในขณะที่พื้นที่ตามกรณีศึกษาข้างต้นเป็นแหล่ง

ท้องถิ่นหรือจังหวัดเศรษฐกิจ ไม่ใช่พื้นที่เกษตรกรรมที่รัฐมีจุดมุ่งหมายให้สิทธิแก่เกษตรกรแต่อย่างใด

นอกจากนี้จาก 2 ประเด็นข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าในเรื่องบทกำหนดโทษประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ โดยเฉพาะเจาะจง เพียงแต่กำหนดให้มีการเพิกถอนแก้ไขตามมาตรา 61 เท่านั้น ในขณะที่ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดโทษ สำหรับเรื่องอื่น ๆ ไว้โดยเฉพาะเจาะจงดังเช่นมาตรา 107 ถึง 113\* และถึงแม้ว่าจะมีประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นหลักกฎหมายอาญาทั่วไปกำหนดโทษของผู้กระทำความผิดเอาไว้แล้วก็ตาม ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายอาญามวคที่ 2 ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 147 ถึง 162 และมาตรา 164 ถึง 166\*\*

จากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าไม่ได้มีการแยกเรื่องความรับผิดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินมาบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความและขาดความชัดเจนแน่นอน นอกจากนี้โทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่จะปรับใช้ในเรื่องหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนี้มีอัตราโทษที่ต่ำกว่าหรือไม่เหมาะสม ทั้ง ๆ ที่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นมีความสำคัญอย่างมาก กล่าวคือ นอกจากจะเป็นเอกสารสำคัญที่ราชการออกให้กับราษฎรไว้เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการแสดงสิทธิของตนในที่ดินซึ่งเป็นเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างยิ่งดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 แล้วยังมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่อาจจะตามมาอีกมากมายเช่นเดียวกัน จึงมีผลทำให้ผู้ทุจริตหรือผู้กระทำความผิดไม่มีความเกรงกลัวต่อโทษตามกฎหมายของบ้านเมือง ซึ่งจะเห็นได้จากข่าวคราวการทุจริต กระทำความผิดอยู่อย่างสม่ำเสมอ

\*, \*\* ดูภาคผนวก

### 3.1.2 ปัญหาในด้านอื่น ๆ

#### 3.1.2.1 ปัญหาในด้านนโยบาย

สำหรับปัญหาอีกด้านหนึ่งซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสมควรนำมาศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินก็คือ ปัญหาในด้านนโยบาย

นโยบายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น มีความเป็นมาตั้งแต่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กล่าวคือ ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีพระบรมราชโองการว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินและการทำทะเบียนครั้งแรก ซึ่งเรียกว่าประกาศออกโฉนดที่ดิน ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมาย หลักการสำคัญของประกาศฉบับนี้ ได้กำหนดวิธีการทำหลักฐาน ทำแผนที่ออกโฉนดที่ดินให้กรรมสิทธิ์กับผู้ถือครองที่ดิน และวางหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนที่ดินเพื่อสะดวกในการตรวจสอบ ค้นหา แปลงที่ดิน หลังจากนั้นก็มีพระราชบัญญัติออกตรวจตราชั่วคราว ร.ศ.121 ออกให้ในท้องที่ที่ยังออกโฉนดที่ดินไปไม่ทั่วถึง แต่ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้หักร้างฉาบงกันสร้างทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ก็จะมีการออกตรวจตราชั่วคราวให้ชัดเจนไว้เป็นหลักฐานก่อนเพื่อป้องกันการทะเลาะวิวาทแย่งชิงที่ดินกัน ต่อมาก็มีพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 พระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเพื่อค้ากำไร พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติในที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ.2486 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2493 จะเห็นว่ามีความหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ ดังนั้นในปี พ.ศ.2496 กรมที่ดินซึ่งอยู่ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทยจึงได้ดำริที่จะปรับปรุงกฎหมายที่ดินเสียใหม่ โดยจัดให้เป็นหมวดหมู่ในรูปของประมวลกฎหมายที่ดิน โดยรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาปรับปรุงใหม่ ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ในขณะนั้น และได้นำหลักเกณฑ์ที่ยังไม่เคยมีในเรื่องที่ดินให้กับประชาชน ในลักษณะที่รัฐจะต้องเข้าดำเนินการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด ในเรื่องการจำกัดสิทธิในการถือที่ดินของคนไทย การควบคุมการถือครองที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท เช่น วัด มัสยิดอิสลาม มูลนิธิเกี่ยวกับ

คริสต์จักรกฎหมายในรูปของประมวลกฎหมายนี้ออกใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 จนถึงปัจจุบัน<sup>7</sup>

แต่เดิมนโยบายของรัฐคือการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับบุคคลใด บุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน กล่าวคือต้องเป็นผู้มีหลักฐานในที่ดิน เช่น ใบจอง ส.ค.1 เป็นต้น นอกนั้นไม่สามารถมาขอออกโฉนดที่ดินได้ หากราษฎรอยากจะได้ที่ดินแปลงใด ต้องขอจับจองต่อทางราชการ หรือทางราชการจัดที่ดินให้ และบุคคลแต่ละคนจะมีที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามนโยบายการจำกัดสิทธิถือครองในที่ดินได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 วันที่ 13 มกราคม 2502 โดยให้โอกาสคนไทยถือครองที่ดินโดยไม่จำกัดเนื้อที่ การออกโฉนดที่ดินให้กับบุคคลใดนั้นยังถือหลักเดิมอยู่ คือต้องเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและมีหลักฐานในที่ดินเท่านั้น แต่หลักการดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 กล่าวคือบุคคลที่ไม่มีหลักฐานในที่ดินสามารถขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามมาตรา 58 ทวิ และ 59 ทวิ ส่วนบุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังกฎหมายใช้บังคับ ก็สามารถขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้แต่จะถูกห้ามโอน 10 ปี และบุคคลนั้นต้องครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ใช้บังคับเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี แต่หลักเกณฑ์นี้ก็ถูกยกเลิกโดย “ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532)” ในกรณีของการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งราษฎรได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ในเขตป่านั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ว่าถ้าราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้และการประกาศเขตป่าไม้ดังกล่าวทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเพิกถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้และกรมที่ดินก็จะดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ ถ้าราษฎรบุกรุกภายหลังประกาศเขตป่าไม้ใช้แล้วราษฎรผู้บุกรุกจะได้สิทธิก็โดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

<sup>7</sup> สิริ เกวลินสฤทธิ, วิชาประมวลกฎหมายที่ดิน, คำบรรยายการฝึกอบรมหลักสูตร “การสืบสวนสอบสวนเรื่องที่ดิน” ระหว่างวันที่ 24-28 พฤษภาคม 2536 สำนักงาน ป.ป.ป., 2537 (อัดสำเนา), หน้า 4-6

จากนโยบายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐมีนโยบายที่จะเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินให้แก่ราษฎรโดยเร็ว โดยดำเนินการแก้ไขหลักเกณฑ์ให้มีความอ่อนตัวมาโดยตลอด เพื่อให้ง่ายต่อการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยไม่ได้ยึดถือตามหลักกฎหมายเท่าใดนัก กล่าวคือ ในช่วงแรกในขณะเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 บุคคลจะขอออกโฉนดได้ก็ต่อเมื่อมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินเท่านั้น และจะมีที่ดินเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็ได้ ต่อมาก็แก้ไขเรื่องการจำกัดสิทธิถือครองในที่ดิน และเงื่อนไขที่กำหนดว่า บุคคลจะขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินได้ต้องมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินก็ถูกยกเลิก แม้บุคคลนั้นจะไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินก็สามารถขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ เงื่อนไขที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก็ถูกยกเลิกเช่นเดียวกัน แม้กระทั่งบุคคลที่เข้าไปบุกรุกป่าไม้ก่อนประกาศเป็นเขตป่า ไม่ว่าจะป็นป่าสงวนแห่งชาติและป่าถาวรแห่งชาติ ก็สามารถขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

ปัญหาในด้านนโยบายนี้อาจสรุปสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาได้ 2 ประการ คือ ความขัดแย้งระหว่างนโยบายในช่วงเวลาที่ต่างกัน และความขัดแย้งระหว่างนโยบายกับกฎหมาย ดังเช่นกรณีศึกษาต่อไปนี้

3.1.2.1.1 เรื่องเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน กรมป่าไม้ และกรมการปกครอง ร่วมกันกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในการอนุญาตให้นำไม้ออกจากบริเวณที่ดินกรรมสิทธิ์เพื่อการค้า<sup>8</sup>

มีการกล่าวหา ร้องเรียนต่อสำนักงาน ป.ป.ป. ว่าที่ดินอำเภอบึงกาฬ ป่าไม้อำเภอบึงกาฬ และปลัดอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยร่วมมือกับนายทุนพ่อค้าไม้จัดทำเอกสารหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) เป็นเท็จ เพื่อนำไปประกอบเป็นหลักฐานในการขออนุญาตนำไม้ออกจากบริเวณที่ดินกรรมสิทธิ์เพื่อการค้า

จากการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อปี 2528 นายทุนพ่อค้าไม้ผู้หนึ่ง ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่จังหวัดอุดรธานีได้ไปขอซื้อไม้ยาง

<sup>8</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, “เรื่องที่น่าสนใจ”, รายงานผลการปฏิบัติราชการ ประจำปี 2533, หน้า 49-51



จากบริเวณที่ดินกรรมสิทธิ์ของราษฎรห้องที่บ้านหนองตอ ตำบลนาสวรรค์ อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย จำนวนหนึ่ง แต่เนื่องจากที่ดินที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่เป็นพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงหนองตอ-สีชมพู และส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ (น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก.) แต่อย่างไร ก็มีเฉพาะ ส.ค.1 ที่แจ้งการครอบครองไว้เมื่อปี พ.ศ. 2498 เท่านั้น ไม่อาจนำไปเป็นหลักฐานในการขออนุญาตทำไม้ยางออกจากบริเวณที่ดินกรรมสิทธิ์ได้ นายทุนพ่อค้าไม้ผู้นั้นจึงรับภาระที่จะติดต่อกับทางอำเภอบึงกาฬ เพื่อดำเนินการออก น.ส.3 ก. ให้ โดยราษฎรไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น เพียงให้ไปยื่นเอกสารหลักฐานแสดงความจำนงต่อทางอำเภอบึงกาฬเป็นเบื้องต้นเท่านั้น ซึ่งก็ปรากฏว่ามีราษฎรที่ได้รับการติดต่อซื้อไม้ยางไว้แล้วนำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไปทำคำขอยื่นต่อนายอำเภอบึงกาฬเพื่อขอให้มีการออก น.ส.3 ก. จำนวนหลายราย และอำเภอบึงกาฬก็ได้ดำเนินการออก น.ส.3 ก. ให้แก่ผู้ยื่นคำขอเหล่านั้นทุกราย

แต่จากพยานหลักฐานปรากฏว่าในการดำเนินการออก น.ส.3 ก. เลขที่ 992 ตำบลนาสวรรค์ อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย และ น.ส.3 ก. เลขที่ 989 ตำบลนาสวรรค์ อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินตาม น.ส.3 ก. ทั้งสองรายไม่ถูกต้องตรงตามตำแหน่งที่ดินตาม ส.ค.1 เดิม กลับรุกล้ำเข้าไปในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าดงหนองตอ - สีชมพู ทั้งที่ตำแหน่งที่ดินตาม ส.ค.1 ดังกล่าว สำนักงานป่าไม้เขตอุดรธานีได้มีการรังวัดขอบเขตที่แน่นอนกันออกจากป่าสงวนแห่งชาติไว้แล้วเมื่อปี 2525 และเมื่อมีการนำเอกสารหลักฐาน น.ส.3 ก. ที่ไม่ชอบดังกล่าวไปใช้ประกอบการขออนุญาตนำไม้ยางออกจากบริเวณที่ดินกรรมสิทธิ์เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก็ได้พิจารณาอนุญาตในที่สุด

3.1.2.1.2 เรื่องเจ้าหน้าที่กรมที่ดินออกโฉนดที่ดินมิชอบ โดยนำ ส.ค.1 ของที่ดินแปลงหนึ่งออกเป็นโฉนดที่ดินอีกแปลงหนึ่ง<sup>9</sup>

มีการกล่าวหาว่ายังเรียนต่อสำนักงาน ป.ป.ป. ว่าเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมาสาขาแห่งหนึ่งจำนวน 3 คน และเจ้าของที่ดินได้ร่วมกันกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินการออกโฉนดที่ดินในท้องที่อำเภอหนึ่งในจังหวัดนครราชสีมา โดยนำ ส.ค.1 ของที่ดินแปลงหนึ่งไปออกเป็นโฉนดที่ดินอีกแปลงหนึ่ง

<sup>9</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, “เรื่องที่น่าสนใจ” รายงานผลการปฏิบัติราชการ ประจำปี 2536, หน้า 80-81

จากการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาย ล. ได้ซื้อที่ดินมาแปลงหนึ่งไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินใด ๆ มีเนื้อที่ประมาณ 80 ไร่เศษ ต่อมามีความต้องการออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าว จึงได้ไปแจ้งความอันเป็นเท็จต่อพนักงานสอบสวนว่า ศ.ค.1 เลขที่ 188 ของตนได้สูญหายไป และได้ขอคัดสำเนาการแจ้งความแล้วนำสำเนาการแจ้งความดังกล่าวมาประกอบการขอคัด ศ.ค.1 เลขที่ 188 พร้อมทั้งนำสำเนา ศ.ค.1 เลขที่ 188 ที่ขอคัดไปประกอบการขอรังวัดออกโฉนดที่ดินซึ่งตนครอบครองอยู่ โดยอ้างว่าเป็นแปลงเดียวกับ ศ.ค.1 เลขที่ 188 เจ้าหน้าที่ที่ดินผู้ทำการรังวัดก็ทราบดีว่าที่ดินที่นาย ล. ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินดังกล่าวนั้นเป็นที่ดินมือเปล่า ไม่มีเอกสารหลักฐานใด ๆ และไม่ใช้ที่ดินตามหลักฐาน ศ.ค.1 เลขที่ 188 แต่ก็ดำเนินการรังวัดให้ไป และส่งเรื่องให้นักวิชาการที่ดิน 5 ฝ่ายทะเบียนและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการต่อ และได้ออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ 19319 ให้แก่นาย ล. ไปในที่สุด

หลังจากนั้นต่อมาอีกประมาณ 1 ปี เจ้าของ ศ.ค.1 เลขที่ 188 ที่แท้จริงได้ไปติดต่อกับสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาดังกล่าว เพื่อขอออก น.ส.3 ก. จึงได้ทราบว่า ศ.ค.1 ของตนได้ถูกนาย ล. แอบอ้างขอยกเป็นโฉนดที่ดินไปแล้ว ทำให้ตนเองไม่สามารถขอออก น.ส.3 ก. ได้ จึงได้ไปแจ้งความดำเนินคดีกับนาย ล. ในข้อหาแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน เมื่อเรื่องต่าง ๆ ได้ถูกเปิดเผยขึ้นเช่นนั้น เจ้าหน้าที่ที่ดินทั้ง 3 คน ซึ่งเป็นผู้ร่วมกันดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่นาย ล. จึงได้ร่วมมือกันแก้ไขเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ในสารบบโฉนดที่ดินเลขที่ 19319 ที่ออกไปแล้วนั้นจำนวนหลายรายการโดยเฉพาะได้แก้ไขเลขที่ ศ.ค.1 จากเลขที่ 188 เป็นเลขที่ 150 แทน โดยร่วมกันทำหลักฐานเท็จว่านาย ล. ได้ซื้อที่ดิน ศ.ค.1 เลขที่ 150 นั้นมาจากนาง ค. ซึ่งจากข้อเท็จจริงที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ก็มีได้อยู่ในบริเวณที่ดิน ศ.ค.1 เลขที่ 150 แต่อย่างใดเช่นกัน นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีเอกสารบางส่วนในสารบบได้ถูกทำลายอีกด้วย พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงว่า เจ้าหน้าที่ที่ดินทั้ง 3 คน จะต้องร่วมมือกับนาย ล. มาตั้งแต่ต้น ส่วนการร่วมมือกันแก้ไขและทำลายเอกสารดังกล่าวก็เพื่อจะให้ได้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนไปเป็นว่า โฉนดที่ดินเลขที่ 19319 ได้ออกสืบเนื่องมาจาก ศ.ค.1 เลขที่ 150 ซึ่งก็เป็น ศ.ค.1 ที่นำมาสวมออกเช่นกัน จากข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่าโฉนดที่ดินเลขที่ 19319 ออกมาจาก ศ.ค.1 ที่ไม่ถูกต้อง เพราะที่ดินเดิมไม่มีเอกสารแสดงการครอบครองใด ๆ

นอกจากนี้จากการสืบสวนสอบสวนยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า นอกจากนาย ล. จะขอยกโฉนดที่ดินเลขที่ 19319 แล้ว ยังได้ขอยกโฉนดที่ดินในคราวเดียวกันอีกจำนวน

4 แปลง โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 153,156, 158 ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกันทั้งหมดและติดต่อกับแปลงแรกด้วย โดยออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ 19315,19316,19317,19318 มีเนื้อที่รวมประมาณ 180 ไร่เศษ ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ชุดเดียวกันกับที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 19319 แต่จากการตรวจสอบ ส.ค.1 เลขที่ดังกล่าว ที่นำมาออกโฉนดทุกแปลงปรากฏว่าทิศจดข้างเคียงไม่ตรงกันแม้แต่แปลงเดียว จึงมีเหตุอันสมควรสงสัยว่าโฉนดที่ดินเลขที่ 19315- 19318 น่าจะออกโดยมิชอบเช่นกัน ดังนั้นจากข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว การออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย ล. จึงเป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมายซึ่งขัดต่อประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 59

จากตัวอย่างกรณีศึกษาทั้ง 2 กรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นด้วยกับรายงานผลการวิจัยของสำนักงาน ป.ป.ป ที่ว่าปัญหานี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างนโยบายในช่วงเวลาที่ต่างกัน กล่าวคือเมื่อแรกเริ่มใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนั้น บุคคลจะขออนุญาตโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้จะต้องเป็นผู้มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินซึ่งเหมือนกับ ส.ค.1 ซึ่งผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้แจ้งไว้ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ด้วย แต่อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 เนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นเหตุให้บุคคลซึ่งครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครอง สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินได้ ดังนั้นบุคคลที่แจ้ง ส.ค.1 ไว้ก็ไม่ได้ใช้ ส.ค.1 มาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินได้ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น เนื้อที่ที่จะขออนุญาตมากกว่า เนื้อที่ตาม ส.ค.1 หากใช้ ส.ค.1 นำมาออกก็จะยุ่งยากเพราะได้เนื้อที่น้อย เพราะฉะนั้น ระบบการควบคุม ส.ค.1 จึงใช้ไม่ได้ เป็นเหตุให้มีการใช้ ส.ค.1 จากที่ดินแปลงหนึ่งไปยื่นขออนุญาตโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์กับที่ดินอีกแปลงหนึ่งโดยเฉพาะในเขตป่า เป็นต้น

สำหรับสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาคือ เรื่องความขัดแย้งระหว่างนโยบายกับกฎหมาย รายงานผลการวิจัยของสำนักงาน ป.ป.ป ได้ชี้ให้เห็นว่าตามมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิในที่ดิน ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้
- (2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น”

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในขณะที่เริ่มใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนั้น จะออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับบุคคลที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเท่านั้น และตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินยังบัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) เข้าไปขุดถ้ำ ครอบครอง รวมตลอดจนถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า
- (2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ
- (3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในดิน”

หากผู้ใดฝ่าฝืนก็จะมีผลตามมาตรา 108 อย่างไรก็ตาม คณะปฏิวัติได้มีประกาศฉบับที่ 96 แก้ไขมาตรา 58 และมาตรา 59 รวมทั้งเพิ่มมาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ทวิ สำคัญคือให้ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสามารถขออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ก็มีมติให้กรมที่ดินสามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ในเขตป่า หากราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้และการประกาศเขตป่าไม้ดังกล่าวทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ ถ้าประกาศเขตป่าไม้ไว้แล้ว ราษฎรบุกรุกภายหลังราษฎรผู้บุกรุกจะได้สิทธิโดยผ่านกระบวนการปฏิบัติที่ดินเท่านั้น

### 3.1.2.2 ปัญหาในด้านการบริหารราชการ

#### ความบกพร่องในการควบคุมตรวจสอบ

การบริหารราชการเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการประการหนึ่ง เนื่องจากมีส่วนสัมพันธ์กันโดยตรง โดยเริ่มจากการปฏิบัติ

หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนงาน เป็นผู้ให้บริการหรือเป็นผู้ปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ จนถึงผู้ควบคุม ดูแล ตรวจสอบการปฏิบัติงาน สาเหตุสืบเนื่องมาจากผู้บังคับบัญชาบกพร่อง ไม่กำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบวินัย การขาดดุลย์แห่งอำนาจในการบริหารงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ทำให้การควบคุมดูแลไม่ทั่วถึง และผู้บังคับบัญชาไม่เป็นแบบอย่างที่ดี ไม่ปฎิบัติตามผลงาน มุ่งเสริมสร้างบารมีของตนโดยไม่มีหลักการ เป็นต้น<sup>10</sup> และได้มีนักวิชาการหลายท่านศึกษาพบว่า การขาดการตรวจสอบที่รัดกุมและขาดการบังคับบัญชาที่เด็ดขาดจริงจึงเป็นสาเหตุของการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการประการหนึ่ง<sup>11-15</sup>

นอกจากนั้น ระบบการบริหารราชการไทยยังเป็นระบบบริหารไปจากส่วนกลางคือไปจากกระทรวง ทบวง กรม ที่อยู่ในส่วนกลาง หน่วยงานราชการท้องถิ่นหรือภูมิภาค เป็นเพียงผู้รับคำสั่งโดยไม่มีผู้แทนจากกระทรวง ทบวง กรม คอยควบคุม กำกับดูแล ไม่ให้เกิดการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ และในระบบราชการบางแห่งได้กำหนดวิธี

<sup>10</sup> คณะอนุกรรมการศึกษาสาเหตุและวิจัยปัญหาการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ สำนักงาน ป.ป.ป., รายงานผลการวิจัยปัญหาและสาเหตุการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ, หน้า 148-160

<sup>11</sup> คณะอนุกรรมการสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สภาวิจัยแห่งชาติ, รายงานผลการวิจัยเรื่องการทุจริตในวงราชการ, 2509, หน้า 34-37

<sup>12</sup> สุพัตรา เพชรมณี และพวงเพชร สุรัตนกวีกุล, ผลสืบเนื่องของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในอดีตที่มีต่อการคอร์รัปชันของข้าราชการไทยในปัจจุบัน, 2518 หน้า 19-20

<sup>13</sup> อำนวย วงศ์วิเชียร, “ป.ป.ป. กับปัญหาการปราบปรามคอร์รัปชัน”, วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยกองทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2522, หน้า 54-63

<sup>14</sup> สุธี อากาศฤกษ์, การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ เพื่อความมั่นคงแห่งชาติ (เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล ในลักษณะวิชา สังคมวิทยา), วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2524-2525, หน้า 50

<sup>15</sup> ทองสุด กลิ่นประภัสร์, การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการกับความมั่นคงของชาติ, วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยกองทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2523, หน้า 57-61

การอนุมัติต่าง ๆ โดยผ่านขั้นตอนมากมายบางครั้งผ่านโดยไม่มีความสำคัญใด ๆ เพียงแต่ขีดเขียนหัวกระดาษให้รู้ว่าผ่านแล้วเท่านั้น เป็นเหตุทำให้เสียเวลาและเป็นช่องทางให้เกิดการเรียกรับผลประโยชน์ ผู้ต้องการให้เรื่องเร็วต้องคอยหยอดเงินเป็นค่าน้ำร้อนน้ำชา<sup>16</sup>

ในการบริหารราชการเกี่ยวกับที่ดินก็ประสบปัญหาในเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการทำนองเดียวกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทับที่ดินของรัฐ ได้มีการสร้างหลักฐานเท็จเพื่อประกอบการขอเอกสารสิทธิในที่ดินจากทางราชการ ความบกพร่องของทางราชการคือที่ดินสาธารณประโยชน์ไม่มีหลักเขตหรือแนวเขตที่ชัดเจน และหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่กำชับเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ทั้งไม่ได้มีการวางแผนและประสานงานของหน่วยราชการในการใช้ที่ดิน และส่วนราชการต่าง ๆ ต่างฝ่ายต่างยึดถือกฎหมายและระเบียบที่มีหน้าที่เท่านั้น ไม่ได้มีการประสานงานกันในเรื่องของการใช้กฎหมายและการปฏิบัติ อีกทั้งรูปแบบการบริหารงานบางส่วนเป็นเอกเทศขาดความรับผิดชอบร่วมกัน<sup>17</sup>

การบริหารงานที่ดินเป็นหน้าที่โดยตรงของกรมที่ดิน ที่จะต้องให้บริการเกี่ยวกับที่ดินแก่สาธารณชนตามกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ ซึ่งต้องควบคุมกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม ถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ จากการปฏิบัติงานที่มีขอบเขตกว้างขวางการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางครั้งก็อาจกระทำไปในทางที่ไม่เป็นการสมควร อันเป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการได้ และถึงแม้ว่าทางรัฐจะได้มีมาตรการควบคุมตรวจสอบทั้งทางด้านวิธีการปฏิบัติงาน และผลงานในหลาย ๆ ด้าน โดยการควบคุมทางจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการควบคุมตนเอง การควบคุมจากภายใน และการควบคุมจากภายนอก เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานราชการตามที่

<sup>16</sup> พันเอกธีระ เล็กวิเชียร, การจัดการทุจริต ประพฤติมิชอบ โกงกิน นักรวยราษฎร์ บังหลวมในวงราชการไทย, วิทยาลัยกองทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2522, หน้า 100-101

<sup>17</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, มาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์, รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2534, 2534, หน้า 14-16

ได้รับมอบหมายไปในทางที่สุจริตยุติธรรมและเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม อย่างไรก็ตามการที่จะควบคุมตรวจสอบให้การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปด้วยดีเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก หากไม่มีมาตรการในการควบคุมที่มีประสิทธิผลอย่างเพียงพอ การที่มาตรการควบคุมตรวจสอบขาดประสิทธิผลนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นเพราะยังขาดระบบการควบคุมตรวจสอบที่รัดกุม การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ การขาดความเด็ดขาดจริงจัง และผู้บังคับบัญชาไม่ประพฤติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีเป็นช่องทางหรือโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือโดยทุจริตได้โดยง่าย ผู้บังคับบัญชาบางคนยังมีส่วนร่วมรู้เห็นในการทุจริตของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือเป็นผู้บงการอยู่เบื้องหลังของการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยได้รับประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้นความคิดที่เกิดขึ้นก็ต้องคอยช่วยเหลือหรือปกปิดความคิดของผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อมิให้ตนเองต้องได้รับโทษด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่คณะกรรมการป.ป.ป. ได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนและมีมติชี้มูลความผิดไปแล้ว<sup>18</sup> ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าปัญหาดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากมีผลกระทบต่อระบบโดยรวมทั้งหมด ดังนั้นจึงจำเป็นที่ต้องรีบเร่งแก้ไขและหามาตรการควบคุมป้องกันโดยเร็ว มิฉะนั้นอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติมากไปกว่านี้ ดังเช่นกรณีศึกษาต่อไปนี้

3.1.2.2.1 เจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงากับพวก มีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตในการออกเอกสารสิทธิให้กับเอกชนบางราย<sup>19</sup>

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้สืบสวนสอบสวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนและพบว่าเอกชนบางรายบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ซึ่งทางราชการได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่สงวนเลี้ยงสัตว์ชายทะเลมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2469 จำนวนเนื้อที่ 1,500 ไร่ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2523 จังหวัดพังงาได้มีการรังวัดเขตที่ดิน แต่มีผู้คัดค้านจึงไม่อาจดำเนินการได้แล้วเสร็จ

<sup>18</sup> คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย, กองวิจัยและวางแผน สำนักงาน ป.ป.ป., รายงานผลการวิจัยเรื่อง ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน : ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย, 2538, หน้า 59

<sup>19</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, ม.ป.ป.

นอกจากนี้เมื่อปี พ.ศ.2527 กรมธนารักษ์ยังได้มีการรังวัดที่ราชพัสดุซึ่งอยู่ในบริเวณที่ติดกันและมีผู้คัดค้านการรังวัด จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ.2531 กรมที่ดินได้มีหนังสือแจ้งให้จังหวัดพังงาถือเอาเขตที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้เป็นไปตามสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎรในปัจจุบัน โดยให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ตามแนวเขตที่ได้รังวัดไว้เมื่อปี พ.ศ. 2523 ในส่วนที่ไม่มีการคัดค้านก่อนตามระเบียบ ส่วนที่คงเหลือเป็นที่สาธารณประโยชน์ รวมทั้งที่สาธารณประโยชน์ซึ่งที่ราชพัสดุอ้างว่าเป็นที่ราชพัสดุก็ให้รังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ในลำดับต่อไป ส่วนที่ราษฎรอ้างสิทธิให้พิจารณาดำเนินการเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิให้ตามระเบียบ แต่จนกระทั่งสำนักงาน ป.ป.ป. ดำเนินการสืบสวนสอบสวน การดำเนินการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ก็ยังไม่แล้วเสร็จ

ทางการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. พบว่า

1. มีการนำ ส.ค. 1 ไปออก น.ส. 3 ก. โดยมีขอบ กล่าวคือ เอกชนรายหนึ่งได้อ้างว่าได้เคยคัดค้านการออก นสล. ของทางราชการเมื่อปี พ.ศ.2509 ซึ่งในช่วงปีดังกล่าวไม่ปรากฏหลักฐานที่มีการคัดค้านตามที่เอกชนรายนี้อ้าง แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกลับฟังเป็นหลักฐานการคัดค้านที่ไม่ชอบนี้เป็นสาระสำคัญในการออก น.ส.3 ก. ให้กับเอกชนรายนี้ นอกจากนี้มีการนำราษฎรที่เป็นผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์มาระวางชี้รับรองแนวเขต

2. การออก น.ส.3 ก. ให้กับเอกชนบางรายทับที่ประธานบัตรที่หมดอายุ กล่าวคือ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2531 เอกชนรายหนึ่งได้ยื่นขอเปลี่ยน น.ส.3 เป็น น.ส. 3 ก. ต่อสำนักงานที่ดินอำเภอ แต่ในการพิสูจน์สอบสวนสิทธิ เจ้าหน้าที่ได้บันทึกการสอบสวนสิทธิผิดไปจาก น.ส.3 ฉบับเดิมโดย น.ส.3 เดิม ระบุทิศตะวันตกจดที่มีการครอบครอง ทิศใต้จดที่ประธานบัตรเหมืองแร่ แต่กลับมีการบันทึกว่า ทิศตะวันตกจดที่ผู้ขอเปลี่ยน น.ส.3 ซึ่งได้ชื่อมาจากผู้มีชื่อใน น.ส.3 เดิม โดยมารดาของผู้มีชื่อใน น.ส.3 ชื่อมาจากผู้มีชื่อครอบครอง ส่วนทิศใต้ระบุว่าติดทางสาธารณะในวันเดียวกับที่ขอเปลี่ยน น.ส.3 เอกชนรายดังกล่าวกับพวกได้ยื่นคำขอรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย โดยมีได้แจ้งการครอบครองในที่ดิน 2 แปลง ซึ่งอยู่ติดกันและอยู่ทางทิศตะวันตกของที่ดิน น.ส.3 โดยมีหลักฐานการซื้อขายระบุว่าทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2525 แต่ในการจดทะเบียนสิทธิ เจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอได้บันทึกว่าที่ดินทั้ง 2 แปลง ผู้มีชื่อใน น.ส.3 ได้ครอบครองต่อเนื่องจากบิดามารดาซึ่งครอบครองมาช้านาน ซึ่งเป็นความเท็จและโดยรู้อยู่แล้วว่าที่ดินทั้ง 2 แปลง มีผู้ครอบครองรายอื่นครอบครอง



ก่อนแล้วและยังได้ความว่าผู้ครอบครองแท้จริงได้จดทะเบียนขายให้บริษัทเหมืองแร่รายหนึ่ง เมื่อปี พ.ศ.2510 โดยบริษัทเหมืองแร่รายดังกล่าวได้ยื่นคำขอประทานบัตรตั้งแต่ปี พ.ศ.2508 ทั้งให้คนดูแลที่ดินมาโดยตลอด ส่วนเอกชนผู้ขอรับรองการทำประโยชน์ได้เข้าไปอ้างสิทธิครอบครองในปี พ.ศ.2531 แต่เจ้าหน้าที่ที่ดินก็ยังออก น.ส.3 ก. ให้ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

นอกจากนั้นในเดือนเมษายน 2531 เอกชนรายดังกล่าวกับพวกยังได้ยื่นคำขอรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองในที่ดินอีก 2 แปลง ซึ่งอยู่ทางทิศใต้ของที่ดิน น.ส.3 โดยอ้างว่าได้ซื้อจากผู้มีชื่อตั้งแต่ปี พ.ศ.2524 ซึ่งไม่เป็นความจริง เพราะที่ดินทั้ง 2 แปลงตามหลักฐาน น.ส.3 ของผู้ขายที่ขายให้แก่เอกชนรายดังกล่าว ระบุเป็นที่ประทานบัตร และจากการตรวจสอบหลักฐานประทานบัตร ปรากฏว่าเป็นที่ประทานบัตรเหมืองแร่ที่หมดอายุแล้ว แต่บริษัทเหมืองแร่ยังให้คนดูแลที่ดินอยู่ อีกทั้งผู้มีชื่อและถูกอ้างว่าเป็นผู้ขายที่ดินให้เอกชนรายดังกล่าวปฏิเสธว่าตนมิได้ขายที่ดินให้กับเอกชนรายดังกล่าวและไม่ได้มีที่ดินในบริเวณที่มีการขออนุญาต น.ส.3 ก. แต่อย่างไร เอกชนรายดังกล่าวได้เข้าไปอ้างการครอบครองในปี พ.ศ.2531 นี้เอง แต่เจ้าหน้าที่ที่ดินยังคงช่วยเหลือออก น.ส.3 ก. ให้ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

กรณีศึกษาในเรื่องผู้เขียนเห็นด้วยกับรายงานผลการวิจัยของสำนักงาน ป.ป.ป. ที่ว่ากฎหมายและระเบียบของทางราชการได้กำหนดกฎเกณฑ์วิธีการปฏิบัติไว้แล้ว แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ยอมปฏิบัติตาม เช่น

1. เจ้าหน้าที่ที่ดินมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหนังสือสั่งการของกรมที่ดินเกี่ยวกับการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) กล่าวคือได้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรก่อนดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
2. การสอบสวนสิทธิ มิได้ดำเนินการตรวจสอบให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบของทางราชการ กล่าวคือการสอบสวนสิทธิการได้มาซึ่งที่ดิน ที่เอกชนกล่าวอ้างว่าได้มีการคัดค้านซึ่งไม่ปรากฏหลักฐานการคัดค้าน ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการตรวจสอบเอกสารหลักฐานอย่างจริงจัง ก็จะพบว่าไม่ได้มีการคัดค้านจริง และในการสอบสวนสิทธิให้เอกชนซึ่งทับที่ประทานบัตรนั้น เจ้าหน้าที่ก็ได้บันทึกสอบสวนสิทธิผิดไปจาก น.ส.3 และความเป็นจริงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้ทราบความเป็นจริงทั้งหมดอยู่แล้ว

3. ในการรังวัดซึ่งจะต้องให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงเป็นผู้ระวางและรับรองแนวเขต เจ้าหน้าที่ของรัฐกลับนำราษฎรที่บุกรุกที่สาธารณะเป็นผู้รับรอง ทั้งที่ยังมีกรณีโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินและราษฎรผู้นั้นก็ยังไม่มียุทธคดีในที่ดินนั้นแต่อย่างใด

#### 3.1.2.2.2 เรื่องการทุจริตในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์<sup>20</sup>

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้สืบสวนสอบสวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนว่า ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ และกำนันในจังหวัดลำพูน อำเภอหนึ่งกับพวก ทุจริตในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อประมาณปลายปี พ.ศ.2530 จังหวัดลำพูนได้แจ้งให้กิ่งอำเภอดำเนินการจัดที่ดินเพื่อให้ประชาชนอยู่อาศัยและประกอบอาชีพประเภทแปลงเล็กแปลงน้อยประจำปีงบประมาณ 2531 ปรากฏว่า พื้นที่ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะนำไปจัดมีประมาณ 600 ไร่ อยู่ในเขต 3 ตำบล ซึ่งกำหนดหมู่ที่และระวางรูปถ่ายทางอากาศไว้ชัดเจน ในการรับคำขอจับจอง สำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอดังกล่าวได้จ้างลูกจ้างชั่วคราวเพื่อรับคำขอจับจอง มีราษฎรจับจองทั้งหมด 520 ราย คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลประชุมพิจารณาตามบัญชีรายชื่อผู้ขอจับจองแล้วมีมติอนุมัติให้จับจองที่ดินทั้ง 520 ราย และออกใบจองให้แก่ผู้ขอจับจอง

จากการตรวจหลักฐานการออกใบจองและบัญชีรายชื่อผู้ขอจับจอง ปรากฏว่า ลูกจ้างชั่วคราวได้รับใบจองเลขที่ 1 โดยปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นผู้ลงนาม และมีการนำใบจองไปขอออกเป็น น.ส.3 ก. เลขที่ 11 โดยนาย ท.เจ้าหน้าที่ที่ดิน 4 รักษาการแทนเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ เป็นผู้ทำการรังวัด กำนันตำบลลงนามรับรองแนวเขตที่สาธารณะในฐานะผู้ปกครองท้องที่ แต่ไม่ได้ไปร่วมระวางชี้แนวเขตที่ดิน ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นผู้ลงนาม น.ส.3 ก. แต่ที่ดินแปลงนี้อยู่ในระวางรูปถ่ายทางอากาศแผ่นที่ไม่ได้รับอนุมัติให้นำที่ดินไปจัดให้ราษฎร การออกใบจองและ น.ส.3 ก. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนั้นยังมีราษฎรอีก 3 ราย ที่ไม่มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้ขอจับจองแต่ได้รับใบจองและนำใบจองไปขอออกเป็น น.ส.3 ก. โดยมีนาย ท.เจ้าหน้าที่ที่ดิน 4 รักษาการแทนเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอเป็นผู้ทำการรังวัด กำนันลงนามรับรองแนวเขตที่สาธารณะ

<sup>20</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, ม.ป.ป.

ในฐานะผู้ปกครองท้องที่แต่ไม่ได้ไปร่วมระวางชี้แนวเขตที่ดิน ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นผู้ลงนาม น.ส.3 ก. แต่ที่ดินแปลงนี้อยู่ในระวางรูปถ่ายทางอากาศแผ่นที่ไม่ได้รับอนุมัติให้นำที่ดินไปจัดให้ราษฎร การออกใบจองและ น.ส.3 ก. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งยังปรากฏว่าใบจองซึ่งออกในครั้งนี้อาจมีจำนวน 3 ใบ ออกทับที่ดินตามใบจองซึ่งออกให้ตามประกาศกิ่งอำเภอเมื่อเดือนธันวาคม 2527 และยังปรากฏหลักฐานว่ามีการออก น.ส.3 ก. ให้แก่มารดาลูกจ้างชั่วคราว โดยใช้ ส.ค.1 ของนาง ล. นาย ท. เป็นผู้ทำการรังวัดและบันทึกการเปลี่ยนแปลงทิศข้างเคียงทั้ง 4 ด้าน กำหนดลงนามรับรองแนวเขตในฐานะผู้ปกครองท้องที่แต่ไม่ได้ไประวางชี้แนวเขต ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอลงนาม น.ส.3 ก. และปรากฏหลักฐานว่า มารดาลูกจ้างชั่วคราวจดทะเบียนขายที่ดินแปลงนี้ให้กับนาย ท. แต่มารดาลูกจ้างชั่วคราวได้ปฏิเสธว่าไม่เคยขายที่ดินแปลงนี้ ไม่เคยได้รับเงินค่าขายที่ดินและไม่ทราบว่านาง ล. มีที่ดินใดบ้างรวมทั้งไม่เคยเข้าไปครอบครองที่ดินของนาง ล. สำหรับลูกจ้างชั่วคราวให้ถ้อยคำว่าไม่เคยได้รับเงินค่าขายที่ดิน แต่นำเอกสารการขออนุญาต น.ส.3 ก. ไปให้มารดาลงชื่อ แต่เอกสารยังไม่ได้กรอกข้อความและไม่ทราบว่านาย ท. นำ ส.ค.1 ของนาง ล. มาใช้เป็นหลักฐานออก น.ส.3 ก. ให้มารดา จากการตรวจสอบที่ดินที่เป็นปัญหาปรากฏว่าที่ดินตาม ส.ค.1 ปัจจุบันเป็น น.ส.3 ก. ของบุคคลอื่น ซึ่งซื้อที่ดินมาจากนาง ล. และอยู่ห่างจาก น.ส.3 ก. ซึ่งใช้ชื่อมารดาลูกจ้างชั่วคราวเป็นผู้ครอบครองประมาณ 3 กิโลเมตร

กรณีศึกษาในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นด้วยกับรายงานผลการวิจัยของสำนักงาน ป.ป.ป. ที่ว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้กระทำโดย

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหลักฐานเกี่ยวกับการจอง และระวางภาพถ่ายทางอากาศ
2. เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้เกี่ยวข้องไม่ได้ไปร่วมระวางชี้แนวเขตที่ดินของรัฐตามอำนาจหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมายมา แต่กลับลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินของรัฐ
3. ในการสอบสวนสิทธิและรังวัด เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้บันทึกข้อเท็จจริงที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริง โดยที่ตนเองก็ได้ทราบความจริงเป็นอย่างดีแล้ว

จากกรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้นซึ่งรายงานผลการวิจัยของสำนักงาน ป.ป.ป. ได้ชี้ให้เห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการสืบเนื่องมาจากการขาดการควบคุมตรวจสอบอย่างจริงจัง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสมควรนำมาศึกษาวิเคราะห์คือ

การควบคุมตรวจสอบการบริหารที่ดินด้วยตนเองหรือการควบคุมโดยใช้จรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น ทางราชการได้มีระเบียบแบบแผนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตรวจสอบเอกสารหลักฐาน ตรวจสอบคู่มือแผนที่ ออกไปทำการรังวัดจัดทำแผนที่รายละเอียดและรับรองเขตที่ดินของรัฐในพื้นที่ ตลอดจนต้องมีการสอบสวนสิทธิการได้มาซึ่งที่ดิน นอกจากนั้นยังมีหลักการหรือข้อกำหนดในทางศีลธรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงยึดถือปฏิบัติตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หมวดว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายบังคับให้ปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามก็จะต้องได้รับโทษตามแต่ลักษณะความผิดที่กระทำ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจที่กลับกระทำการโดยมีลักษณะจงใจฝ่าฝืนกฎหมายและระเบียบของทางราชการที่กำหนดไว้ คือ

1. มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบหนังสือสั่งการที่ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก่อนออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชน
2. มิได้ตรวจสอบสอบสวนเอกสารเกี่ยวกับการได้มาในที่ดินตามที่ประชาชนกล่าวอ้าง และสอบสวนสิทธิการได้มาซึ่งที่ดินอย่างจริงจัง ตลอดจนมิได้ตรวจสอบกับแผนที่ระวางภาพถ่ายทางอากาศที่เกี่ยวข้อง
3. เจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการสอบสวนได้สวนสิทธิการได้มาในที่ดินไม่ได้ออกไปทำการรังวัด ไม่ได้ตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดิน แต่กลับกระทำการบันทึกข้อความอันเป็นเท็จเพื่อให้มีความสมบูรณ์ตามกฎหมายและระเบียบ
4. เจ้าหน้าที่ออกไปรังวัดจริง และได้เห็นสภาพที่ดินแล้ว แต่เจ้าหน้าที่กลับกระทำเอกสารอันเป็นเท็จ เช่น ไม่มีการทำประโยชน์จริงก็บันทึกว่ามีการทำประโยชน์ ที่ดินอยู่ในเขตที่ดินของรัฐก็จัดทำบันทึกในทำนองว่าไม่อยู่ในเขตพื้นที่สงวนหวงห้าม มีถนนตัดผ่าน เป็นต้น เพื่อจะได้ไม่ต้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของแผ่นดินนั้น ไปประวิงรับรองแนวเขต
5. ในการรังวัดรับรองแนวเขตที่ดินข้างเคียง การสอบสวนสิทธิการได้มาซึ่งที่ดิน เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นผู้รับรอง

ลักษณะการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการดังกล่าว เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำไปโดยขาดจรรยาบรรณประจำใจขาดจรรยาบรรณ ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่มีความถูกต้องตามกฎหมาย และความชอบธรรม

การควบคุมตรวจสอบภายในเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาตามสายงานและตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ แต่ก็ปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาก็มิได้ดำเนินการตรวจสอบควบคุมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการอย่างจริงจัง จึงได้เกิดกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการดังกรณีตัวอย่างข้างต้น เช่น หากมีการควบคุมตรวจสอบแผนที่ระวางที่ดินที่เจ้าหน้าที่ผู้ได้บังคับบัญชาได้เสนอเรื่องผ่านมาอย่างละเอียดรอบคอบ และมีการพิจารณาเปรียบเทียบข้างเคียงตามหลักฐาน รูปถ่ายทางอากาศ ตลอดจนบันทึกการสอบสวนสิทธิในที่ดิน กรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการดังกล่าวก็ไม่อาจจะเกิดขึ้นได้

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าผู้บังคับบัญชาไม่ตรวจสอบควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปด้วยความถูกต้องแล้ว ผู้บังคับบัญชายังได้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดด้วยตนเองอีกด้วย

ในการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของแผ่นดินตามอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดินนั้นมีความจำเป็นจะต้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของแผ่นดินเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบดูแลให้มีการรุกกล้าที่ดินของแผ่นดินที่ตนมีหน้าที่ดูแลรักษาอยู่ด้วย แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อพิจารณาจากเรื่องกล่าวหาเรื่องเรียนในกรณีตัวอย่างเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของแผ่นดินมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายและระเบียบของทางราชการได้มอบหมายให้ กล่าวคือ มิได้ออกไปประวังแนวเขตที่ดินของแผ่นดินในขณะที่เจ้าหน้าที่กรมที่ดินออกไปทำการรังวัดแนวเขตที่ดิน แต่ได้ลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินว่ามีได้มีการรุกกล้าที่ดินของแผ่นดิน จึงเป็นเหตุให้มีการกระทำการโดยมิได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลที่ดินของแผ่นดินไปประวังรับรองแนวเขตที่ดินของรัฐด้วย ทั้งที่ดินข้างเคียงหรือที่ดินที่ประชาชนขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นที่ดินของแผ่นดิน

#### การไม่มีหลักเขตหรือแนวเขตที่ดินของรัฐที่ชัดเจน

ที่ดินของรัฐ เช่น ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ อุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ มิได้กำหนดเขตหรือแนวเขตไว้ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกและการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ รวมทั้งเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้มีการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ทับที่ดินของรัฐ ดังเรื่องกล่าวหาร้องเรียนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้พิจารณาสืบสวนสอบสวนและชี้มูลความผิด<sup>21</sup> ไปแล้ว

การที่ที่ดินของรัฐไม่มีหลักเขตหรือแนวเขตที่แน่นอนชัดเจน ได้ก่อให้เกิดปัญหาที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทราบแนวเขตที่ตั้งของที่ดินของรัฐ หรือเป็นข้ออ้างของเจ้าหน้าที่ว่าตนไม่ทราบแนวเขตที่ดินของรัฐได้ เช่น การขยายอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในปี พ.ศ.2525 เป็นต้นมา ทางกองอุทยานแห่งชาติไม่เคยรังวัดแนวเขตเลย ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ทราบว่าแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอดอยู่ที่ใด<sup>22</sup> และบางครั้งเมื่อมีการฟ้องร้องขับไล่หรือพิพาทเป็นความกันในศาล ทางราชการจะเป็นฝ่ายแพคดีราษฎรผู้บุกรุกเข้าครอบครอง เนื่องจากข้อเท็จจริงได้ความไม่ชัดเจน ไม่ทราบอาณาเขตที่สงวนหวงห้ามอยู่แก่ไหน รวมทั้งขาดขอบเขตและหลักฐานที่แน่นอน เพราะที่ดินของแผ่นดินที่สงวนหวงห้ามแต่เดิมไม่ได้ทำการรังวัดตามหลักวิชา เพียงแต่คาดคะเนหรือประมาณไว้ บางแปลงหลักฐานการสงวนหวงห้ามสูญหาย และจาก “คำพิพากษาฎีกาที่ 28/2501 ความแห่ง ระหว่างนายโชติ เชื้อสีห์แก้ว นายอำเภอวารินชำราบ โจทก์ นายบุญมา เกษมวัน จำเลย เรื่องบุกรุกที่สาธารณะ ขอให้ขับไล่ โจทก์ฟ้องจำเลยหาว่าบุกรุกที่ดินสาธารณะที่ทางราชการได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการ ศาลฎีกาพิพากษาพิพากษายกฟ้องโจทก์ โดยอ้างเหตุว่า โจทก์นำสืบฟังไม่ได้ว่าที่พิพาทเป็นที่ดินผืนเดียวกับที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้” (หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ 1486/2502 ลงวันที่ 26 มกราคม 2502)

ในปัจจุบันปรากฏว่ายังมีที่ดินจำนวนมากที่ยังไม่มีหลักฐานใดๆ เช่น มีที่สาธารณประโยชน์ที่ยังไม่ได้รังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงอยู่ 14,338 แปลง เนื้อที่ประมาณ 5.8 ล้านไร่ (เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2534) และนอกจากที่ดินของแผ่นดิน

<sup>21</sup> คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย กองวิจัยและวางแผน สำนักงาน ป.ป.ป. รายงานผลการวิจัย เรื่องปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน : ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย, 2538, หน้า

<sup>22</sup> หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, ฉบับที่ 5357 ประจำวันจันทร์ที่ 9 พฤศจิกายน 2535

ดังกล่าวซึ่งอยู่ในความดูแลรักษาของกรมการปกครองแล้ว ยังมีที่ดินของแผ่นดินที่อยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ อีกที่ยังไม่มีหลักฐาน เช่น ที่ดินของกรมธนารักษ์ ซึ่งในปี 2534 สํารวจการบุกกรุกได้ เนื้อที่ 5,566 ไร่ ผู้บุกกรุก 1,943 ราย ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามโครงการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินได้ 708 แปลง เนื้อที่ 3,853 ไร่ ออกหนังสือสำคัญตามงานเร่งรัดออกหนังสือสำคัญดำเนินการในจังหวัดสุราษฎร์ธานีและจังหวัดศรีสะเกษ จำนวน 238 แปลง เนื้อที่ 2,125 ไร่ เร่งรัดปักหลักเขตในพื้นที่ 8 จังหวัด จำนวน 3,021 แปลง เนื้อที่ 106,716 ไร่<sup>23</sup> การดำเนินการดังกล่าวทั้งหมดก็ยังไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในปีนั้นได้ และกรณีที่ทรัพยากรป่าไม้ของชาติเสื่อมไปอย่างรวดเร็วเกิดจากปัญหาเฉพาะหน้าประการหนึ่งคือ ปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในพื้นที่ไม่ชัดเจนแน่นอน ส่วนใหญ่ยังไม่มีหลักเขตหรือป้ายประกาศแสดงแนวเขตคิดไว้อย่างทั่วถึงเพียงพอ นอกจากที่ดินที่กล่าวมาแล้วยังมีที่ดินอื่นอีก โดยเฉพาะที่สำคัญคือ ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินชายคลองและที่ป่าชายเลน ก็ประสบปัญหาการถูกบุกกรุกเป็นจำนวนมากเพราะการไม่มีหลักเขตแนวเขตที่ชัดเจนแน่นอน

ถึงแม้การทำหลักฐานเพื่อให้มีให้ทราบอาณาเขตที่ดินของแผ่นดินนั้นจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของแผ่นดินต่าง ๆ และระเบียบของทางราชการกำหนดให้มีการสำรวจตรวจสอบที่ดินของแผ่นดิน จัดทำทะเบียนที่ดินของแผ่นดินและหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตลอดจนให้มีการจัดทำหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นเพื่อแสดงเขตของที่ดินของแผ่นดินไว้ด้วย ซึ่งหากจะนับแต่ปี พ.ศ.2497 ที่ประมวลกฎหมายที่ดินออกใช้บังคับและมีหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ 27782/2497 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2497 ซึ่งสั่งการให้จังหวัดและอำเภอจัดทำทะเบียนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันให้เรียบร้อยเป็นหลักฐาน และให้ตรวจสอบว่าทะเบียนที่ทำไว้เดิมถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ ถ้าบกพร่องไม่ถูกต้องครบถ้วน ให้สำรวจตรวจสอบและแก้ไขให้เป็นการเรียบร้อย จนถึงปัจจุบันระยะเวลาดำเนินการก็ได้ล่วงเลยมานานแล้วก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวก็ยังไม่แล้วเสร็จ จนเป็นเหตุก่อให้เกิดการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยเป็นช่องทางกระทำการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ ตลอดจนประชาชนสามารถบุกกรุกที่ดินของแผ่นดินมากขึ้นเช่นปัจจุบัน

<sup>23</sup> กรมธนารักษ์, รายงานประจำปี 2534, พฤษภาคม 2535, หน้า 29-30

### การขาดการประสานงานและการวางแผนร่วมกันของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แม้ในปัจจุบันจะมีการประสานงานทั้งทางด้านการร่วมมือกันปฏิบัติงาน การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และการควบคุมคุ้มครองที่ดินของแผ่นดิน การประสานงานกันทางด้านงบประมาณ โดยการวางแผนงานโครงการเพื่อของงบประมาณผ่านทางจังหวัดเพื่อรวบรวมส่งกรมที่ดิน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานร่วมกัน มีการออกระเบียบข้อบังคับหรือทำข้อตกลงระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อวางแผนทางและวิธีการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องความร่วมมือประสานงานอยู่ เช่น กรมป่าไม้ไม่ได้รับความร่วมมือในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้จากกรมทรัพยากรธรณีเท่าที่ควร ในการส่งแผนที่แหล่งแร่ค่าขอประทานบัตรและประทานบัตรให้กรมป่าไม้ และการสั่งให้เจ้าหน้าที่ไปร่วมตรวจสอบพิจารณาพื้นที่แหล่งแร่ร่วมกัน<sup>24</sup> นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังได้ใช้แนวปฏิบัติที่กำหนดไว้กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้พิจารณาสืบสวนสอบสวนและมีมติชี้มูลความผิดไปแล้ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>24</sup> กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สรุปผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ 2535 (ตุลาคม 2534 - มกราคม 2535), 2535, หน้า 5-7



### 3.1.2.3 ปัญหาในด้านผู้มีอิทธิพลและอำนาจแฝง

การทุจริตเกิดขึ้นได้ในทุกวงการ และหากเกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการแล้วมักจะรู้เห็นกันเป็นการภายใน ส่วนมากจะร่วมทุจริตกันเป็นกลุ่ม ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ยอมรับประโยชน์ที่จะแบ่งปันกันก็มักจะต้องปลีกตัวออกมาให้พ้นหน่วยงานนั้น หากรับราชการอยู่ต่อไปมักเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือต่ออาชีพราชการมีตัวอย่างอยู่มาก รายที่มีบุคคลได้รับเคราะห์กรรมดังกล่าวต้องลาออกหรือต้องขาดราชการปล่อยให้ทางราชการไล่ออกก็มีเป็นจำนวนมากเพราะไม่ร่วมโกงร่วมกันเหมือนเช่นพรรคพวกกลับเป็นที่ระแวงสงสัยว่าจะเปิดเผยความลับเข้าประเภทอยู่ในช่องโง่ก็ย่อมจะเป็นโง่ไปกับพรรคพวกด้วย มิฉะนั้นตนก็จะต้องตกอยู่ในอันตราย<sup>25</sup> ข้าราชการส่วนใหญ่ยอมจำนนกับระบบการหาอภิสิทธิ์ผลประโยชน์เพื่อตน<sup>26</sup> ดังนั้น ความมีอิทธิพลของผู้ทุจริตจึงเป็นสาเหตุแห่งการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ<sup>27</sup> ประการหนึ่ง

ผู้มีอิทธิพลและอำนาจแฝง มิได้หมายถึงผู้ที่มีความร่ำรวยทางการเงิน หรือเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงการที่มีอภิสิทธิ์ที่สามารถกระทำการซึ่งบุคคลธรรมดาทั่วไป ไม่สามารถกระทำได้ ไม่ว่าจะกระทำนั้นจะเป็นการถูกต้องชอบธรรมด้วยกฎหมาย หรือเป็นการผิดกฎหมาย หรืออยู่เหนือกฎหมายในวงการเมือง ราชการ หรือธุรกิจเอกชนต่าง ๆ ซึ่งสามารถมีบทบาทในการบงการพฤติกรรมหรือชี้นำเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือรุกกล้าที่ดินของรัฐได้ทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม โดยบุคคลดังกล่าวอาจจะเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐเอง หรือเป็นผู้ขออนุญาตเอกสารสิทธิ์ทับหรือในที่ดินของรัฐอันเป็นเหตุให้

<sup>25</sup> สุธี อากาศฤกษ์, การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ, เอกสารการวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะสังคมวิทยารุ่นที่ 24 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2524-2525, หน้า 56

<sup>26</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังศิต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย, เมษายน 2537, หน้า 98

<sup>27</sup> คณะอนุกรรมการสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สภาวิจัยแห่งชาติ, รายงานผลการวิจัยเรื่องการทุจริตในวงราชการ, 2529, หน้า 29-48

เจ้าหน้าที่ของรัฐจำต้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ไป เนื่องจากเกิดความเกรงกลัวหรือเกรงใจในอำนาจเงินหรืออำนาจตำแหน่ง หน้าที่ของบุคคลผู้นั้นได้

การที่ผู้มีอิทธิพลได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงหรืออาศัยอำนาจแอบแฝงเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญต่อโครงสร้างการบริหารงานที่ดิน ทั้งทางด้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน การป้องกันดูแลรักษาและควบคุมที่ดินของรัฐ ตลอดจนการจัดหาที่ดินให้แก่ราษฎรเพื่อทำกิน และพักอาศัยเป็นอย่างมาก<sup>28</sup>

ปัจจุบันปัญหาด้านผู้มีอิทธิพลเข้ามามีบทบาทกับวงราชการไทยเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นด้านอาชญากรรม หรือด้านส่งเสริมสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ประกอบกับเมื่อผู้มีอิทธิพลสามารถซื้อข้าราชการในระดับสูงได้ หากข้าราชการระดับสูงผู้นั้นกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ผู้ได้บังคับบัญชาตั้งอยู่ในสภาพดังกล่าวว่า “น้ำท่วมปาก” คือไม่สามารถขัดแย้งผู้บังคับบัญชาได้ จำต้องกระทำตามด้วยความเกรงกลัวหรือเกรงใจ

#### 3.1.2.4. ปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทราบและไม่เข้าใจในคัวบทกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มีอยู่มากมายหลายฉบับ และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติบางครั้งก็ไม่ทราบและไม่เข้าใจในคัวบทกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังกรณีศึกษาในเรื่องเจ้าหน้าที่ที่ดินออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ<sup>29</sup>

<sup>28</sup> คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย, กองวิจัยและวางแผน สำนักงาน ป.ป.ป., รายงานผลการวิจัย เรื่อง ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน : ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย, 2538, หน้า 75

<sup>29</sup> สำนักงาน ป.ป.ป., ข่าวการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ป., ข่าวที่ 4/2537 วันที่ 1 กรกฎาคม 2537

คณะกรรมการ ป.ป.ป.ได้สืบสวนสอบสวนพบว่าในปี 2532 เจ้าหน้าที่ที่ดินได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรกลุ่มหนึ่ง จำนวน 9 ฉบับ เนื้อที่รวม 300 ไร่เศษ ทับที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเขาضبประดู่ และป่าเขามะกอก เขตตำบลมิตรภาพ อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีจึงเป็นปัญหาว่าในพื้นที่ดังกล่าวสามารถออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย โดยไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ได้หรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้ได้มีปัญหาเข้าสู่คณะกรรมการกฤษฎีกาและได้มีการประชุมเมื่อเดือนกันยายน 2535 แล้วเห็นว่าไม่สามารถออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในเขตป่าดังกล่าว การออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในกรณีนี้เป็นการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปโดยไม่เข้าใจกฎหมาย

ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้วว่าที่ดินใดจะพึงออกโฉนดที่ดินได้ ที่ดินใดจะออกโฉนดไม่ได้ แต่บางครั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่ทราบหรือไม่เข้าใจ ทำให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติขึ้นได้เช่นกัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน

งานจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นงานที่สำคัญยิ่งกระบวนการหนึ่งของระบบบริหารงานที่ดิน เริ่มตั้งแต่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 จนถึงปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในส่วนของจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหลายครั้งแต่ยังคงมีปัญหาอยู่เสมอ และเมื่อความปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนให้แก่ผู้ใด โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหรือออกไปแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือเพิกถอน แก้ไข เอกสารที่ได้จดทะเบียนนั้นได้ ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ทราบหรือสงสัยว่าการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีที่มาจากประการแรกมีผู้ร้องเรียนซึ่งอาจเป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้เสียหาย หรือประการที่สองเจ้าหน้าที่ตรวจพบเอง หรือประการสุดท้ายมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เมื่อมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งข้างต้นแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีอำนาจสอบสวนพยานหลักฐานที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเอกสารที่ได้จกรายการจดทะเบียน อสังหาริมทรัพย์หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องจากผู้ที่ยึดถือมาพิจารณา เมื่อสอบสวนพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วก็จะสรุปรายงานชี้แจงเหตุคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายไปยังผู้มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขต่อไป โดยในระหว่างนี้ให้แจ้งการจดทะเบียนใด ๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นไว้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขให้จดทะเบียนต่อไปได้ ซึ่งกรมที่ดิน ได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดยกเว้นกรุงเทพมหานครเพื่อชักชวนความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท. 0708/ว. 15504 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2533 ดังนี้

1. ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สอบสวนพิจารณายังไม่เป็นที่ยุติ กล่าวคือ ยังมีปัญหาหรือข้อสงสัยว่าการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นออกไปโดยคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือยังอยู่ในระหว่างสอบสวนก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ ต่อไปได้ แต่ก่อนจดทะเบียนจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงเหตุที่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอาจจะถูกเพิกถอนหรือแก้ไข หากคู่กรณีทราบแล้ว ยังประสงค์ให้จดทะเบียนก็ให้บันทึกถ้อยคำไว้แล้วจดทะเบียนต่อไปได้ โดยไม่ต้องให้ผู้มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขพิจารณาอนุญาตก่อนแต่อย่างใด

2. ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินสอบสวน

พิจารณาแล้วเชื่อว่าได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายจริง และได้สรุปรายงานชี้แจงเหตุที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายไปยังผู้มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขแล้วจึงให้แจ้งการจดทะเบียนใด ๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นไว้ แต่อย่างไรก็ตามถ้ายังไม่มีคำสั่งให้เพิกถอนหรือแก้ไข หากคู่กรณีประสงค์จะให้จดทะเบียน โดยได้ทราบถึงเหตุที่ได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขแล้วยังคงยืนยันให้จดทะเบียน ก็ให้บันทึกถ้อยคำไว้ และเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขให้ดำเนินการจดทะเบียนได้ ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจดทะเบียนให้ผู้ขอได้ ในขณะเดียวกันก็ให้สืบสวนไปพร้อมในคราวเดียวกันว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเป็นผู้ใดบ้าง แต่ละคนมีพฤติการณ์เป็นอย่างไร ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบหรือไม่\* และหากพบว่ามี การทุจริตจริงก็ให้ดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญากับผู้ทุจริตไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่หรือบุคคลภายนอก

ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าสมควรยกตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาสำหรับปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว ดังต่อไปนี้

#### คำพิพากษาฎีกาที่ 345/2522

จำเลยเป็นเจ้าของพนักงานมีหน้าที่ดูแลปกป้องรักษาไว้โดยตลอดภัยซึ่งเอกสารราชการและเอกสารสิทธิทั้งปวงอันเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินของประชาชน จำเลยได้ลักลอบเอาเอกสารซึ่งจำเลยมีหน้าที่ดูแลรักษาออกจากผู้เก็บเอกสารไปบางฉบับแล้วนำไปให้ ส. ทนายความตรวจดูนอกสถานที่ราชการ และจำเลยได้ปลอมเอกสารนั้นเช่นนี้เห็นได้ว่าการกระทำของจำเลยเป็นการกระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด รวมทั้งแก่ทางราชการด้วยแล้ว จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและโดยทุจริตเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157-ค้อย (นอกจากจะผิดตามมาตรา 158 และมาตรา 266 แล้ว)

#### คำพิพากษาฎีกาที่ 1385/2522

จำเลยที่ 1 เป็นเสมียนพนักงานที่ดินอำเภอ มีหน้าที่เก็บรักษาแบบพิมพ์ต่าง ๆ จำแบบพิมพ์ น.ส. 3 หรือใบแทน ฯลฯ ไม่มีหน้าที่ทำเอกสารหรือดูแลรักษาเอกสาร การที่จำเลยที่ 1 ปลอมหนังสือรับรองการทำประโยชน์และสัญญาขายฝากขึ้น จึงไม่ใช่กระทำโดยอาศัยที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่ ไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 161

