



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่ดิน (Land) เป็นทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) ที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำรงชีพของมนุษย์ เพราะนอกจากจะเป็นบ่อเกิดของสิ่งจำเป็นพื้นฐานอันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรคแล้ว ยังมีความสำคัญต่อประเทศชาติในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) ที่ดินมีความสำคัญในการเป็นเครื่องหมายแสดงอาณาเขตของรัฐ

ที่ดินเป็นองค์ประกอบอันสำคัญที่ทำให้เกิดเป็นรัฐหรือประเทศชาติ รัฐหรือประเทศชาติต้องมีดินแดนเป็นของตนเอง มีอาณาเขตที่แน่นอนและมีอำนาจรัฐเหนือดินแดนนั้น กลุ่มชนชาติไม่มีที่ดินอันเป็นอาณาเขตแน่นอน ย่อมไม่ถือว่าเป็นประเทศ เช่น กลุ่มชนชาวปาเลสไตน์ เป็นต้น

(2) ที่ดินมีความสำคัญในทางการปกครอง

การปกครองเป็นอำนาจที่จำเป็นและสำคัญอย่างหนึ่งของคนที่อาศัยอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมาก เพราะเป็นการนำความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยมาสู่สังคมแห่งนั้น ที่ดินเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญในทางการปกครองทั้งต่อผู้มีอำนาจปกครองและผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง เช่น การแบ่งเขตที่ดินออกเป็นเขตจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ย่อมสะดวกแก่การปกครอง โดยเฉพาะเมื่อราษฎรมีที่ดินเป็นของตนเองและมีหลักฐานสำหรับที่ดินมั่นคง สามารถพิสูจน์สิทธิและที่ตั้งได้ก็จะป้องกันการทะเลาะวิวาท ซึ่งเป็นมูลเหตุนำไปสู่คดีอุกฉกรรจ์หรือฟ้องร้องกันนาคดีแพ่งโดยไม่ว่าเป็นทำให้อำนาจบ้านเมืองสงบสุขมีความมั่นคง

(3) ที่ดินมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจ

ตามหลักเศรษฐศาสตร์ถือว่า ที่ดินเป็นปัจจัยในการผลิตอย่างหนึ่ง เป็นป่อเกิดของการผลิตโภคทรัพย์ต่าง ๆ เช่น การเกษตร การอุตสาหกรรม การคมนาคม การเหมืองแร่ เป็นต้น การจัดระบบการเช่าที่ดินที่ดี การจัดแบ่งให้ราษฎรถือครองที่ดินอย่างถูกต้องเหมาะสมก็ดี ล้วนมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศทั้งสิ้น

(4) ที่ดินมีความสำคัญในทางการเมือง

การเมืองไม่ว่าจะเป็นระบอบการปกครองใด การจัดระบบการถือครองที่ดินนับว่าเป็นส่วนสำคัญมาก หากได้มีการจัดที่ดินให้ทุกคนได้มีสิทธิในที่ดิน เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและใช้ประกอบการทำงาน เลี้ยงชีพตามสมควรแก่สภาพอย่างทั่วถึงแล้ว ย่อมเป็นผลดีในทางการเมืองอย่างยิ่ง จะเห็นได้ว่าในระบอบประชาธิปไตย รัฐพยายามให้หลักประกันการมีกรรมสิทธิในที่ดินแก่ราษฎร ให้มีความสำคัญในการจัดระบบที่ดินให้เหมาะสมเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดมีช่องว่างระหว่างนายทุนกับคนจนมากเกินไป และตามประวัติศาสตร์การต่อสู้ของพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกก็มักจะหยิบยกปัญหาเรื่อง "ที่ดิน" มาเป็นชนวนโจมตียุยงให้แตกแยกและสามารถเอาชนะได้เสมอ¹ ด้วยเหตุนี้แต่ละประเทศจึงต้องเข้าดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินแตกต่างกันไปตามสภาพของสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี ประชากร และสิ่งแวดล้อมภายในประเทศของตน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹บรรจง ศ. นาคประดา, วิทยายุทธที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 3

(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงจันทร์การพิมพ์, 2530), หน้า 109.

(5) ที่ดินมีความสำคัญในด้านอื่น ๆ

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ที่ดินยังมีความสำคัญในด้านอื่น ๆ อีกมาก เช่น เป็นบ่อเกิดของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมนาชนิด เป็นหลักทรัพย์ประกันตัวผู้ต้องหา เป็นหลักประกันทางสินเชื่อ เป็นต้น

เมื่อที่ดินมีความสำคัญมากมาย เช่นนี้ ประกอบกับเป็นหลักทรัพย์ที่มีค่าไม่สูญหาย และเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำนวนจำกัด คงที่เปลี่ยนแปลงได้ช้า ในขณะที่จำนวนของประชากรเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ภาวะความไม่สมดุลย์ต่อกันจึงเกิดขึ้น ทำให้มีการบุกรุกแย่งชิงที่ดินกัน เป็นเหตุให้ทะเลาะวิวาทกัน จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มนุษย์ทุกคนพยายามที่จะแสวงหาเพื่อให้ได้ที่ดินมาเป็นของตนเอง ซึ่งผลจากการที่ต้องการมีที่ดินเป็นของตนเองนี้ทำให้เกิดการกำหนดรูปแบบและวิธีการในการออกหลักฐานสำหรับที่ดินเพื่อใช้ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินทั้งต่อรัฐและในระหว่างเอกชนด้วยกัน

ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งเช่นกันที่พบว่ามีการกำหนดวิธีการในการออกหลักฐานสำหรับที่ดินให้แก่ราษฎรมานาน นับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งปรากฏหลักฐานในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ และต่อเนื่องมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ปรากฏหลักฐานในกฎหมายตราสามดวง หลักฐานที่ดินในยุคแรก ๆ นี้ ได้จัดทำขึ้นเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน มีหลายแบบหลายประเภทด้วยกันคือ ใบจอง ใบเหยียบย่ำ โฉนดสวน โฉนดป่า ตราแดง หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน เป็นต้น แต่หนังสือทั้งหมดนี้เป็นเพียงหลักฐานแสดงการเสียภาษีอากรให้แก่รัฐเท่านั้น ซึ่งเมื่อมีคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินเกิดขึ้น ก็เป็นการยากในการพิสูจน์ตัดสินสิทธิในที่ดิน²

²ใบโฉนดสวนการออกโฉนดที่ดิน (น.ส.5) ที่ระลึกงานทอดกฐินวัดโพธิ์งาม พ.ศ. 2526 (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด อักษรบัณฑิต, 2526), หน้า 2.

ระบบการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่เป็นรากฐานในปัจจุบันเริ่มดำเนินการขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อทรงพระราชดำริเห็นว่าที่ดินมีราคาสูงขึ้น ราษฎรมีคดีพิพาทด้วยเรื่องที่ดินมากขึ้น จำเป็นจะต้องจัดระเบียบที่สำคัญใช้เป็นหลักฐานสำหรับที่ดินและจัดให้มีสิ่งแสดงหรือหมายเขตที่ดินนั้น ๆ ให้มั่นคง สะดวกต่อการจัดเก็บภาษีและป้องกันปัญหาวิวาทบุกรุกแย่งชิงที่ดิน จึงได้มีพระบรมราชโองการว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินและการทำทะเบียนที่ดินขึ้นเป็นหลักฐานตาม "ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120" ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินครั้งยิ่งใหญ่ มีการนำวิธีการแผนที่การออกโฉนดที่ดิน และการจดทะเบียนที่ดินของประเทศที่เจริญแล้วมาปรับปรุงใช้กับประเทศไทย³ หลังจากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินออกมาอีกหลายฉบับด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ฯลฯ แต่กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเหล่านี้ไม่สะดวกในการใช้และปฏิบัติ จนในที่สุดได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ซึ่งภายหลังต่อมาก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง และปัจจุบันกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย คือ หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบงานการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนทั่วไป

แต่เนื่องจากเกิดภาวะการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจที่ดินและการใช้ที่ดินในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เป็นเหตุให้ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งรัดพัฒนาตามไปด้วย ภัยการขยายสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ถนนหนทางถูกตัดผ่าน เชื่อมโยงกันทุกจังหวัด กิจการไฟฟ้า ประปา ได้ขยายออกไปทั่วบริเวณชานเมือง

³ศิริ เกวลินสฤยดี, "ปัญหาการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน", วารสารที่ดิน ปีที่ 38 ฉบับที่ 2 (มีนาคม - เมษายน 2535), หน้า 15.

กรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ ส่งผลให้ที่ดินมีค่าและราคาสูงขึ้น ประกอบกับ
 วนการจัดเตรียมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2523
 รัฐบาลไทย เริ่มคำนึงถึงความสำคัญของความมั่นคงในการถือครองที่ดินเพื่อพัฒนา
 การเกษตร ริดยกรมที่ดินได้วางโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน
 ทั่วประเทศไทย วัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ ออกโฉนดให้แก่ประชาชนชาวไทยที่เป็น
 เจ้าของที่ดินที่ยังไม่มีโฉนด ซึ่งมีอยู่ประมาณ 13 ล้านแปลง ให้แล้วเสร็จภายใน
 20 ปี ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในหลักการให้ดำเนินการตามโครงการ
 ดังกล่าวในปี พ.ศ. 2527⁴ ความต้องการมีที่ดินไว้เป็นของตนเองยิ่งมีมากขึ้นเป็น
 ลำดับ ก่อให้เกิดความพยายามในการแสวงหาที่ดินมาเป็นของตนเอง ไม่ว่าจะเป็น
 การได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ซึ่งกรณี
 การได้ที่ดินมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายส่วนใหญ่ปรากฏให้เห็นว่า ผู้กระทำความผิด
 มักใช้ช่องทางของกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการออกหลักฐานหนังสือแสดงสิทธิ⁵
 โดยเฉพาะในปัจจุบันจะพบว่าสื่อมวลชนในแขนงต่าง ๆ ได้ให้ความสนใจในการนำ
 ปัญหาดังกล่าวขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์กันเป็นที่กว้างขวาง ตัวอย่างเช่น เรื่องการบุกรุก
 ถือครองพื้นที่ไรดยรอบอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่และบริเวณสองข้างทางของถนนพระราชต์
 จังหวัดนครราชสีมา⁶ เรื่องการบุกรุกป่าสงวนบนยอดเขาภูเรือ จังหวัดเลย

⁴กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. โครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัด
 การออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ มกราคม 2533, หน้า 5-6.

⁵ดุสิต กาญจนาลัย, "ความสับสนซับซ้อนของกฎหมายที่ดิน
 เรื่องที่ถูกมองข้าม, หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน (29 สิงหาคม 2534), หน้า 9.

⁶"เบื้องหลังป่าไม้ชุดสนามกอล์ฟพูกป่าเขาใหญ่" หนังสือพิมพ์บ้านเมือง
 (19 มิถุนายน 2534), หน้า 1, 16, 18.

เรื่องการระเบิดและย่อยหินเพื่อสร้างท่าเทียบเรือบนเกาะสีชัง จังหวัดชลบุรี ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในหลาย ๆ ประการ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนความมั่นคงของประเทศ และเป็นที่น่าทราบดีอยู่แล้วว่า จุดเริ่มต้นของปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกโฉนดที่ดิน ผู้เขียนพบว่าระเบียบและวิธีปฏิบัติ ในการออกเอกสารสิทธิที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เปิดโอกาสให้ ผู้ปฏิบัติใช้เป็นช่องทางการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น ปัญหาที่จะนำมาวิเคราะห์ศึกษาก็คือ ระเบียบและวิธีปฏิบัติในการ ออกเอกสารสิทธิที่ดิน โดยเฉพาะกรณีการออกโฉนดที่ดิน เปิดช่องทางให้สามารถ กระทำทุจริตได้หรือไม่ อย่างไร ผู้กระทำความผิดใช้รูปแบบ วิธีการใดในการออก โฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบแพ่งและทางอาญา ลักษณะใด ผลกระทบที่เกิดขึ้นเมื่อมีการนำโฉนดที่ดินดังกล่าวไปใช้เป็นอย่างไร และ รัฐมีกลไกในการตรวจสอบความถูกต้องของความเป็นเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์หรือไม่ เพียงใด จะเห็นได้ว่าปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญ การจะทำให้ประเทศชาติ มีความมั่นคงทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม จึงจำเป็นต้องให้ความสนใจและค้นหา แนวทางป้องกันและแก้ไขต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

สืบเนื่องจากความสำคัญของปัญหาดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ จึงมุ่งที่จะศึกษา วิเคราะห์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงระเบียบวิธีปฏิบัติและข้อกฎหมาย รวมทั้งขั้นตอนที่ใช้ใน การออกเอกสารสิทธิที่ดิน โดยเฉพาะกรณีการออกโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน พ.ศ. 2497

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงที่มาและปัญหาที่เกิดขึ้นในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน สาเหตุที่ทำให้การออกเอกสารสิทธิในที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย ลักษณะและวิธีการที่ใช้ในการกระทำผิด

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะผลทางกฎหมายเมื่อมีการนำเอกสารดังกล่าวไปใช้ และผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นเมื่อมีการเพิกถอนเอกสารสิทธิเนื่องมาจากการออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4. เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข และมาตรการในการป้องกันปัญหาดังกล่าวให้บรรเทาเบาบางหรือหมดสิ้นไป และพัฒนากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบันต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเพื่อเรียบเรียงเป็นวิทยานิพนธ์นี้ จะทำการศึกษาและวิเคราะห์ที่อยู่ในส่วนของระเบียบ วิธีการ และขั้นตอนในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยศึกษาเฉพาะกรณีการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและอาญา ในส่วนที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะวิเคราะห์ถึง ระเบียบวิธีปฏิบัติและข้อกฎหมาย ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย ผลกระทบที่เกิดจากการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สภาพการบังคับใช้กฎหมาย ผลทางกฎหมาย บทกำหนดโทษ ตลอดจนแนวทางแก้ไขและมาตรการในการป้องกันปัญหาดังกล่าว

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยเพื่อเรียบเรียงวิทยานิพนธ์นี้ใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษาหลักทฤษฎีใน

ส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง และทางอาญาเป็นหลัก และศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ บทความ เอกสาร และวิทยานิพนธ์

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงระเบียบวิธีปฏิบัติและข้อกฎหมาย รวมทั้งขั้นตอนที่เข้าใช้ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยเฉพาะการออกโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
2. ทำให้ทราบถึงมูลเหตุแห่งปัญหาที่เป็นช่องทางให้เกิดการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รูปแบบและวิธีการที่ใช้ในการกระทำผิด
3. ทำให้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะผลทางกฎหมายเมื่อมีการนำเอกสารดังกล่าวไปใช้ และผลทางกฎหมายภายหลังที่มีการเพิกถอน
4. เพื่อได้แนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง ระเบียบ วิธีปฏิบัติของกฎหมาย ตลอดจนมาตรการในการป้องกันปัญหาดังกล่าวต่อไป
5. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อนิสิต นักศึกษา และผู้สนใจศึกษาในเรื่องดังกล่าว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย