

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กรณีศึกษาเรื่องการเมือง ในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางบริหารโดยข้าราชการประจำกับระบบการเมือง โดยมีนักการเมืองซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ต่างมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน¹ แต่เมื่อนำกระบวนการในการกำหนดนโยบายมาใช้เป็นพฤติกรรมในการตัดสินใจเกิดเป็นประเด็นปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มองเห็นได้เพื่อให้ออกมาเป็นทางเลือกนโยบายให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยบังคับให้ผู้อื่นปฏิบัติตามไม่ว่าจะเป็นไปในเชิงรูปธรรมหรือนามธรรม ก็เท่ากับเป็นการใช้อำนาจและอิทธิพล อาจใช้วิธีการขู่บังคับ การใช้กำลัง การยักย้ายถ่ายเท การโน้มน้าวจิตใจผู้อื่น การให้กำลังใจ ตลอดจนการชักชวนรวมกันหรือแยกกันจนเป็นเหตุให้การออกเอกสารสิทธิ (น.ส. 3 ก.) ในพื้นที่จังหวัดหนองคาย เป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพราะได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2535 เจ้าหน้าที่จึงไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้ ถ้าหากราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตี (ส.ค. 2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ดังนั้นเมื่อพื้นที่ในเขตอำเภอพรเจริญ อำเภอโซ่พิสัย และกิ่งอำเภอบึงคำปี่เป็นพื้นที่ที่มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน และไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ ที่ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการเพื่อปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่ พนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ว่าจะเป็นโดยวิธีการเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือโดยการเดินสำรวจตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ได้เฉพาะผู้ที่แจ้ง ส.ค. 1 หรือผู้ที่แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มี

¹ Fred W. Riggs "Bureaucrats and Political Development A Paradoxical View," in Joseph Lapalombare (ed) Bureaucracy and Political Development (Princeton, New Jersey); Princeton University Press, 1963, PP. 120 - 169.

ช้อยกเว้น กรณี ส.ป.ก. ร้องขอ² มิได้ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวแต่ประการใด แต่สำหรับที่ดินในเขต ส.ป.ก. หากได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน น.ส. 3 ก. ให้แก่ผู้ที่มีได้แจ้ง ส.ค.1 หรือแจ้ง ส.ค.2 ไว้ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต ส.ป.ก. แล้ว การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังกรณีที่เกิดขึ้นในพื้นที่อำเภอพรเจริญ อำเภอโซ่พิสัย และกิ่งอำเภอบึงคล้า จังหวัดหนองคาย

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นนโยบายของรัฐบาล เป็นการรับรองสิทธิของชนชั้น ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในเรื่องการทำกิน การจัดหา และการกำหนดสิทธิในที่ดิน ต้องยอมรับว่าการเมืองเข้ามามีบทบาทและแทรกแซงทุกยุคทุกสมัยไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 หรือโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี โดยนักการเมืองสามารถกำหนดนโยบาย การเสริมโครงการก่อนกำหนดเป้าหมายและแบบปฏิบัติการของโครงการในสภาวะเศรษฐกิจในลักษณะการสะสมทุน ผลกระทบโดยการแทรกแซงทางการเมืองยิ่งมากขึ้น การเมืองเข้ามาแทรกแซงเนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจเป็นตัวผลักดันและสร้างแรงจูงใจ เพื่อการไปสู่สถานะทางการเมือง โดยนักการเมืองเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการได้รับเอกสารสิทธิในที่ดิน เพื่อนำไปใช้เป็นฐานในทางเศรษฐกิจสนับสนุนฐานทางการเมือง การก้าวก้าวแทรกแซงมักเป็นระดับบุคคลและพรรคการเมือง ถ้าเป็นเศรษฐกิจพึ่งพาตนเองเพื่อความอยู่รอด การแทรกแซงก็จะไม่มาก แต่เมื่อเป็นเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม ที่ดินเป็นปัจจัยในเรื่องเศรษฐกิจ การเมืองจึงเข้ามามีบทบาททำให้มีความเกี่ยวโยงหรือมีความสัมพันธ์กับสถาบันการเงิน เพราะหากสถาบันการเงินไม่เข้ามาเกี่ยวข้อง การออกเอกสารสิทธิก็คงไม่เกิดประโยชน์ ที่มี การออกเอกสารสิทธิเพราะต้องการนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงิน เพื่อนำเงินจากสถาบันการเงินมาใช้ประโยชน์ในทางการเมือง ทำอย่างไรจะนำเงินจากสถาบันการเงินมาใช้เป็นพื้นฐานทางการเมืองได้ จึงต้องมุ่งให้ได้มาซึ่งหลักประกันในเรื่องสิทธิในที่ดินคือเอกสารสิทธิ เช่นกรณีการกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพ พาณิชยการ จำกัด โดยนำเอกสารสิทธิ (น.ส. 3 ก.) ในพื้นที่จังหวัดหนองคายไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน

² พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

มาตรา 36 ทวิวรรคสอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ

การออกเอกสารสิทธิในพื้นที่อำเภอพระเจริญ อำเภอโซ่พิสัย และกิ่งอำเภอทุ่งคล้า ที่ออกไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นเพราะปัญหาสภาพที่ดินในพื้นที่จังหวัดหนองคายมีสถานะทางกฎหมายหลายสถานะ เช่น อยู่ในพื้นที่ป่า อยู่ในพื้นที่ ส.ป.ก. ราษฎรครอบครองมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินบังคับใช้ (ก่อน 1 ธันวาคม 2497) แต่มิได้แจ้งการครอบครอง ส.ค. 1 หรือมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ต.ร. (ส.ค. 2) จึงทำให้เกิดประเด็นทางกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอาจต้องถอนสภาพที่ดิน หรือตั้งคณะกรรมการออกตรวจสอบสภาพก่อนดำเนินการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้กับราษฎร จึงทำให้เป็นต้นเหตุให้การออกเอกสารสิทธิในพื้นที่จังหวัดหนองคายเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับโครงสร้างความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะสำนักงานที่ดินในเรื่องการกำกับดูแล หรือควบคุม เจ้าพนักงานที่ดิน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งขาดความรู้ความสามารถในเชิงวิชาการ เมื่อต้องตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการในข้อกฎหมายก็อยู่บนความไม่แน่ใจ ไม่ได้ยึดถือหลักการและหลักเกณฑ์พร้อมเหตุผลและเจตนารมณ์ตามตัวบทกฎหมายเป็นรูปแบบในทางปฏิบัติ จึงเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ขาดระเบียบวินัย ความสำนึกและความรับผิดชอบ มองเห็นประโยชน์ที่มีการหยิบยื่นให้ ทำในสิ่งที่ผิดโดยได้รับประโยชน์ตอบแทน การออกเอกสารสิทธิในพื้นที่จังหวัดหนองคายจึงสรุปได้ 5 ประเด็น คือ

1. การรวมผลประโยชน์ระหว่างข้าราชการประจำ นักการเมือง หมายถึงข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการออกเอกสารสิทธิ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติ หรือเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำเรื่องราวการออกเอกสารสิทธิ
2. การใช้อำนาจและอิทธิพลบีบบังคับ โดยนักการเมืองสร้างอิทธิพลให้กลไกรัฐทำตามความต้องการโดยอาศัยโครงสร้างอำนาจทางส่วนกลางให้ส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามโดยมีความชัดเจนว่าข้าราชการตกอยู่ภายใต้อำนาจและอิทธิพลทางการเมือง
3. การออกเอกสารสิทธิในพื้นที่จังหวัดหนองคาย เกิดจากความหละหลวม หรือไม่รัดกุมของระบบบริหารงานที่ดิน มีการเตรียมการ จัดทีมงาน การแบ่งงาน เป็นเรื่องผลประโยชน์ที่หยิบยื่นให้ข้าราชการ เชื่อมโยงกับนายทุน นักการเมือง
4. การออกเอกสารสิทธิในพื้นที่จังหวัดหนองคาย เป็นเรื่องของรัฐศาสตร์การเมือง ข้าราชการท้องถิ่นส่วนใหญ่ฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี เห็นแก่ประโยชน์ที่มีผู้หยิบยื่นให้ จึงใช้อำนาจหน้าที่ของตนก่ออิทธิพลให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถาบันหรือองค์การของรัฐ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามความต้องการของนายทุนและนักการเมือง

5. ปัญหาสำคัญประเด็นสุดท้ายคือ ช่องว่างในทางกฎหมาย ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ประกอบ มาตรา 59 ทวิ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติให้ออกเอกสารสิทธิกรณีเกิน 50 ไร่ได้ แต่ไม่ได้จำกัดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดว่าจะออกได้ไม่เกินเท่าไร เมื่อไม่มีการจำกัดอำนาจการออกเอกสารสิทธิ (น.ส. 3 ก.) ในพื้นที่จังหวัดหนองคายจึงขยายผลการออกไปโดยมิชอบอย่างไม่จำกัด

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีหน่วยงานทำหน้าที่ตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยตรง ในลักษณะหน่วยตรวจสอบพิเศษ นอกเหนือจากผู้ตรวจราชการกระทรวง ผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน และผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เพราะการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นเอกสารสิทธิที่มีความสำคัญต่อการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน จึงชอบที่จะมีความมั่นคง ถูกต้องมีเช่นนั้นจะถดถอย และความเชื่อถือจากภาคเอกชนจะลดน้อยถอยลง หากความชัดเจน แน่นนอน หรือความถูกต้องไม่เป็นไปตามสภาพพื้นที่และหลักกฎหมาย

2. ผู้บริหารงานกรมที่ดินต้องยึดมั่นในความถูกต้อง เทียบตรง ไม่เกรงกลัวอิทธิพลของนักการเมืองที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ ให้กระทำการในหน้าที่ให้มีดีไปจากหลักเกณฑ์ ข้อกำหนด หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยเฉพาะการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินต้องสร้างจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่เกิดความรู้สึกในการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา ไม่เห็นแก่ประโยชน์ที่ผู้อื่นหรือนักการเมืองหยิบยื่นให้ ทั้งต้องไม่เกรงกลัวอิทธิพลในทางการเมือง

3. ควรมีการวางแผนการใช้ที่ดินในลักษณะของ "นโยบายที่ดินแห่งชาติ" (national land use planning law) เพื่อจัดทำแผนการใช้ที่ดินของประเทศโดยการกำหนดเขตชุมชนเมือง เขตเกษตรกรรม เขตป่าไม้ และเขตอนุรักษ์ทรัพยากรเป็นกรอบการจำกัดแผนพัฒนาระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น เพื่อปฏิรูประบบบริหารการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ

4. แก้ไขกฎหมาย และควบคุมดูแลข้าราชการประจำในการปฏิบัติหน้าที่ในแนวทาง

4.1 ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ควรแก้ไขอำนาจในการอนุมัติให้ออกเอกสารสิทธิของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามนัยมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่าจะออกได้ในวงจำกัดเพียงใด มิใช่ให้อำนาจโดยปราศจากขอบเขต

4.2 ควรมีบทบัญญัติกฎหมายภาษีทรัพย์สิน โดยเฉพาะในเรื่องอสังหาริมทรัพย์ มาใช้บังคับ เพราะมีการเพิ่มภาระภาษีให้ตกแก่ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมาก หรือนักกฎหมายในเรื่อง

การจำกัดสิทธิถือครองที่ดินมาใช้บังคับ การแสวงหาสิทธิในที่ดินก็จะลดน้อยลง ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรโดยนำอิทธิพลมาใช้ก็จะผ่อนคลายนลง และควรออกกฎหมายยกเลิกหลักการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) เพราะ ส.ค.1 ออกมาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 จนถึงขณะนี้รวมเวลา 43 ปี แต่ปรากฏว่ายังมีการนำ ส.ค. 1 มาใช้ในการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินไม่หมดสิ้น จนก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตจากเจ้าของที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงควรแก้การออกกฎหมายยกเลิกเพื่อจะได้ไม่มีการปลอมแปลง ส.ค. 1 มาใช้ในการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

4.3 ต้องพัฒนาข้าราชการกรมที่ดิน ให้มีความรู้ระเบียบกฎหมาย สามารถอธิบายให้กับผู้เกี่ยวข้องทราบว่าทำได้เพราะเหตุใด ทำไม่ได้เพราะเหตุใด และต้องมุ่งเน้นถึงสิทธิชุมชน สาธารณะ ราษฎรต้องรู้ถึงสิทธิ และปกป้องประโยชน์ในเรื่องสิทธิชุมชน เช่นหากมีการกว้านซื้อที่ดิน ราษฎรก็ทราบได้และรู้ถึงผลเสียหายที่จะเกิดกับชุมชนที่ตนอยู่อาศัย และสามารถร้องขอความเป็นธรรมจากหน่วยงานของรัฐเพื่อปกป้องผลที่จะกระทบต่อชุมชน โดยการชี้เบาะแสเพื่อรักษาสิทธิขั้นพื้นฐาน

5. พระราชบัญญัติวิธีการทางปกครอง³ จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดขั้นตอนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ สอดรับว่าทำไมจึงออกเอกสารสิทธิให้ผู้ขอ หรือออกไม่ได้เพราะเหตุใด และต้องพัฒนาคุณภาพนักการเมืองโดยการปฏิรูปการเมืองให้นักการเมืองรู้ถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน และรู้ถึงขอบเขตอำนาจของข้าราชการประจำตามกฎหมาย โดยไม่เข้าไปแทรกแซงหรือชี้นำให้ปฏิบัติหน้าที่โดยผิดกฎหมาย คือเมื่อให้ความรู้ข้าราชการประจำแล้วต้องให้ความรู้นักการเมืองด้วยว่าหลักการตามกฎหมายมีอย่างไร ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดก็ขอที่จะดำเนินคดีตามกฎหมายบัญญัติว่าด้วยความผิดทางละเมิด⁴ ของเจ้าหน้าที่อย่างจริงจัง

6. รัฐควรที่จะทบทวนบทบาทของคณะกรรมการที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้การจัด การออกเอกสารสิทธิ และการให้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน ให้มีความสอดคล้องและเกื้อกูลกัน ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งในด้านนโยบายการใช้ที่ดิน โดยให้มีคณะกรรมการระดับชาติ ชื่อว่าคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีกรรมการจากหน่วยงานหลักเช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสถาบันสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล พัฒนา วางแผนการใช้ที่ดินไปในทิศทางเดียวกัน

³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

⁴ พระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8

7. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จัดตั้งตามนัยข้อ 6 ขอบที่จะรับฟังข้อคิดเห็นจากประชาชน และสร้างความเข้าใจที่ตรงกันในหมู่ประชาชนรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่าย เกี่ยวกับกิจกรรมการจัดที่ดินเพื่ออยู่อาศัย การเกษตร และการออกเอกสารสิทธิ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน หากกิจการใดที่อาจกระทบประโยชน์ได้เสียของประเทศ หรือประชาชนก็ให้สามารถออกเสียงประชามติ เพื่อเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 214 ที่บัญญัติรองรับไว้



สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 214 วรรคแรก ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือ ประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้