\* หนังสือกรมที่ดิน ที่มท. 0602/ ว.2112 ฉบับลงวันที่ 15 กันยายน 2523

จำเลยทำหนังสือรับรองการทำประโยชน์และทำสัญญาขายฝากปลอมขึ้นแล้วนำไปใช้ฉ้อโกงผู้เสียหายให้มอบเงินแก่จำเลยตามเอกสารปลอมดังกล่าว อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 266, 268, 341 เป็นการกระทำความผิดผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษบทหนักตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 268 ประกอบด้วยมาตรา 266

จากตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่ 345/2522 และ 1385/2522 ผู้เขียนเห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่ดินใช้โอกาสที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์และร่วมมือกับบุคคลภายนอกกระทำการโดยทุจริต ซึ่งเป็นการสะดวกกว่าบุคคลภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตลอดจนเอกสารราชการและเอกสารสิทธิทั้งปวงอันเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งควรจะต้องรับโทษหนักกว่าผู้ไม่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ

#### คำพิพากษาฎีกาที่ 285/2507

ส.ค.1 (แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน) เป็นเอกสารสิทธิที่ผู้ครอบครองที่ดินทำขึ้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อสงวนสิทธิของตน ณ พื้นที่ดินนั้น ไม่ใช่เอกสารราชการ เพราะไม่ใช่เอกสารที่เจ้าพนักงานทำขึ้นหรือรับรองในหน้าที่

จำเลยแก้ไขเพิ่มเติมและคัดทอนข้อความในหนังสือ ส.ค.1 และนำไปใช้ เป็นความผิดฐานปลอมเอกสารสิทธิและใช้เอกสารสิทธิ แต่ลงโทษใช้เอกสารสิทธิปลอมกระทงเดียว

#### คำพิพากษาฎีกาที่ 890/2508 (ประชุมใหญ่)

ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยให้แจ้งการครอบครองที่ดินตามแบบ ส.ค.1 ต่อนายอำเภอท้องที่ โดยมีกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านรับรองว่าข้อความถูกต้องและเป็นความจริงนั้น เป็นประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการ ไม่ใช่เป็นข้อกำหนดหน้าที่ของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน การเซ็นชื่อรับรองดังกล่าวเป็นแต่เพียงพยานเท่านั้น ไม่ใช่รับรองว่าหนังสือนั้นเป็นเสมือนหนังสือราชการ ดังนั้น ส.ค.1 นี้ จึงไม่ใช่เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการ

ถ้าหากข้อเท็จจริงฟังได้ว่าจำเลยได้ปลอมแบบ ส.ค.1 และได้ใช้ด้วยแล้ว ต้องลงโทษตามมาตรา 268 วรรค 2 กระทงเดียว

จากคำพิพากษาฎีกาที่ 285/2507 และ 890/2508 ผู้เขียนเห็นว่าแม้ ส.ค.1 จะถือว่าไม่ใช่เอกสารราชการหรือเอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารของทางราชการเพราะไม่ใช่เอกสารที่เจ้าพนักงานทำขึ้นหรือรับรองในหน้าที่ แต่ ส.ค.1 มีความสำคัญอย่างมากต่อการใช้

เป็นหลักฐานในการขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินต่อไป การแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนข้อความใน ส.ค. 1 และนำไปใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินก็จะทำให้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาฎีกาที่ 3732/2525

โจทก์บรรยายฟ้องว่าจำเลยร่วมกันปลอมใบมอบอำนาจของเจ้าของที่ดินขออนุญาตออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่หลงเชื่อจึงได้รังวัดไต่สวนแล้วออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทับที่ดินของโจทก์ ทำให้โจทก์เสียหาย ดังนี้ ผู้ที่ได้รับความเสียหายมีอำนาจฟ้องคือเจ้าของที่ดิน เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นสำหรับความผิดฐานปลอมเอกสารจะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นเพราะข้อความแห่งเอกสารนั้น แต่ข้อความในเอกสารไม่เกี่ยวข้องกับตัวโจทก์เลย การเสียที่ดินไปเป็นเรื่องของการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีการนำชื่อทับที่ดินของโจทก์ เป็นคนละกรณีกับการปลอมใบมอบอำนาจ

ข้อเท็จจริงตามที่โจทก์บรรยายฟ้องมีว่าจำเลยกระทำอย่างไร ไม่มีข้อที่แสดงว่าจำเลยกระทำไปเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยมิชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งก็ต้องมีเจตนาพิเศษคือเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น แต่โจทก์ก็ได้กล่าวไว้จึงขาดองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เป็นคำฟ้องที่ไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158(5)

คำพิพากษาฎีกาที่ 353/2503

ถ้ามีการปลอมใบมอบอำนาจให้ทำการขายฝากที่ดิน ผู้รับซื้อก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ ผู้รับซื้อจะอ้างว่าเป็นผู้รับโอนโดยสุจริตไม่ได้ เพราะการโอนย่อมมีไม่ได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 2254/2521

โฉนดและหนังสือมอบอำนาจซึ่งผู้เสียหายลงแต่ลายมือชื่อให้ไว้และอยู่ในความครอบครองของสามีจำเลยที่ 1 เมื่อสามีตายได้ตกอยู่ในความครอบครองของจำเลยที่ 1 ต่อมาได้มีการกรอกข้อความปลอม กับปลอมลายมือชื่อนายอำเภอผู้รับรอง และปลอมรอยดวงตราอำเภอลงในหนังสือมอบอำนาจ แล้วจำเลยที่ 1 ที่ 2 ร่วมกันนำไปแสดงเป็นหลักฐานแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่จำเลยที่ 2 เจ้าพนักงานที่ดินหลงเชื่อจึงได้ทำการโอนและแก้ทะเบียนโฉนดฉบับหลวง การกระทำของจำเลยที่ 1 ที่ 2 จึงเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 268, 252, 267 แต่เป็นการกระทำเพื่อประสงค์ให้

มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน และเป็นการกระทำต่อเนื่องเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท ต้องลงโทษตามมาตรา 252 ซึ่งเป็นบทหนัก และการที่จำเลยที่ 1 ที่ 2 ร่วมกันเอาโฉนดพิพาทซึ่งเป็นเอกสารสิทธิของผู้เสียหายไปในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย และเป็นการกระทำต่างกรรมกับที่จำเลยกระทำมาดังกล่าว จำเลยที่ 1 ที่ 2 จึงต้องมีความผิดตามมาตรา 188 อีกกระทงหนึ่ง

จำเลยที่ 1 ยึดถือโฉนดพิพาทไว้ก็เพื่อประสงค์กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไม่มีเจตนาขกยกโฉนดนั้น จำเลยที่ 1 จึงไม่มีความผิดฐานขกยกตามมาตรา 352

จากคำพิพากษาฎีกาที่ 3732/2525, 353/2503 และ 2254/2521 ผู้เขียนเห็นว่า ไบมอบอำนาจหรือหนังสือมอบอำนาจเป็นเอกสารที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทุกฝ่ายควรใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบ การมอบอำนาจให้มาทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินนั้น แม้ว่าจะมีผลดีแก่ราษฎรในด้านการบริการ และอำนวยความสะดวกก็ตาม แต่ก็อาจมีปัญหาการทุจริต เช่น ปลอมลายมือชื่อผู้มอบอำนาจหรือนำไบมอบอำนาจ ซึ่งผู้มอบอำนาจลงชื่อไว้อย่างเดียว นำมารอกข้อความเท็จลงไป

#### คำพิพากษาฎีกาที่ 1731-1732/2514

สำเนาบันทึกข้อตกลงเรื่องกรรมสิทธิ์รวมที่พิมพ์ลงในแบบพิมพ์ ท.ค.70 ของสำนักงานที่ดิน ซึ่งไม่มีเจ้าพนักงานรับรองสำเนาว่าถูกต้อง และมีได้มีอะไรแสดงให้เห็นว่าเป็นเอกสารที่เจ้าพนักงานได้ทำขึ้นหรือรับรองในหน้าที่ ย่อมไม่เป็นเอกสารราชการ แต่โดยที่เป็นเอกสารที่แสดงถึงการมีกรรมสิทธิ์รวมในที่ดิน จึงเป็นเอกสารสิทธิ

จำเลยได้รับมอบหมายจากโจทก์ร่วมเพื่อไปซื้อที่ดินให้โจทก์ร่วม แล้วจำเลยได้นำสำเนาบันทึกข้อตกลงกรรมสิทธิ์รวมไปมอบให้โจทก์ร่วม โดยจำเลยรู้ว่าเป็นเอกสารปลอมและจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ร่วม เพื่อลวงให้โจทก์ร่วมเชื่อว่าโจทก์ร่วมมีกรรมสิทธิ์ร่วมกับเจ้าของที่ดินตามบันทึกลงนั้น แม้เอกสารนั้นจะเป็นสำเนา แต่ก็ป็นสำเนาที่สร้างขึ้นเพื่อให้เชื่อว่ามีต้นฉบับเช่นนั้น การกระทำของจำเลยจึงเป็นการใช้เอกสารปลอม

จากคำพิพากษาฎีกาที่ 1731-1732/2514 ผู้เขียนเห็นว่าบันทึกลงเรื่องกรรมสิทธิ์รวมที่พิมพ์ในแบบพิมพ์ ท.ค.70 ของสำนักงานที่ดินก็เป็นเอกสารสิทธิที่สำคัญเช่นเดียวกัน หากมีการปลอมเอกสารแล้วนำไปใช้ประกอบการจดทะเบียนต่อสำนักงานที่ดินก็จะก่อให้เกิดความเสียหายได้



เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาจากตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะที่ยังขาดมาตรการควบคุม ตรวจสอบ ที่มีประสิทธิภาพและรัดกุมเพียงพอ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย