

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดินนั้นเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอัตราการขยายตัวของพลเมืองสูง ทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและการทำกินได้เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาได้มีการขยายตัวของการผลิตด้านอุตสาหกรรมและบริการ ตลอดจนการขยายตัวของเมืองและการเก็งกำไรที่ดิน ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นมาก ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ นอกจากจะทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นแล้วยังมีผลทำให้เกิดการแสวงหาที่ดินทั้งในทางที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในขณะที่ความต้องการเข้าถือครองที่ดินมีมากขึ้น กลับปรากฏว่ากระบวนการควบคุม ดูแล และแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ยังไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงนั้น กลับได้ก่อให้เกิดปัญหาและเปิดช่องทางให้ประชาชนเองหรือร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบบางคนปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปในทางที่มีชอบด้วยกฎหมาย

ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมักเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน กรณีดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาต่าง ๆ เช่น

ปัญหาทางด้านกฎหมายและระเบียบ

1) ในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งประกอบด้วยประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติ ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2515) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (พ.ศ. 2515) เป็นต้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ในบางกรณีได้ ก่อให้เกิดความสับสนว่าที่ดินควรอยู่ในความควบคุมดูแลและเป็นอำนาจของหน่วยงานใด

2) ประมวลกฎหมายอาญาได้มีการบัญญัติแยกความผิดบางเรื่องไว้โดย เฉพาะ เช่น ในเรื่องความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลง ความผิดเกี่ยวกับเงินตรา มาตรา 240 ถึงมาตรา 249 ความผิดเกี่ยวกับดวงตรา แสตมป์และตัว มาตรา 250 ถึงมาตรา 263 เป็นต้น แต่ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน นั้นมีเพียงความผิดเกี่ยวกับเอกสารตามมาตรา 265 ถึงมาตรา 268 และมาตราที่เกี่ยวข้องกับเจ้า พนักงานของรัฐ ตามมาตรา 157, 159, ถึง 162

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ไม่มีการแยกมาบัญญัติไว้ให้ ชัดเจน ซึ่งอาจมีปัญหาในการตีความได้ รวมทั้งโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่จะปรับใช้ใน เรื่องหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีอัตราโทษที่ไม่เหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับความผิดเกี่ยวกับ เงินตรา หรือความผิดเกี่ยวกับดวงตรา แสตมป์และตัว ทั้ง ๆ ที่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและ เอกสารเกี่ยวกับที่ดินนั้นมีความสำคัญอย่างมาก และยังเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่อาจตามมา อีกมากมายเช่นเดียวกัน

นอกจากนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการออก หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน โดยมีขอบด้วย กฎหมาย หรือการปลอมหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินไว้โดย เฉพาะ ทำให้ไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร เช่นกัน

3) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน บางกรณีได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของ รัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง และอาจใช้ดุลพินิจไปในทางที่ไม่เหมาะสมหรือ กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้ เช่น มาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน ที่ได้บัญญัติถึงเรื่องการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะราย หรือระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ที่ยกเลิกหลักเกณฑ์เดิม คือระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515) เป็นผลทำให้เกิดการทุจริตอย่างมาก เป็นต้น

ปัญหาด้านนโยบาย

1) ความขัดแย้งระหว่างนโยบายในช่วงระยะเวลาที่ต่างกัน

นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดินที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงไป ในอดีตรัฐมีนโยบายให้มีการจำกัดในการถือครองที่ดิน แต่ในปัจจุบันข้อจำกัดนี้ได้ถูกยกเลิก โดยรัฐให้สิทธิถือครองที่ดินเป็นไปอย่างเสรีไม่จำกัดจำนวนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ประกอบกับสถานะทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวสูงมากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้มีการขยายตัวในอัตราสูง ทั้งในด้านอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และการบริการ ก่อให้เกิดความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น มีความตื่นตัวในการซื้อขายที่ดินและส่วนใหญ่ถูกกว้านซื้อ โดยนักลงทุนอุตสาหกรรม

นโยบายของรัฐในด้านการเข้าอยู่อาศัยทำกินในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติก็เช่นกัน ในบางเวลารัฐได้ขียนยอมผ่อนปรนให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยทำกินได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ และเป็นปัญหาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งในส่วนของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่างก็ได้กำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการเร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน และเร่งรัดการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวได้มีส่วนผลักดันให้บุคคลบางกลุ่มฉวยโอกาสแสวงหาประโยชน์จากการบุกรุกและเข้าอยู่อาศัยทำกินในที่ดินของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งได้พยายามดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐและในบางกรณีได้ก่อให้เกิดการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินทับที่ดินของผู้อื่นหรือของรัฐเป็นจำนวนมาก

2) ความขัดแย้งระหว่างนโยบายกับกฎหมาย

การปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและให้ได้ผลอย่างจริงจังขึ้นอยู่กับนโยบาย แต่รัฐมักจะมีนโยบายผ่อนปรนให้ราษฎรมากกว่าจะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ทำให้การจัดการและควบคุมดูแลเป็นปัญหาที่ยากแก่การแก้ไข ทั้งกรมที่ดินและกรมป่าไม้ยังได้ตรวจพบว่า มีราษฎรจำนวนมากไม่น้อยได้มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเหล่านี้เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ปัญหาด้านการบริหารราชการ

1) กรมที่ดินไม่สามารถเร่งรัดดำเนินการกำหนดเขตที่ดินของราษฎรและของรัฐให้ชัดเจนได้ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาการโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างราษฎรกับราษฎรและระหว่างรัฐกับราษฎรที่สะสมมานานได้สำเร็จทำให้เกิดปัญหาไม่สิ้นสุด

2) การขาดการประสานงานและวางแผนร่วมกันของส่วนราชการ และหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง รูปแบบการบริหารงานบางส่วนเป็นเอกเทศขาดความรับผิดชอบร่วมกัน การใช้ที่ดินและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีการวางแผนและประสานงานกันระหว่างส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นในการปฏิบัติงานจึงยังไม่สามารถแก้ปัญหการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน โดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้

ปัญหาด้านผู้มีอิทธิพลและอำนาจแฝง

ผู้มีอิทธิพลเป็นผู้สนับสนุนให้ราษฎรกระทำผิด ทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งประจำอยู่ในพื้นที่ที่มีความอึดอัดใจและประสบปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก เพราะได้รับความกดดันทั้งจากทางด้านผู้ประกอบการและหน่วยราชการด้วยกันในการแก้ปัญหา

จากการศึกษาวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป) และจากปัญหาอุปสรรคและแนวความคิดต่างๆดังที่กล่าวมาข้างต้น รวมทั้งตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจอันควรทำการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่มีผลกระทบต่อที่ดินอันจะนำไปสู่การวางมาตรการในการป้องกันการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ คือ

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินและอุปสรรคที่มีผลกระทบต่อการป้องกันและควบคุมการทุจริต

2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและสาเหตุการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน
3. เพื่อเสนอมาตรการ และความเห็นเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของประชาชนและส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อป้องกันการทุจริต

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินมีความสำคัญอย่างมาก เพราะที่ดินเป็นเศรษฐกิจที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่กฎหมายระเบียบและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องยังมีช่องว่างให้มีการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน จึงสมควรกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมาย เพื่อป้องกันการทุจริตดังกล่าว

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. ทราบถึงสภาพปัญหาและวิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน รวมทั้งการทุจริตในเรื่องดังกล่าว
2. เป็นแนวทางเสนอมาตรการและความเห็นเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการหรือเอกชน เพื่อป้องกันการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน
3. เป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านบริการประชาชนเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน และการบริหารงานเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ
4. เพื่อเป็นประโยชน์ต่ออนิสิต นักศึกษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนผู้ที่สนใจได้ศึกษาต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

โดยจะทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นหนังสือ ตำบรขยาย บทความ รายงานผลการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป) ข่าวทางหนังสือพิมพ์ วิทยานิพนธ์ ภาคนิพนธ์ รวมทั้งแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา ตลอดจนความคิดเห็นต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาประกอบการศึกษาและเปรียบเทียบ แล้วนำมาวิเคราะห์ศึกษาหาแนวทางเพื่อเสนอแนะต่อไป

1.6 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้จะศึกษาถึงสภาพปัญหาและสาเหตุที่มีการทุจริตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ดินทั้งโดยตรงและโดยอ้อม และมูลเหตุแห่งการทุจริตและประพฤติมิชอบในกรณีดังกล่าวจากการศึกษาการกระทำผิดในเรื่องที่ดินที่นำมาจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป) ที่เกิดขึ้นในเขตท้องที่จังหวัดที่มีการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในภาคต่าง ๆ รวมทั้งกรุงเทพมหานคร ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์กับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทย ตลอดจนหามาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย