

การออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายและผลกระทบ

จากการที่ได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการในการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องแนวนโยบายของรัฐที่มีต่อการออกเอกสารแสดงสิทธิกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกเอกสารแสดงสิทธิ หรือประเภทของเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดไปจนถึงขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จะเห็นได้ว่าการออกโฉนดที่ดินแต่ละวิธีมีระเบียบและวิธีปฏิบัติมากมายหลายขั้นตอน ซึ่งความที่มีระเบียบและวิธีปฏิบัติมากมายหลายขั้นตอนนี้เปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่สุจริตนำมาใช้เป็นช่องทางการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยได้ ดังนั้น ในบทนี้จะได้กล่าวถึงปัญหาและสาเหตุที่ทำให้เกิดการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมไปถึงผลกระทบที่เกิดจากการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.1 สาเหตุที่ทำให้เกิดการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษาค้นคว้าถึงระเบียบวิธีปฏิบัติและขั้นตอนในการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน โดยเฉพาะโฉนดที่ดินพบว่าสาเหตุหลักที่ทำให้โฉนดที่ดินออกมามีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ ระเบียบวิธีปฏิบัติและข้อกฎหมายกับผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังจะอธิบายให้ได้ความชัดเจนดังต่อไปนี้คือ

3.2.1 ระเบียบวิธีปฏิบัติและข้อกฎหมาย

สาเหตุสำคัญหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ ระเบียบและวิธีปฏิบัติที่ใช้ในการออกโฉนดที่ดิน ทั้งนี้ เพราะระเบียบและวิธีปฏิบัติดังกล่าว เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติใช้เป็นช่องทางการทุจริตได้โดยง่าย ขั้นตอนนี้จะได้กล่าวถึงปัญหาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายและข้อบกพร่องของกฎหมายที่ใช้ในการออกโฉนดที่ดินดังนี้คือ

1. ระเบียบวิธีปฏิบัติและข้อกำหนดในการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีเดินสำรวจตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ และเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกรณีที่มีจำนวนเนื้อที่เกิน 50 ไร่ ขึ้นไป

การที่รัฐบาลมีนโยบายให้ยกเลิกการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทย โดยได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ยกเลิกมาตรา 34-49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยทั้งหมดจากเหตุผลที่ว่า การจำกัดสิทธิเช่นนั้น เป็นการบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าของประเทศในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ทำให้คนไทยในปัจจุบันสามารถถือที่ดินแต่ละประเภทได้ตามความพอใจ โดยไม่มีการจำกัดจำนวนเหมือนแต่ก่อน¹ การขอออกโฉนดที่ดินของบุคคลโดยทั่วไปในปัจจุบันจึงไม่มีการจำกัดจำนวนเช่นกัน ยกเว้นแต่บุคคลบางประเภทที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิในการขอออกโฉนดที่ดินไว้ ซึ่งได้แก่ บุคคลผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ และมาตรา 59 ทวิ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

กล่าวคือ ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน มาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดบุคคลซึ่งผู้มีสิทธิจะขอออกโฉนดที่ดินไว้ดังนี้คือ

1. ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี่ยยบย่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

¹ศิริ เกวลินสฤตดี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พร้อมกฎกระทรวงฯ และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (กรุงเทพฯ: บริษัท บพิศการพิมพ์ จำกัด, 2531), หน้า 121.

2. ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ

3. ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่อฯ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ด้วย และสำหรับบุคคลตามข้อ 2 และ 3 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินให้ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

บุคคลตามข้อ 2 ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ หมายถึง ผู้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ภายในระยะเวลา 180 วัน นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ต่อมาเมื่อทางราชการประกาศเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ บุคคลประเภทนี้ได้มาแจ้งการครอบครองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศเดินสำรวจ หรือถ้าไม่มาแจ้งภายในกำหนดดังกล่าว แต่ได้มาเข้าเดินสำรวจในวันที่เจ้าหน้าที่เดินสำรวจไปถึงที่ดินของตนกับบุคคลตามข้อ 3 ผู้ซึ่งครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่อฯ หรือหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นผู้ที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การที่กฎหมายจำกัดสิทธิในการได้ที่ดินของบุคคลตามข้อ 2 และข้อ 3 ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าในกรณีบุคคลตามข้อ 2 รัฐบาลมุ่งจะช่วยเหลือผู้ตกค้างแจ้งการครอบครอง เพื่อให้เขาได้ที่ดินไปเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหากิน แต่อาจจะมิผู้ฉวยโอกาสบุกรุกทำลายป่า แล้วมาอ้างต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินไว้ก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว และไม่ได้แจ้งการครอบครอง แต่ความจริงเป็นที่บุกรุกเบิกหลังใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จึงต้องมีการจำกัดจำนวน

เนื้อที่ที่ดินไว้ ไม่เช่นนั้นบางคนอาจขวยเรือกาสูบป่าเป็นจำนวนที่ละมาก ๆ ๖๕ เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ² และในกรณีบุคคลตามข้อ 3 ก็เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า เป็นผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยพลการไม่มีหลักฐานอะไรเลย การที่รัฐให้สามารถออกโฉนดที่ดินได้ก็เพราะนโยบายที่มุ่งช่วยเหลือให้การครอบครองที่ดินของบุคคลดังกล่าวถูกต้องตามกฎหมายขึ้นมา จะได้ไม่ต้องมีโทษตามมาตรา 108 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะเป็นที่ยอมรับกันว่าส่วนใหญ่บุคคลประเภทที่ 3 นี้เป็นผู้ที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีน้อยไม่พอเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว จึงเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อทำกิน การกำจัดเนื้อที่ในการขออออกโฉนดที่ดินไว้ก็เช่นเดียวกับบุคคลตามข้อ 2 คือ ป้องกันมิให้มีผู้ขวยเรือกาสูบทำลายป่าเช่นกัน นอกจากนี้รัฐยังเห็นว่าการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ น่าจะเป็นการเพียงพอของการใช้ที่ดินทำกินในแต่ละครอบครัวแล้ว³

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 145.

³สุวัฒน์ กำลังหาญ, คำอธิบายระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิการพิมพ์ จำกัด, 2533), หน้า 8.

ส่วนบุคคลผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ
วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน* ได้แก่ ผู้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวล
กฎหมายที่ดินใช้บังคับ และมีได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) แต่ยังไม่มีโอกาส
ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ เพราะอยู่นอกพื้นที่ประกาศเดินสำรวจ บุคคลประเภทนี้มี
สิทธิที่จะขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย เหตุผลที่รัฐจำกัด
สิทธิในการขออกรโฉนดที่ดินก็เช่นเดียวกับบุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่

บุคคลทั้ง 3 ประเภทนี้กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดิน
ให้ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์เกินห้าสิบไร่จะต้องขออนุมัติจาก
ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะรายไป ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
ซึ่งปัจจุบัน ได้แก่ ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532)

*มาตรา 59 ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่
ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ใดที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และมีได้แจ้ง
การครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
พ.ศ.2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ ถ้ามีความจำเป็นจะขอ
ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงาน
เจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ
ประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่
ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้
ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตาม
วรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมา
จากบุคคลดังกล่าวด้วย

ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ข้อ 5 และ ข้อ 6 ดังนี้คือ

"ข้อ 5 ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใดเกินห้าสิบไร่ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า

- (1) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และ
- (2) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจ "

ซึ่งในเรื่อง "การทำประโยชน์" ได้ถือหลักปฏิบัติตามแนวทางการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 4 คือ เมื่อได้พิสูจน์การทำประโยชน์ตามความในข้อ 2 แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ก็ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอประกาศคำขอรับรองเป็นเวลา 30 วัน ฯลฯ เมื่อประกาศครบกำหนดแล้วก็นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปได้ การออกโฉนดที่ดินก็ยึดถือแนวดังกล่าวนี้ คือ ทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์⁴ ซึ่งในทางปฏิบัติจะดูว่าสภาพที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดิน มีการทำประโยชน์แล้วเพียงใด เช่น ถ้าเป็นที่

⁴กรมที่ดิน, "รายงานการประชุมกรม ครั้งที่ 3/2532", 29 สิงหาคม

เกษตรกรรมใช้ทานา ก็ต้องดูว่าเป็นนาเต็มทั้งแปลงหรือไม่ ถ้าไม่เต็มบางส่วนอาจไม่ได้บุกเบิกกันสร้างเป็นนา แต่ได้คงสภาพละเมาะไม้ไว้เพื่อใช้ไม้ทำฟืน หรือคงไว้เพื่อเป็นที่ผูกวัว ควาย ที่ใช้ทานา เพราะเมื่อใดนาเสร็จคงต้องมีที่ผูกวัวควายไม่ให้ไปกินข้าวกล้าในไร่นาของผู้อื่น อย่างนี้แม้ไม่ได้เป็นนาเต็มทั้งแปลง ตามสภาพยอมถือได้ว่าทำประโยชน์เต็มทั้งแปลงแล้ว ก็จะออกโฉนดที่ดินให้เต็มตามนั้นได้ อย่างไรก็ตามก็ตามรอยหลักทั่วไปแล้ว เมื่อมีการครอบครองแสดงความเป็นเจ้าของและทำประโยชน์ในที่ดิน แม้ว่าจะไม่เต็มทั้งพื้นที่หรือในทुक ๆ ตารางวาก็ตาม ก็ให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินไปได้

ลักษณะการทำประโยชน์ที่จะกำหนดเป็นระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสำหรับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดฯ เป็นหลักหรือแนวทางพิจารณา เพื่อสั่งอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินเกิน 50 ไร่ขึ้นไปนั้น จะต้องเป็นการทำประโยชน์ในระดับที่เหนือหรือยิ่งกว่าการทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ธรรมดาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ยึดเป็นหลักปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น⁵

แนวทางปฏิบัติการขอออกโฉนดที่ดินเกิน 50 ไร่ขึ้นไปของบุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ และมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพิจารณาสั่งการ ระเบียบได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายไปตรวจสอบที่ดินก่อน ซึ่งในความเป็นจริงผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งบุคคลทำการแทนในการตรวจสอบที่ดิน วิธีการก็คือ ก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินแปลงใดที่มีเนื้อที่เกิน 50 ไร่ขึ้นไป ให้แก่

⁵สุวัฒน์ กำลังหาญ, คำอธิบายระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์, หน้า 8.

ผู้ขอ จะต้องเสนอเรื่องไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา และในฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะต้องตรวจสอบเรื่องราวและเสนอความเห็นไปด้วยว่าที่ดินนั้นได้ทำประโยชน์เข้าหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 (1) และ (2) ของระเบียบคณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ฯ แต่ไหน ไฉน เพียงใด ควรจะสั่งอนุมัติหรือไม่ จำนวนเท่าไร ระเบียบที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการพิจารณาการออกโฉนดที่ดิน กรณีนี้เป็นการพิจารณาเป็นรายแปลงไป ผู้เขียนเห็นว่าผู้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่สุจริต ซึ่งได้แก่ ผู้ขอออกโฉนดที่ดินเข้าพนักงานที่ดิน และผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย สามารถนำเอาเงื่อนไขของหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาเป็นประโยชน์ในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตัวอย่าง เช่น มีการประกาศเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58, 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เจ้าของที่ดินได้มายื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน โดยอ้างว่าตนได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหลักฐานการครอบครอง มีจำนวนที่ดินทั้งหมด 80 ไร่ ซึ่งข้อเท็จจริงอาจจะครอบครองทำประโยชน์ไว้เพียง 20 ไร่ แต่อยากได้ที่ดินเป็นจำนวนมาก จึงมาแจ้งเกินไว้อีก 60 ไร่ ในส่วน 60 ไร่ ที่ยังไม่มีการทำประโยชน์ ก็รีบจ้างให้คนมาช่วยถากถางและนำพันธุ์ไม้ที่ปลูกได้ง่ายและโตเร็ว เช่น ยูคาลิปตัส มาปลูกลงไว้ในที่ดินแปลงนั้น หรือที่มากไปกว่านั้นก็อาจจะลงทุนนำต้นไม้ประเภทยืนต้น อายุมาก จากที่อื่นมาปลูกลงในพื้นที่ดิน ซึ่งปัจจุบันสามารถทำได้ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทางการเกษตรกรรม นอกจากนี้ยังอาจติดสินบนเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการมอบหมายให้ไปตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ให้เสนอความเห็นไปว่าที่ดินได้ทำประโยชน์เข้าหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 (1) และ (2) ควรที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งอนุมัติให้ได้

หรือในสวนพนักงานเจ้าหน้าที่ (ผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้ไปตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ในที่ดิน) ก็อาจนำเงื่อนไขของระเบียบดังกล่าวนี้มาเรียกร้องเอาผลประโยชน์จากผู้ขอออกโฉนดที่ดิน ซึ่งยอมให้เพราะต้องการได้มาซึ่งที่ดิน และในบางกรณีอาจจะเป็นเรื่องที่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินร่วมมือกับพนักงาน

เจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ที่จะได้รับจากการออกโฉนดที่ดิน ฯลฯ จะเห็นได้ว่าระเบียบปฏิบัติดังกล่าวเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่สุจริตเข้าเป็นช่องทางในการออกโฉนดที่ดิน อย่างไรก็ตามในขั้นตอนการอนุมัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเห็นพ้องด้วยความเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญ ว่ารายงานการตรวจสอบและเสนอความเห็นเรื่องสภาพการทำประโยชน์ที่ดินเป็นหลักฐานมั่นคงเข้าหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 (1) และ (2) เพียงพอหรือไม่เพียงพอ ควรจะส่งอนุมัติเท่าใดประกอบ ซึ่งในการส่งอนุมัติหรือไม่อนุมัตินี้ ข้อ 6 ของระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) กำหนดว่า

"ในกรณีที่น่าปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 ไม่เกินห้าสิบไร่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไม่อนุมัติ ในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่"

ในการขอออกโฉนดที่ดินของบุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ และ 59 ทวิ วรรคหนึ่ง เมื่อตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 มีจำนวนเกินห้าสิบไร่ขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินได้เท่ากับจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งอนุมัติเท่านั้น กล่าวคือเป็นการวางแนวทางปฏิบัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกโฉนดที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญ

ตัวอย่าง เช่น ที่ดินที่ขอออกโฉนดแปลงหนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ไปสำรวจรังวัดมาแล้วคำนวณเนื้อที่ได้ 80 ไร่ เมื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นว่าจะอนุมัติทั้ง 80 ไร่ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าทำประโยชน์จริงเพียง 55 ไร่ ก็อนุมัติเพียง 55 ไร่ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ต้องออก 55 ไร่ เท่าจำนวนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติเท่านั้น ส่วนที่เหลืออีก 25 ไร่ ซึ่งเป็นส่วนที่

ไม่อนุมัตินี้ราษฎรผู้ขอจะหมดสิทธิ รัฐย่อมมีอำนาจไปจัดทำให้ผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน
จับจองได้ หรือนำไปให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือสัมปทานได้ ตามนัยที่กฏกระทรวงฉบับที่
20 (พ.ศ. 2515) และฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2515) กำหนด⁶ ส่วนในกรณีที่ปรากฏว่า
เนื้อที่ที่หาประโยชน์มีจำนวนไม่เกินห้าสิบลไร่ ก็เป็นอำนาจที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออก
โฉนดที่ดินได้ ทั้งนี้ออกได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้หาประโยชน์ไว้แล้ว ซึ่งอาจจะเป็น
ห้าสิบลไร่พอดีก็ได้

จะเห็นได้ว่าระเบียบที่กำหนดไว้ในข้อ 6 ก็เป็นระเบียบที่เปิดโอกาสให้
ผู้ไม่สุจริตเข้าเป็นช่องทางในการหาผลประโยชน์ได้อีก เนื่องจากการสั่งอนุมัติหรือไม่
อนุมัติ และจำนวนเนื้อที่ที่สมควรอนุมัติ ล้วนขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด
แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งหากผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลยพินิจที่มิเป็นธรรม เห็นแก่ผล
ประโยชน์อันอาจพึงมีพึงได้แล้ว ความเสียหายต่อประเทศชาติจะเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก
และดังได้กล่าวมาแล้วว่า ดุลยพินิจที่นำมาจากการเสนอความเห็นในการตรวจสอบ
สภาพที่ดินของบุคคล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้ไปตรวจสอบสภาพที่ดินแทนอีกที่
บุคคลเหล่านี้จึงอาจหาความเห็นในการเสนอขออนุมัติการออกโฉนดที่ดินที่ผิดไปจาก
สภาพความเป็นจริงโดยทุจริต ยี่งในปัจจุบันอำนาจในการอนุมัติจำนวนเนื้อที่ในการ
ออกโฉนดที่ดินของผู้ว่าราชการจังหวัดมีอย่างไม่มีจำกัด และขั้นตอนการตรวจสอบความ
เห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่มีเพียงแค่ระดับจังหวัด ซึ่งเดิมทีในการอนุมัติออกโฉนดที่ดิน
เป็นจำนวนเกิน 100 ไร่ขึ้นไป กรมที่ดินได้วางระเบียบแนวทางปฏิบัติในการช่วย
ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบกลั่นกรองการหาประโยชน์โดยให้ส่งเรื่องให้กรมที่ดิน
พิจารณาก่อน แต่ปัจจุบันระเบียบดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไป เพื่อสนองรับนโยบายของ
กระทรวงมหาดไทยที่มุ่งหวังจะลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการกระจายอำนาจในการ
พิจารณาหรืออนุมัติต่าง ๆ ให้จังหวัดเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างคล่องตัวและ

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

รวดเร็วในการบริการประชาชน กรมที่ดินได้มีหนังสือเวียน ที่ มท 0713/ว 10609 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2533 เรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่มีเนื้อที่เกิน 100 ไร่ ให้จังหวัดพิจารณาเองได้ไม่ต้องส่งเรื่องมาให้กรมที่ดิน ตรวจสอบ อำนาจในการพิจารณาตัดสินในการออกโฉนดที่ดินจึงเป็นของผู้ว่าราชการ จังหวัดแต่เพียงผู้เดียว เท่ากับเป็นการลดขั้นตอนการตรวจสอบก่อนการออก โฉนดที่ดิน เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่สุจริตกระทำการทุจริตได้ง่าย

2. การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดิน (ประเภทมีหลักฐาน) ในเขตป่าไม้

ประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ประเภทมีหลักฐานดังนี้คือ

มาตรา 59 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ไม่ว่าจะได้มีการขอของ รัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็น สมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมี หลักฐานครอบครองด้วย

หลักเกณฑ์ของการขอออกโฉนดที่ดินในมาตรานี้ก็คือ ผู้ที่จะขอออกโฉนดที่ดิน เฉพาะรายได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิครอบครองในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายและมี หลักฐาน เช่น หลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ซึ่งรวมถึงผู้ครอบครองทำ ประโยชน์ต่อเนื่อง หรือมีใบจอง (น.ส.2) ใบเหี้ยบป่า น.ส.3 เป็นต้น โดยที่ดิน



ที่ขออนุญาตที่ดินตามมาตรา นี้จะเป็นบริเวณที่มีการประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วหรือไม่ก็ได้ (ข้อนำสังเกตุของมาตรา นี้ก็คือ เดิมที่ดินที่จะออกโฉนด เฉพาะรายไ้ นั้นต้องอยู่ในบริเวณที่รัฐมนตรีได้มีประกาศ การเดินสำรวจแล้วตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งถือว่าที่ดินนั้นเป็น ที่ดินที่ตกค้างจากการเดินสำรวจ) ที่สำคัญคือ การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา นี้จะมี เนื้อที่เท่าไรก็ได้ ไม่มียกข้อยกเว้นจากสิทธิของเจ้าของที่ดินไว้ เช่นเดียวกับบุคคล ตามมาตรา 58 ทวิ (1)

ปัญหาทางปฏิบัติของมาตรา นี้ส่วนใหญจะมาจากการขออนุญาตที่ดิน เฉพาะรายในเขตป่าไม้ โดยเหตุที่ประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้ออกให้ห้ามไว้มีให้ออก โฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ถาวร เช่น ที่บัญญัติห้ามไว้ในมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดิน ประกอบกับมาตรา 12 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้บัญญัติยกเว้นไว้สำหรับบุคคลที่ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งหมายความว่าบุคคลที่ครอบครองที่ดินในเขตป่าไม้ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะต้องมียกข้อยกเว้น ส.ค. 1 จึงจะมีสิทธิ ขออนุญาตแสดงสิทธิในที่ดินได้ ไม่ถือว่าครอบครองที่ดินของรัฐ นอกจากนี้บันทึก ข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. 2534 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2534 ได้บัญญัติไว้ในข้อ 5 เป็นการชัดเจนว่า บุคคลที่ครอบครองและทำ ประโยชน์ในที่ดิน โดยมีหลักฐาน ส.ค. 1 หรือใบจอง หรือใบเหี้ยบป่า หรือตราจอง สามารถออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตป่าไม้ได้ ดังนั้น ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตวนอุทยาน โดยเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตที่จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวรก็สามารถออกโฉนด ที่ดินได้ โดยให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 3 คน ประกอบด้วย ป่าไม้ จังหวัดหรือผู้แทน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือผู้แทน นายอำเภอท้องที่หรือผู้แทน และ กรรมการอื่นตามที่เห็นควรร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ซึ่งจะขออนุญาตที่ดินและ

อยู่ในเขตป่าไม้ ในการตรวจพิสูจน์การครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินให้ คณะกรรมการดำเนินการดังนี้

1. ให้ตรวจพิสูจน์ว่ามีการปลูกสร้างบ้านเรือน ปลูกไม้ยืนต้น ทำนา ทำไร่ หรือทำประโยชน์อย่างอื่นจริงตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องที่ ตลอดจนสภาพ ของกิจการที่ได้ทำประโยชน์

2. ให้นำหลักฐานอื่น ๆ เช่น รูปถ่ายทางอากาศ (ถ้ามี) ที่คณะกรรมการเห็นสมควร เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการตามข้อ 1-2 เสร็จแล้ว ให้สรุป ข้อเท็จจริงพร้อมความเห็นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกโฉนดที่ดินให้ ได้หรือไม่ เพียงใด ฯลฯ

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ที่ดินเป็นทรัพยากรอันมีค่าและจำเป็นในการ ดำรงชีวิตของมนุษย์ ที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์มักเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าไม้ ยิ่งใน ปัจจุบันบรรดานายทุนทั้งหลายต้องการได้ที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้ เพราะมีความ สวยงามตามธรรมชาติ เช่น ที่เขา ที่ภูเขา เหมาะแก่การจัดทำสถานที่พักผ่อน เช่น บ้านพักตากอากาศ สนามกอล์ฟไว้บริการนักท่องเที่ยว ทำให้มีผู้ทุจริตสมคบกันอาศัย หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวมาแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ไปใช้ ประกอบเรื่องขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายกันมาก⁷ โดยนำ ส.ค.1 ของที่ดินแปลงอื่น

⁷หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0712/ ว 516 ลงวันที่ 3 เมษายน

ใบแก้ไขหากล้ำเคียงกับที่ดิน แปลงที่ขออนุญาตที่ดิน เช่น ตาม ส.ค.1 เดิมอยู่หมู่ 2 ตำบลบึง อำเภอสรีราชา ทิศเหนือระยะ 60 เส้น จดนายดำ ทิศใต้ ระยะ 65 เส้น จดนายแดง ทิศตะวันออกจดห้วยสาธารณประโยชน์ ทิศตะวันตกจดทางสาธารณประโยชน์ และที่ดินที่ต้องการขออนุญาตที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ "ป่าเขาเขียว" อยู่ตำบลบางพระ อำเภอสรีราชา มีขอบเขตทิศเหนือจดเขา ทิศใต้ จดห้วย ทิศตะวันออกจดนายมี ทิศตะวันตกจดนางมา ก็แก้ไข ส.ค.1 ดังกล่าว ทั้งหมู่ที่ ตำบล ระยะ และข้างเคียง ให้ตรงกับที่ดินที่ต้องการขออนุญาตที่ดิน และเมื่อ ได้ ส.ค.1 ตรงตามที่ดินแปลงที่ต้องการขออนุญาตที่ดินแล้ว ก็ชี้แจงขอการตรวจพิสูจน์การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาอำนวยความสะดวกให้แก่ตน เช่น นำสิ่งปลูกสร้าง เช่น บ้านพัก ไม้ยืนต้นประเภทเตยเร็วมาปลูกไว้ แล้วติดสินบน เจ้าหน้าที่ให้ทาความเห็นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกโฉนดที่ดินให้ หรือ ฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายไม่สุจริตร่วมมือกับผู้ขออนุญาตที่ดินทำรายงานความเห็นซึ่งเป็นเท็จเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ฯลฯ หรืออีกกรณีหนึ่งก็คือ การแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ส.ค.1 ฉบับเดิมสูญหาย แล้วขอคัดสำเนาเพื่อนำไปประกอบเรื่องขออนุญาตที่ดิน⁸ ในกรณีดังกล่าวถ้าเจ้าหน้าที่ร่วมมือทุจริตด้วย ส.ค.1 ฉบับอำเภอก็จะสูญหาย เพื่อจะได้จัดทำ ส.ค.1 ขึ้นใหม่ทั้ง 2 ตอน ซึ่งในกรณีนี้ทะเบียนการครอบครองฉบับอำเภอมักจะคัดลอกใหม่ เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการขออนุญาตที่ดินในเขตป่าไม้ ซึ่งพฤติการณ์เช่นนี้เป็นการทำลายทรัพยากรป่าไม้และความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้ว

⁸หนังสือเวียนกรมที่ดิน ที่ มท 0712/ว 3168 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์

นอกจากนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า มาตรา 12 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งบัญญัติเป็นข้อยกเว้นว่า บุคคลที่มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันประกาศเขตป่าไม้ มีสิทธิขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าไม้ได้ สำหรับเขตป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้ให้นิยามศัพท์ว่า หมายถึง เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวร แต่บุคคลที่จะมีสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ครอบครองที่ดินโดยมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ถ้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ครอบครองที่ดินโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน คือ ต้องมีหลักฐาน ส.ค.1 แต่เมื่อที่ป่าไม้เป็นที่ดินของรัฐ โอกาสที่บุคคลจะแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ในเขตป่าไม้ ก่อนวันประกาศเขตป่าไม้จึงมีโอกาสน้อย จะมี ส.ค.1 ที่ถูกต้องตามกฎหมายเพียงไม่กี่แปลง แต่ความต้องการเรื่องที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวรมีมาก ความไม่สมดุลดังนี้ จึงได้มีการทูลจกริดเกิดขึ้น นอกจากนี้ถ้าพิจารณา มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งบัญญัติว่า "ให้บุคคลผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ครอบครองที่ดินโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อ นายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา" จะเห็นได้ว่าระยะเวลา 180 วัน เป็นระยะเวลาที่สั้นมาก โอกาสที่บุคคลซึ่งอยู่ในท้องที่ไกล ๆ จะแจ้งการครอบครองได้ภายในกำหนด 180 วัน จึงเป็นไปได้ยาก แม้ว่ากฎหมายจะ ได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดผ่อนผันการแจ้งการครอบครองที่ดินได้ ตามมาตรา 27 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ตาม ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 ก็ไม่มีการผ่อนผันแจ้งการครอบครองที่ดินอีก จึงมีผู้ตักสำรวจการแจ้งการครอบครองที่ดินเป็นจำนวนมาก และแม้ภายหลังจะมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 เพิ่มเติมมาตรา 59 ทวิ ขึ้นมาเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน แต่ได้ปฏิบัติตาม

มาตรา 27 ตี มีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เฉพาะราย
ได้ แต่บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ ก็ระบุถึงหลักฐานในการขอออก
โฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ ว่าต้องมีหลักฐาน ส.ค.1 ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ ตราจอง
 ฯลฯ ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวล
กฎหมายที่ดินใช้บังคับ ครอบไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินได้มีเอกสารออกหนังสือ
แสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าไม้

3. ระเบียบวิธีปฏิบัติและข้อกำหนดในการออกโฉนดที่ดิน เฉพาะราย
ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในกรณีมีความจำเป็นอย่างอื่น
การขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ นี้ กฎหมายบัญญัติไว้
ดังนี้คือ

มาตรา 59 ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่
ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ครอบไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และได้แจ้ง
การครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตี ถ้ามีความจำเป็นจะขอ
ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงาน
เจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ
ประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่
ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการจังหวัด ทั้งนี้
ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตาม
วรรคหนึ่งให้ความหมายรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อ เนื่องมา
จากบุคคลดังกล่าวด้วย

ผู้ที่ขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ไร้ยางไหม้ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องเป็นผู้ที่ครอบครองและ ทาประโยชน์ที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ตกค้างแจ้งการ ครอบครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทาประโยชน์ต่อเนื่องมาจากบุคคล ดังกล่าว ผู้นั้นจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี คือ เมื่อมีการเดินสำรวจ ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ซึ่งตกค้างแจ้งการครอบครองที่ดิน ถ้าประสงค์จะได้ สิทธิในที่ดิน จะต้องมาแจ้งการครอบครองต่อเจ้าพนักงานที่ดินในท้องที่ ซึ่งที่ดินนั้นตั้ง อยู่ภายใน 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือถ้าผู้นั้นไม่มาแจ้ง ภายในกำหนด แต่เมื่อถึงวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดเดินสำรวจ ผู้นั้นได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทาการสำรวจจริงวัด ถือว่าผู้นั้น ประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน กฎหมายจึงบัญญัติให้ผู้นั้นมาขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ทวิ ได้แต่มีเงื่อนไขซึ่งกำหนดโดยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดิน แห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 7 ดังนี้คือ

มีความจำเป็นในกรณีที่จะขอออกโฉนดที่ดินให้ได้ คือ

1. ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น มีพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวง
2. ผู้ครอบครองและทาประโยชน์ที่ดินจะรอนที่ดินนั้นให้แก่ ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของ รัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น ขายให้กระทรวงการคลัง เพื่อทาเป็นคลองชลประทาน หรือยกให้แก่กระทรวงการคลังเพื่อสร้างโรงพยาบาล เป็นต้น

3. มีความจำเป็นอย่างอื่นโดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น มีความจำเป็นที่จะขายที่ดินแปลงนั้นเพื่อนำเงินไปชำระหนี้ ถ้าไม่ออกโฉนดที่ดิน จะขายไม่ได้ เพราะอยู่บังคับห้ามโอน ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

การขออกรโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ทวิ นี้ในทางปฏิบัติแล้ว เป็นมาตราที่มีปัญหามากที่สุด เพราะมีระเบียบ กฎหมาย กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ออกรโฉนดที่ดินไว้หลายฉบับ บางเรื่องก็ถูกยกเลิกไปบางส่วน บางเรื่องถูกยกเลิก ทั้งหมด สร้างความสับสนในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขออกรโฉนดที่ดิน เฉพาะราย ตามมาตรา 59 ทวิ ในกรณีมีความจำเป็นอย่างอื่น ซึ่งระเบียบ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 7 (3) บัญญัติให้ต้อง ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน จะเห็นได้ว่าเป็นการวางระเบียบไว้กว้าง มาก เพราะไม่มีกฎเกณฑ์กำหนดตายตัวว่า "ความจำเป็นอย่างอื่น" มีขอบเขตแค่ไหน เกี่ยวกับเรื่องนี้ ท่านศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤตย์ ได้อธิบายความหมายของคำ ดังกล่าวไว้ในหนังสือคำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎกระทรวงฯ และระเบียบ ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่า "ความจำเป็นอย่างอื่นก็คือ นอกจากกรณีที่ดิน นั้น ถูกเวนคืนหรือเป็นกรณีที่ไม่ใช่การโอนที่ดินนั้นให้กับทางราชการ ซึ่งส่วนใหญ่จะ เป็นความจำเป็นที่เกี่ยวกับฐานะทางครอบครัว ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้นั้น โดยเฉพาะ เช่น มีความจำเป็นที่จะขออกรโฉนดที่ดิน เพื่อออกไปงานองกับธนาคาร นำเงินมาลงทุนในการซื้อบู๊ย ทาร์ว หรือว่าปลูกผัก เป็นต้น"⁹ ในขณะที่ คุณสุวัฒน์ กำลังหาญ มีความเห็นในเรื่องนี้ว่า "ในปัจจุบันคงต้องปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์ เพราะการที่ผู้ครอบครองทรัพย์สินมาติดต่อกับพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขออกรโฉนด

⁹ศิริ เกวลินสฤตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พร้อมกฎกระทรวงฯ และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ, หน้า 166.

ที่ดินสำหรับที่ดินของตน ซึ่งยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิยอมแสดงว่ามีความจำเป็นแล้ว แม้แต่จะอ้างว่าเพื่อนำใบยึดถือเป็นหลักฐาน เช่น เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการบุกรุก หรือการแย่งการครอบครอง เป็นต้น"¹⁰ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของท่านทั้งสองเป็นอย่างยิ่ง แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏเป็นแนวทางปฏิบัติของกรมที่ดินในปัจจุบันก็ยังยึดถือว่า ความจำเป็นอย่างอื่น หมายถึง ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของเจ้าของที่ดิน อย่างไรก็ตามการขออกรรณคดีที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ทวิ กรณีมี "ความจำเป็นอย่างอื่น" ก็ยังอยู่ในดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในชั้นสุดท้ายว่า ความจำเป็นอย่างอื่นของเจ้าของที่ดินนั้นเข้าหลักเกณฑ์ที่สมควรจะออกรรณคดีที่ดินให้ได้หรือไม่

สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ กระบวนการดำเนินการออกรรณคดีที่ดินตามมาตรา 59 ทวิของอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลยพินิจไว้ 2 ขั้นตอนด้วยกัน คือ ขั้นแรกในกรณีที่มีความจำเป็นตามข้อ 7 (3) ของระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) และขั้นที่สองในกรณีที่เนื้อที่เกิน 50 ไร่ขึ้นไป ซึ่งถ้าหากการขออกรรณคดีที่ดินรายใดมีทั้ง 2 ขั้นตอนนี้แล้ว ทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ที่ดินก่อน แล้วคำนวณเนื้อที่ที่ได้จากการรังวัด เสร็จแล้วจึงเสนอขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดในคราวเดียวกัน¹¹ ดังที่เคยกล่าวมาในกรณีการขออกรรณคดีที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ และ 59 ทวิ วรรคแรก แห่ง

¹⁰ สุวัฒน์ กาลังหาญ, คำอธิบายระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกรรณคดีที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์, หน้า 14.

¹¹ หนังสือเวียนกรมที่ดิน ที่ มท 0719/ว 15101 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม

ประมวลกฎหมายที่ดินว่า ผู้เขียนเห็นว่าผู้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่สุจริตสามารถใช้ขั้นตอนในการทํารายงานเสนอความเห็นสภาพการทําประโยชน์ที่ดินเพื่อขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในการเรียกร้องเอาผลประโยชน์เป็นส่วนตน การรายงานกรณีความจำเป็นอย่างอื่นตามข้อ 7 (3) นี้ก็เช่นกัน รศย เฉพาะอย่างยิ่งถ้า เนื้อที่ที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเกิน 50 ไร่ขึ้นไป ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า ตามปกติโดยทั่วไป รัฐไม่อนุญาตให้บุคคลที่เข้าครอบครองทําประโยชน์ที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับบังคับ รศย ไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินมาขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะราย ยกเว้นแต่มีความจำเป็น ดังนั้น หากเจ้าของที่ดินรายใดมาแสดงความประสงค์จะให้รัฐออกโฉนดที่ดินให้ รัฐจึงจะต้องพิจารณาเหตุผลด้วยความระมัดระวังและตรวจสอบสภาพการทําประโยชน์ให้ได้ความชัดเจนอย่างจริงจัง ซึ่งในส่วนนี้กรมที่ดินได้มีหนังสือเวียนกรมที่ดินที่ มท 0719/ว 18103 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2534 ในวันยื่นคำขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ขอและพยานบุคคลผู้รู้เห็น ให้ทราบว่าผู้ขอ เป็นผู้ครอบครองและทําประโยชน์ที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับบังคับติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน หรือมีหลักฐานอื่นควรเชื่อได้ว่าทำติดต่อกันมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับบังคับและให้สอบสวนถึงลักษณะและสภาพการทําประโยชน์ที่ดิน รวมตลอดถึงการครอบครองและทําประโยชน์ต่อเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินเดิมไว้ให้ชัดเจน ให้สอบสวนกานันผู้ใหญ่บ้าน ในกรณีเดียวกัน เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้จะเห็นได้ว่าอำนาจในการสอบสวนให้ได้รับความชัดเจนเป็นอำนาจที่ทำให้รวดเร็วกว้างมากขึ้นกับตัวบุคคลผู้ทําการสอบสวนและทําความเห็นเป็นหลัก ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติหากจะมีการใช้ระเบียบวิธีปฏิบัติในการแสวงหาผลประโยชน์ ผู้เขียนเห็นว่ามักจะ เป็นการร่วมมือกันระหว่างผู้ขอ กับเจ้าหน้าที่ที่ไม่สุจริตเสียเป็นส่วนใหญ

ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาอีกอย่างคือ มาตราดังกล่าวไม่ได้บัญญัติห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทําประโยชน์ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ไม่เหมือนกรณีเดินสำรวจ ซึ่งมาตรา 58 ห้ามไว้ไม่ให้ดำเนินการในพื้นที่จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวร ดังนั้น กรณีผู้ครอบครองและทําประโยชน์ไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ไว้ก็สามารถขออนุญาตที่ดินได้ในกรณีพื้นที่ที่ทางราชการได้

จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร เช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 แต่เนื่องจากบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. 2534 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2534 ข้อ 5 บัญญัติว่า "การดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตป่าไม้ ซึ่งมีหลักฐาน ส.ค.1 หรือใบจอง หรือใบเหี้ยมย่ำ หรือตราจอง จังหวัดจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 3 คน ประกอบด้วย ป่าไม้ จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือผู้แทน นายอำเภอท้องที่หรือผู้แทน และกรรมการอื่นตามที่เห็นควร ร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน" ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้กรณีการขอกออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ไรดย่อมมีหลักฐานทางที่ดิน เจ้าหน้าที่ทางป่าไม้จะไม่ร่วมตรวจสอบพิสูจน์ที่ดิน ทางปฏิบัติก็คือ เจ้าพนักงานที่ดินจะนำหนังสือส่งประกาศแจกโฉนดที่ดินไปให้ฝ่ายป่าไม้ทราบ หากไม่รัดไถ่บังคับค้ำภายในกำหนด ก็จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอ จุดนี้เป็นจุดสำคัญอีกประการที่เปิดช่องทางให้ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่สุจริต ใช้นโยบายการออกโฉนดที่ดินรุกล้ำป่า เพราะไม่มีขั้นตอนการตรวจสอบมาก ไรดยเฉพาะกับกรมป่าไม้ที่อยู่คนละหน่วยงานและ เป็นผู้ที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเขตป่าไม้โดยตรง

4. การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 59 ตรี ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่เจ้าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ความสำคัญของมาตรานี้ก็คือ ถ้ามีการรังวัดค่านวนเนื้อที่ในการออกโฉนดที่ดิน เกิดปรากฏว่าจำนวนเนื้อที่ที่ค่านวนได้นั้นแตกต่างกับจำนวนเนื้อที่ที่แจ้งไว้ในแบบแจ้งการครอบครอง คือ ส.ค.1 กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกโฉนดที่ดินได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์จริง ทั้งนี้ ต้องอยู่บังคับกับเงื่อนไข

แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) อีกที ทั้งนี้ เพราะในการแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินไปแจ้งภายในระยะเวลา 180 วัน นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับ ข้อเท็จจริงในการแจ้งนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่มิได้มีการรังวัดเพื่อทราบระยะกว้างยาวและแนวเขตที่ดินแต่อย่างใด หากแต่เป็นการกระยะเอาด้วยสายตาเป็นการคาดคะเน เจ้าของที่ดินบางรายก็แจ้งจำนวนเนื้อที่และระยะไว้มากกว่าความเป็นจริง บางรายก็แจ้งไว้น้อยกว่าความเป็นจริง เพราะไม่อยากจะเสียภาษีมาก เมื่อเจ้าของที่ดินได้มาแจ้งไว้ในเบื้องต้น กฎหมายก็ให้การรับรองว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินนั้น วัตถุประสงค์ของผู้แจ้งเป็นผู้มีสิทธิครอบครองและมีสิทธิที่จะขออนุญาตที่ดินได้ตามความเป็นจริงที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่อาจเกิน 50 ไร่ ก็ได้ วัตถุประสงค์เสนอเรื่องราวขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ ทั้งไม่มีข้อจำกัดในเรื่องห้ามรอน 10 ปี ด้วยเหตุนี้เมื่อมีการนำที่ดินประเภทนี้มาขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กฎหมายจึงต้องบัญญัติวิธีการพิเศษไว้เพื่อรักษาสิทธิและประโยชน์ของผู้ครอบครองทำประโยชน์เองและของผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียง รวมตลอดถึงประโยชน์ของรัฐ จึงได้ให้อำนาจคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) วางระเบียบขึ้น ดังนี้

ข้อ 8 ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าปรากฏว่า ที่ดินมีอาณาเขตระยะของแนวเขต และที่ดินข้างเคียงถูกต้องตรงกับหลักฐานการแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน แต่เนื้อที่ที่คำนวณได้แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว แต่ไม่เกินเนื้อที่ที่คำนวณได้

ในกรณีที่ระยะของแนวเขตที่ดินผิดพลาดเคลื่อน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำงานประยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ แล้ว เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตไว้เป็นการถูกต้องครบถ้วน ทุกด้าน

จะเห็นได้ว่า ถ้าผลการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนปรากฏว่า อาณาเขตของที่ดิน ระยะของแนวเขต และเจ้าของที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้อง ตรงกับใบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) และเชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกันกับใน หลักฐานใบแจ้งการครอบครอง แม้ว่าผลการคำนวณเนื้อที่จะแตกต่างไปจากจำนวน เนื้อที่ที่ระบุไว้ในแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่ว่าจะมากขึ้นหรือน้อยลงก็ตาม กฎหมายกำหนดให้ออกโฉนดที่ดินได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ทำประโยชน์แล้ว แต่ต้องไม่เกิน เนื้อที่ที่คำนวณได้ สำหรับ "เนื้อที่ที่ทำประโยชน์" แล้วมีความหมายเช่นไรนั้น ได้กล่าวมาแล้วใน เรื่องการขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ และมาตรา 59 ทวิ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในกรณีเนื้อที่เกิน 50 ไร่ ซึ่งผู้ไม่สุจริต สามารถนำเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินให้เท่ากับเนื้อที่ที่ทำประโยชน์มาเป็นเงื่อนไขในการเรียกร้องประโยชน์เป็นส่วนตน ปัญหาในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วย กฎหมายที่เป็นข่าวครึกครื้นมากในขณะนี้ก็เนื่องมาจากระเบียบปฏิบัติตามข้อ 8 นี้ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าข่าวคราวที่ลงนหน้าหนังสือพิมพ์มักเป็นเรื่องการออกโฉนดที่ดินจาก หลักฐาน ส.ค.1 และมีจำนวนเนื้อที่ในโฉนดที่ดินมากกว่าเนื้อที่ที่ปรากฏใน ส.ค.1 (หลักฐานเดิม) อย่างผิดปกติ เช่น ส.ค.1 เดิมมีเนื้อที่ 20 ไร่ แต่รังวัดใหม่แล้ว คำนวณเนื้อที่ได้ 60 ไร่ มากกว่าของเดิม 40 ไร่

จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ในข้อ 8 กำหนดว่า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว แต่ไม่เกินเนื้อที่ที่คำนวณได้ ในการ ทุจริตจึงมักระบุเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ไว้เท่ากับเนื้อที่ที่คำนวณได้ แต่เมื่อตรวจสอบ หลักฐานมักจะพบว่ารายการคำนวณรังวัดที่คำนวณได้ เนื้อที่เพิ่มขึ้นนี้หายไป

รอยเฉพาะถ้าเป็นที่ดินที่อยู่บนเขตป่า* แม้จะมีระเบียบในข้อ 10 ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) นี้ กำหนดว่าในกรณีที่ดินนั้นมีด้านหนึ่งด้านใดหรือหลายด้านจดที่ป่าหรือที่รกร้างว่างเปล่าและระยะที่วัดได้เกินกว่าระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองให้ถือระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองเป็นหลักในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก็ตาม ชื่อนำส่งเกิดสำหรับการออกโฉนดที่ดินในลักษณะนี้ ส่วนใหญ่ผู้ที่ไม่สุจริตจะไม่ใช้การออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค.1 รอยตรง แต่จะเป็นการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีความสำคัญเป็นลำดับ

ตัวอย่าง เช่น หลักฐานเดิม ส.ค.1 มีจำนวนเนื้อที่ 9 ไร่ ต่อมาเปลี่ยนเป็น น.ส.3 หลังจากนั้นเปลี่ยนอีก เป็น น.ส.3 ก. ทำยที่สุดเป็นโฉนดที่ดินได้เนื้อที่รวมทั้งหมด 70 ไร่ ที่ออกโฉนดที่ดินมาในลักษณะนี้ได้ก็เนื่องมาจากในทางปฏิบัติของการออกโฉนดที่ดินที่ออกสืบเนื่องจากหลักฐานอื่นนอกจากแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เช่น ใบจอง ใบเหี้ยบย่า น.ส.3 น.ส.3 ก. พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการได้เอาหลักการตามข้อ 8 นี้ มาใช้โดยอนุโลม¹² ทั้งที่น่าจะเข้าใจได้ว่ากรณีที่กฎหมายตามมาตรา 59 ตรี ไม่ได้ระบุครอบคลุมถึงหลักฐานอื่นก็เนื่องจากหลักฐานอื่นนั้นไม่ว่าจะเป็น ใบจอง ใบเหี้ยบย่า น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก. ก็ตาม ได้ผ่านการรังวัดและตรวจสอบเนื้อที่มาก่อนข้างแน่นอนแล้ว จึงไม่

*ดูรายงานการประชุม คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาการบุกรุก

ถือครองพื้นที่โดยรอบอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ และบริเวณสองข้างทางของถนน
 ธารรัชต์ จังหวัดนครราชสีมา ครั้งที่ 4/2535 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2535 จัดทำโดย
 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า กรมป่าไม้

¹²หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0606/31226 ลงวันที่ 8 กันยายน 2516

น่าจะมีปัญหาในเรื่องความผิดพลาดคลาดเคลื่อนของเนื้อที่ และระยะของแนวเขตอีก
 มาตรา 59 ตรี จึงมิได้บัญญัติครอบคลุมไปถึง ส่วนในวรรคสอง ของข้อ 8 ได้กำหนด
 ไว้เฉพาะกรณี "ระยะแนวเขตที่ดิน" อย่างเดียวเท่านั้นที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ถ้าผู้มี
 สิทธิในที่ดินข้างเคียงฯ หักง้อรับรองแนวเขตไว้เป็นการถูกต้องครบถ้วนทุกด้าน จึงจะ
 ออกโฉนดที่ดินให้ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการประกันว่าไม่มีการรุก้ำที่ดินกันนั่นเอง ฉะนั้น
 เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์ตามวรรคสองแล้วก็ทำให้เข้าใจได้ว่า ตามหลักเกณฑ์ของ
 ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ข้อ 8 วรรค 1 ถ้าทุกอย่าง คือ อาณาเขต
 ระยะของแนวเขต และที่ดินข้างเคียงทุกด้านตรงกันแล้ว แม้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียง
 บางด้านจะรับรองเขตไม่ครบ ก็สามารถออกโฉนดที่ดินได้ กรณีนี้จึงมีข้อสังเกตว่า
 จะแน่ใจได้อย่างไรว่าจะไม่รุก้ำที่ดินแปลงข้างเคียง

จะเห็นได้ว่าความไม่รัดกุมของระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนตามกฎหมายนี้
 ทำให้ความลำบากยากแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในทางปฏิบัติ เพราะจะต้องตีความ
 ตีบทกฎหมายแล้วนำมาใช้ปฏิบัติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับราษฎรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน
 แล้วยังไม่เข้าใจในระเบียบวิธีปฏิบัติ บางครั้งแม้พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการออก
 โฉนดที่ดินให้ตามระเบียบ วิธีปฏิบัติ ก็เข้าใจว่าการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการหลาย
 ขั้นตอนก็เพื่อหวังในการเรียกเอาผลประโยชน์ จนถึงขนาดนำเรื่องร้องเรียนต่อ
 กรมที่ดิน ทำให้เกิดความยุ่งยากและล่าช้ามากกว่าเดิมก็มีพบเห็นอยู่บ่อย ๆ

5. การออกโฉนดที่ดินกรณีที่มีผู้รั้งแย้งสิทธิ ตามมาตรา 60

ในการขอออกโฉนดที่ดินไม่ว่าด้วยวิธีใด เมื่อปรากฏว่ามีผู้มารั้แย้งสิทธิ
 ของผู้ขอออกโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ที่จะต้องทำการสอบสวนเปรียบเทียบ
 ดังนี้

มาตรา 60 ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์
 ถ้ามีผู้รั้งแย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจ
 ทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลง

กันไม่ได้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณา
สั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา สั่งประกาศ
วัดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อกรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่มิพอใจไปดำเนินการฟ้อง
ต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่ง
ถึงที่สุดประกาศวัด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้
ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา สั่ง
แล้วแต่กรณี

ก่อนออกโฉนดที่ดินจะต้องประกาศแจกโฉนดที่ดินก่อน ทั้งนี้ตามกฎกระทรวง
ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) กำหนดไว้ในข้อ 9 (3) มีกำหนด 30 วัน ระหว่าง 30
วันนี้ หากปรากฏว่ามีผู้ยื่นคำขอโต้แย้งคัดค้าน เจ้าพนักงานจะรับคำขอคัดค้านไว้
แล้วนัดทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ภายกำหนดนัดวันเปรียบเทียบหลังจากที่ครบ
กำหนดประกาศแล้ว สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบนั้น
กฎหมายกำหนดแยกไว้ใน 2 กรณี คือ 1. กรณีการโต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน
โดยการเดินทางตรวจทั้งตำบลตามมาตรา 58 พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการเปรียบเทียบ
ได้แก่ "ผู้กำกับการเดินทางตรวจ" ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
ให้ไปควบคุมการเดินทางตรวจออกโฉนดที่ดินในท้องที่นั้น แต่ถ้าหากเป็นการโต้แย้ง
คัดค้านการขอออกเฉพาะรายตามมาตรา 59 หรือมาตรา 59 ทวิ พนักงานเจ้าหน้าที่
ผู้ทำการสอบสวน ได้แก่ เจ้าพนักงานที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงาน
ที่ดินจังหวัดสาขาในท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่

ถ้าตกลงกันได้ก็ดำเนินการไปตามที่ตกลงกัน แต่ถ้าไม่ตกลงกัน เจ้าหน้าที่
ผู้ทำการเปรียบเทียบจะต้องเสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็นไปยังเจ้าพนักงานที่ดิน

จังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เพื่อพิจารณาสั่งการ เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา สั่งประกาศไว้แล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือแก่คู่กรณีทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องหรือร้องต่อศาลภายในกำหนด 60 วัน* นับแต่วันรับทราบคำสั่ง ในกรณีที่ไปฟ้องร้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้จนกว่าศาลจะพิจารณาหรือมีคำสั่งประกาศไว้แล้ว จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องหรือร้องภายในกำหนด จึงดำเนินการตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่ง แล้วแต่กรณี การสั่งการจะเป็นไปเช่นไรนี้ เป็นเอกสิทธิ์หรือดุลยพินิจของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาโดยเฉพาะ การที่กฎหมายบัญญัติให้เจ้าพนักงานมีอำนาจ ทำการสอบสวนเปรียบเทียบกรณีผู้โต้แย้งสิทธินี้ ก็เนื่องจากวัตถุประสงค์ที่จะไม่ให้มีการนำคดีข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลโดยไม่จำเป็น เพราะข้อพิพาทบางอย่าง เรื่องหากคู่กรณีได้รับความชี้แจงแนะนำในบางสิ่งบางอย่างจากพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคนกลางไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้น ๆ ทั้งในข้อกฎหมาย ความได้เปรียบเสียเปรียบในคดี การเสียเงินเสียเวลาในการดำเนินการคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลแล้ว ส่วนใหญ่ก็สามารถตกลงประนีประนอมยอมความกันได้¹³ ผู้เขียนเห็นว่าส่วนหนึ่งของปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งทำให้การออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องมาจากมาตราดังกล่าวนี้เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกผู้ไม่สุจริตสามารถติดสินบนเจ้าพนักงานในการหาความเห็นตั้งแต่ต้นชั้นเปรียบเทียบไปจนถึงก่อนมีคำสั่งจากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา และตัวเจ้าพนักงานเองก็สามารถเรียกรับสินบน

*ดูหนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท 0716/4136 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์

¹³สนอง รอดบำรุง, คู่มือการไกล่เกลี่ย - เปรียบเทียบ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร: ซีรพงษ์การพิมพ์, 2532),

จากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ในการสอบสวนเปรียบเทียบและมีคำสั่ง ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 144, 148 และ 157 บัญญัติไว้เป็นความผิด ปรากฏอยู่บ่อยๆ ว่ามีการฟ้องร้องเจ้าพนักงานในการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ว่าดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ถึงแม้ว่ามาตรา 60 จะบัญญัติให้ผู้ที่ไม่พอใจต่อคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานสามารถนำความไปยื่นฟ้องต่อศาลก็ตาม) การฟ้องร้องเจ้าพนักงานในการปฏิบัติงานตามขั้นตอนดังกล่าวนี้ นอกจากการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว การยื่นเรื่องราวเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ให้อำนาจไว้* ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529**

มีข้อสังเกตว่า ในเรื่องอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสอบสวน เปรียบเทียบสั่งการตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ขณะนี้มีปัญหาว่าจะนำมาใช้ระหว่างรัฐกับเอกชนได้หรือไม่ เนื่องจากเกิดมีกรณีราษฎรขอออกโฉนดที่ดินแล้ว

*ดูพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นเรื่อง que ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ...

**ดูหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/ร.379 ลงวันที่

มีหน่วยงานราชการของรัฐคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน เช่น คัดค้านว่าที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จากกรมป่าไม้ คัดค้านว่าที่ดินเป็นที่ราชพัสดุ จากกรมธนารักษ์ เป็นต้น ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมากที่ นร 0601/ป.902 ลงวันที่ 29 มกราคม 2533 เคยชี้แจงตอบปัญหาซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หาหรือว่าบทบัญญัติตามมาตรา 60 วรรคหนึ่งได้บัญญัติว่า "ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน" ซึ่งก็หมายความว่า มีการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินนั้น และอาจขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ การที่กรมป่าไม้คัดค้านการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกันเพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงใช้อำนาจตามมาตรา 60 ทว่าการสอบสวนเปรียบเทียบกรณีนี้ไม่ได้ จึงต้องดำเนินการทางศาลเพียงอย่างเดียว ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวนี้สำหรับหน่วยราชการแล้วไม่สามารถดำเนินการทันทีได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ กว่าศาลจะพิจารณาเป็นที่แน่ชัดว่าที่ดินแปลงนั้นเป็นของส่วนราชการนั้นก็อาจจะมีการโอนเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในที่ดินหลายทอดแล้ว กรณีเจ้าของกรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นผู้ซื้อโดยสุจริต ย่อมได้รับความเสียหายมาก

อย่างไรก็ตามหนังสือฉบับนี้คงกล่าวถึง เฉพาะกรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิในเขตป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น

กล่าวโดยสรุประเบียบและวิธีปฏิบัติที่ยู่ยากมากขั้นตอน และให้อำนาจกับพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเอกสิทธิ์ในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาการออกโฉนดที่ดินคือที่มาให้ผู้ปฏิบัติที่ใหม่สุจริตเข้าเป็นช่องทางในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าไม่มีตัวบุคคลมาเป็น

ผู้ดำเนินการ ซึ่งในหัวข้อต่อไปจะได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงการใช้อำนาจหน้าที่และ สิทธิของผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย

3.1.2 ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายในการออกโฉนดที่ดิน

ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงปัญหาการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเนื่องมาจากตัวบุคคลผู้ปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลภายนอก ดังนี้

3.1.2.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินนี้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐในการ ปฏิบัติงาน 2 ประเภทด้วยกันคือ

(1) พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

พ.ศ. 2497

มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้คำจำกัด

ความ "พนักงานเจ้าหน้าที่" ว่าหมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตาม ประมวลกฎหมายนี้ และพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวล กฎหมายนี้ เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายนี้ ได้แก่ นักวิชาการที่ดิน เจ้าหน้าที่ที่ดิน เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ช่างรังวัด ฯลฯ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการใน การออกโฉนดที่ดินไม่ว่าจะเป็นการรับคำขอ การไปรังวัด การเขียนรูปแผนที่โฉนด ที่ดิน หรือแม้กระทั่งการทำคำสั่งในการออกโฉนดที่ดิน เช่น แต่การดำเนินการ จะต้องเป็นไปในลักษณะที่มีผู้ขอออกโฉนดที่ดิน ถ้าเป็นกรณีที่ศาลสั่งให้ทำ เช่น ศาลมี คำสั่งให้ช่างรังวัดไปทำแผนที่พิพาทตามคำสั่งศาลในคดีแพ่งไม่ใช่ออกไปทำการรังวัด ตามคำขอ เช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะ มิได้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นแต่ศาลขอร้องในฐานะผู้ชำนาญหรือมีความรู้ ในทางแผนที่เท่านั้น (เทียบคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 17/2506) นอกจากนี้พนักงานอื่น เช่น ช่างรังวัดของกรมชลประทาน หากรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ต้องถือว่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนของการออกโฉนดที่ดิน จะเห็นว่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจมาก เพราะเป็นผู้มีอำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินโดยตรงตามที่มาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้ โดยเฉพาะในการมีอำนาจพิจารณาสั่งการในการออกโฉนดที่ดิน กรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิตามมาตรา 60 จะโต้แย้งคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ว่านี้ก็ได้ เฉพาะแต่คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าอำนาจในการพิจารณาหรืออุทธรณ์คดีที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขานั้น หากใช้ด้วยความไม่สุจริต ไม่เป็นธรรมหรือใช้โดยมิชอบแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติ

เกี่ยวกับความเป็นเจ้าพนักงานในประมวลกฎหมายที่ดินนี้มีข้อน่าสังเกตก็คือ มาตรา 58 วรรคสุดท้าย ซึ่งระบุให้เจ้าหน้าที่ที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการหาประโยชน์ที่ดินเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานั้น กฎหมายจะตีความ เฉพาะเจ้าหน้าที่ที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการหาประโยชน์ที่ดิน ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิ์ กับช่างรังวัด ตามมาตรา 58 การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีเดินสำรวจทั้งตำบลเท่านั้น หรือจะหมายความรวมถึงช่างรังวัดในกรณีออกไปสำรวจรังวัดการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 และ 59 ทวิ ด้วย ซึ่งในเรื่องนี้กฎหมายไม่ได้ระบุไว้แน่ชัด ในความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนแล้วน่าจะหมายถึงเฉพาะตามมาตรา 58 เท่านั้น เนื่องจากการเดินทางออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 นั้น จะต้องมีการประกาศการเดินทาง ซึ่งเจ้าของที่ดินบางคนอาจจะยังไม่ทราบจึงไม่ให้ความร่วมมือ หรือรบกวนการปฏิบัติงาน ในขณะที่การสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 และ 59 ทวิ เป็นเรื่องที่เจ้าของที่ดินมายื่นคำขอและนัดทำการรังวัดเอง จึงย่อมจะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่เป็นอย่างดี

(2) พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่ประมวลกฎหมายที่ดินระบุ
 ให้อำนาจหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินโดยตรงแล้ว ก็ยังมีพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่น
 ซึ่งกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในส่วนของความร่วมมือขอต่อการ
 ออกโฉนดที่ดินเพิ่มขึ้น เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
 บกติกากฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกเข้าไป
 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อมีการออกโฉนดที่ดินซึ่งมีข้างเคียงเขตป่าไม้
 พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ก็ต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการ
 ระวังและรับรองแนวเขตในด้านที่เขตป่าไม้เพิ่มขึ้น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่
 ฝ่ายปกครองและผู้ปกครองท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
 พ.ศ. 2457 ซึ่งกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการให้ความ
 คู่ครองป้องกันที่ดินอันเป็นทรัพย์สินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เมื่อมีการออก
 โฉนดที่ดินซึ่งมีข้างเคียงกับที่สาธารณประโยชน์ก็ต้องมีหน้าที่ในการรังวัดและรับรอง
 แนวเขตในด้านที่เป็นสาธารณประโยชน์เพิ่มขึ้น ฯลฯ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่
 พนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านี้มอบหมายให้กระทำการแทน หากใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ใน
 การปฏิบัติงานโดยสุจริต ก็ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์มหาศาลแก่ประเทศชาติ
 ในทางกลับกันหากใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความไม่สุจริต ไม่เป็นธรรมแล้ว ก็ย่อมจะท
 ำให้เกิดความเสียหายทั้งต่อประชาชนและประเทศชาติ* โดยเฉพาะในส่วนผู้ว่าราชการ
 จังหวัด จะเห็นได้ว่าเป็นพนักงานฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกโฉนด
 ที่ดินมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจออก

* ฎีกาที่ 657/2513 ผู้ใหญ่บ้านเรียกเงินจากลูกบ้าน อ้างว่าเป็น
 ค่าธรรมเนียมแจ้งการสำรวจที่ดิน ถ้าไม่ทำให้ไม่รับแจ้ง มีความผิดตามประมวลกฎหมาย
 อาญา มาตรา 148 ส่วนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านและราษฎรที่ร่วมกันเรียกร้องเงิน ผิดฐาน
 ผู้สนับสนุน

รณคดีดินตามมาตรา 58 วรรค 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือการพิจารณาอนุมัติ การออกรณคดีดินที่มีเนื้อที่เกินกว่า 50 ไร่ ตามมาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 หรือ การพิจารณาอนุมัติการออกรณคดีดินเป็นการเฉพาะรายโดยไม่ได้แจ้งการครอบครอง วนกรณีที่มีความจำเป็นอย่างอื่น ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและ ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ข้อ 7 และแม้แต่การสั่งการเพิกถอน หรือแก้ไขการออกรณคดีดิน ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ล้วนเป็น บทบัญญัติที่ทำให้อำนาจในการพิจารณาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดไว้มากมาย แม้ในทาง รัฐศาสตร์จะถือว่าเป็นผลดี เพราะเป็นการกระจายอำนาจบริหารไปสู่ภูมิภาคซึ่งจะทำ ให้อำนาจรัฐได้รับความสะดวกและรวดเร็วก็ตาม เกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้มีนักกฎหมาย รัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงของอังกฤษ คือ เอ.วี.เดซี (A.V.Dicey) กล่าวถึงเรื่อง การไร้ดุลยพินิจในหนังสือ "Law of the Constitution" ว่า "...ที่ใดมี ดุลยพินิจ ที่นั่นย่อมมีช่องทางของการปฏิบัติตามอำเภอใจ...การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจ ไร้ดุลยพินิจ ย่อมหมายถึงความไม่มั่นคงในเสรีภาพตามกฎหมายของประชาชน..." ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นนี้ แม้ว่าจะมีผู้ไม่เห็นด้วยและโจมตีความเห็นของ เอ.วี.เดซี อยู่เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม การรวมอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ในกิจการหลายอย่างไว้ในคนคนเดียว อาจจะเป็นภัยอันตรายแก่การปกครองและเป็น การเปิดช่องทางให้ทุจริตได้โดยง่าย

และนอกเหนือไปจากระเบียบวิธีปฏิบัติในการออกรณคดีดินตามประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จะเป็นสาเหตุหลักในการออกรณคดีดินโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย เพราะเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติใช้เป็นช่องทางในการทุจริตแล้ว ตัวผู้ปฏิบัติ ตามกฎหมายก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้เกิดการออกรณคดีดินโดยไม่ชอบด้วย กฎหมายขึ้น ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว นอกจากพวกที่มี เจตนาทุจริตอย่างแท้จริงแล้ว จะพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนในปัจจุบันยังขาด ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการดำเนินงาน ประกอบกับการที่มีขั้นตอน ของระเบียบวิธีปฏิบัติมากจนเกินไป ทำให้เกิดการปฏิบัติงานโดยผิดพลาดหรือบกพร่อง

ไป หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางส่วนเป็นพวกที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน แต่ขาดการติดตามเอาใจใส่ในกฎระเบียบ ข้อปฏิบัติใหม่ ๆ ที่ออกมา (ระเบียบเก่า บางเรื่องถูกยกเลิกไปเพียงบางส่วนหรือถูกยกเลิกไปทั้งหมด) จนเป็นสาเหตุให้ออก โฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในบางครั้ง เป็นต้น

เมื่อพิจารณาผู้ปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ ทั้งพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และพนักงานตามกฎหมายอื่น จะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐคือกลไกที่รัฐใช้ในการบริหารกิจการของรัฐ ซึ่งในการปฏิบัติให้แก่ รัฐบางครั้งอาจถูกรัดคอหรือไม่ได้ได้รับความร่วมมือ บางครั้งการปฏิบัติงานก็เป็นการ ละเมิดหรือล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น หรือบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาศัยโอกาสที่ มีในการปฏิบัติงานไปแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น กฎหมายจึงต้อง กำหนดมาตรการทั้งควบคุมและทั้งคุ้มครองป้องกันกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ปฏิบัติงานโดยชอบ โดยกำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับการ ออกโฉนดที่ดิน ในส่วนของการคุ้มครองป้องกันปรากฏว่า พระราชบัญญัติออกโฉนด ที่ดินฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2459) ได้เคยบัญญัติให้ความคุ้มครองในกรณีนี้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการในการออกโฉนดที่ดินโดยสุจริตว่า ห้ามไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องร้องยกเว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการก่อน ซึ่งต่อมากฎหมายฉบับนี้ได้ ถูกยกเลิกด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นการออกกฎหมายมาขัดกับรัฐธรรมนูญซึ่งระบุว่า บุคคลที่ คนจะต้องมีความเสมอภาคกันตามกฎหมายและในปัจจุบันส่วนของการคุ้มครองป้องกัน คงมีเฉพาะในประมวลกฎหมายอาญา เท่านั้น

3.1.2.2 บุคคลภายนอก

ในที่นี้หมายถึง เฉพาะบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและมา ขอออกโฉนดที่ดินไม่ว่าจะมีหลักฐานในที่ดินหรือไม่ และไม่ว่าจะมาขอออกโฉนดที่ดิน โดยวิธีใดก็ตาม ตลอดจนผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำการแทน นอกจากนี้ยังหมายถึงบุคคล ที่มีส่วนได้เสียในที่ดินด้วย สำหรับในส่วนที่บุคคลภายนอกนี้จะทำให้มีการออกโฉนดที่ดิน

โดยมิชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นมาได้ นอกเหนือไปจากการที่ลงมือกระทำการทุจริต
เองโดยตรงแล้ว* ส่วนใหญ่จะเป็นในลักษณะการทำให้สินบน และใช้อิทธิพลต่อ
เจ้าพนักงาน¹⁴ นอกนั้นก็ ได้แก่ การนำทำการรังวัดรุกล้ำเข้าไปในเขตที่ดินอื่นหรือ
การนำชี้ที่ดินผิดแปลงโดยไม่มีเจตนา เป็นต้น

3.1.2.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลภายนอก
ในกรณีที่มีการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
ซึ่งมาจากการร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลภายนอก บางครั้งมีพฤติกรรม
สอดให้เห็นไปในทางทุจริตอย่างชัดเจน กล่าวคือ บุคคลภายนอกจะเสนอให้ผล
ประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ตน พฤติการณ์ในการ
กระทำความคิดร่วมกันของบุคคลทั้ง 2 ฝ่ายนี้ มีมากมายหลายวิธีด้วยกัน เช่น
นำแบบฟอร์มโฉนดที่ดินของสำนักงานที่ดินมาพิมพ์หรือเขียนกรอกเลขที่โฉนด เลขที่ดิน
ระวาง เนื้อที่ดิน ลงลายมือชื่อเจ้าพนักงานที่ดินและตราประทับ ซึ่งจะเหมือนของจริง
มาก¹⁵ เป็นต้น และที่เป็นการกระทำทุจริตอย่างชัดแจ้ง มักพบในกรณีการออกโฉนด
ที่ดินเฉพาะราย

* ฎีกาที่ 285/2507 แก้ไขเพิ่มเติม ส.ค.1 แล้วนำไปใช้ ผิดฐานปลอม
และใช้เอกสารสิทธิปลอม ลงโทษใช้เอกสารสิทธิปลอมกระหนงเดียวตามประมวล
กฎหมายอาญา มาตรา 263

¹⁴อนิวัตร ประกิจวรพงษ์, "ชื่อที่ดินบวกเหล็ก ระวางจะถูกลอก"
กลยุทธ์ซื้อขายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พิมพ์वाद, 2534), หน้า 47.

¹⁵ประพันธ์ ทรัพย์แสง, กลโกงซื้อขายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2534), หน้า 57.

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า การปฏิบัติตามกฎหมายของบุคคลเหล่านี้เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้การออกโฉนดที่ดินมาชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะหากบุคคลเหล่านี้ปฏิบัติทุกอย่างตามขั้นตอนด้วยความถูกต้องโฉนดที่ดินย่อมออกมาเป็นโฉนดที่ดินที่ถูกต้อง หากบุคคลเหล่านี้ใช้วิธีการในการที่ไม่ถูกต้อง โฉนดที่ดินที่ออกมามักจะเป็นโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายคือไม่ถูกต้อง แม้แต่การปฏิบัติตามกฎหมายในลักษณะที่ไม่ควรจะปฏิบัติ เช่น การข้ามขั้นตอนของกฎหมายไป ก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว¹⁶ ยิ่งถ้าในการปฏิบัติกระทำโดยเจตนาที่ทุจริต โฉนดที่ดินที่ออกมารโดยทุจริตยังเป็นโฉนดที่ดินที่ถือว่าออกมารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะผู้ปฏิบัติตามกฎหมายทุจริตยิ่งสมควรจะต้องถูกเพิกถอน อย่างไรก็ตามบางครั้งแม้ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายไม่มีเจตนาทุจริต หรือข้ามขั้นตอน โฉนดที่ดินที่ออกมาก็อาจจะ เป็นโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้หากผู้ปฏิบัติตามกฎหมายไม่รู้ถึงวิธีระเบียบปฏิบัติอย่างชัดเจนและดีพอ

3.2 ความรับผิดทางกฎหมายในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินจะเกิดความรับผิดทางกฎหมายขึ้นก็ต่อเมื่อการดำเนินการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่ดำเนินการตามขั้นตอน หรือดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมาย ความรับผิดทางกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ ความรับผิดทางอาญาและความรับผิดทางแพ่ง ความรับผิดทางอาญาจะเกิดขึ้นได้เมื่อผู้กระทำความผิดกระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัด

¹⁶รุ่งรัตน์ ทับทิมทอง, "ความเป็นเจ้าพนักงานในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 69.

าที่ต้องรับผิดชอบแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในขณะที่ความรับผิดทางแพ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหาย หรือมีความเสียหายจากการกระทำนั้น ซึ่งมีสาระสำคัญของความรับผิดแตกต่างกัน ดังนี้คือ

3.2.1 ความรับผิดทางอาญา

มาตรา 2 วรรค 1 แห่งประมวลกฎหมายระบุไว้ว่า บุคคลจะต้องรับโทษในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้นั้นขณะกระทำการนั้นบัญญัติเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและในมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้ว่า "บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดว่าให้ต้องรับผิดชอบแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา

กระทำโดยเจตนา ได้แก่ กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะที่เดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผล หรือยอมเสี่ยงเห็นผลของการกระทำนั้น ..."

หลักของการรับผิดทางอาญาก็คือ เจตนา ในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้กระทำต้องมีเจตนา คือ กระทำโดยรู้สำนึกในการกระทำและประสงค์ต่อผล คือ การออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ การดำเนินการในลักษณะที่มิควรที่จะกระทำ หรือได้กระทำข้ามขั้นตอนและระเบียบวิธีปฏิบัติของกฎหมายไป เช่น ผู้ขอออกโฉนดที่ดินมีหลักฐานที่ดินเป็น ส.ค.1 ทำประโยชน์ที่ดินจริงเพียง 20 ไร่ แต่มายื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นจำนวน 60 ไร่ เกินความเป็นจริง 30 ไร่ เจ้าหน้าที่ไม่ได้ไปตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ที่ดิน แต่ทำรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรอนุมัติให้ทั้ง 60 ไร่ ในกรณีนี้ก็จะเห็นได้ว่า ผู้ขอออกโฉนดที่ดินยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินโดยทุจริต เพราะรู้อยู่แล้วว่าตนมีสิทธิที่ดินเพียง 20 ไร่ ซึ่งเป็นการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงาน ตามมาตรา 267

แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในขณะที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ได้ไปตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ที่ดินจริง และเป็น การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งถ้าหากมีการตรวจสอบแล้วพบว่ามีการทำประโยชน์ที่ดินจริงเพียง 20 ไร่ ยังดำเนินการขออนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินในจำนวน 60 ไร่ ก็จะเป็นการดำเนินการ ออกโฉนดที่ดินโดยทุจริต เพราะมีเจตนาในการกระทำผิด เป็นต้น

ในที่นี้จะกล่าวถึงความผิดเกี่ยวกับการปกครองและเกี่ยวกับการปลอมและ การแปลงเพียง 2 ลักษณะเท่านั้น เพราะเป็นความผิดที่เห็นได้ชัดเจนในเรื่องเกี่ยวกับการ ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง

เพื่อให้ได้ความชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เขียนขอแบ่งความรับผิดชอบทางอาญานี้ ออกไปเป็นความรับผิดชอบในฐานะเจ้าพนักงาน กับความรับผิดชอบในฐานะบุคคลธรรมดา ได้แก่ ผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือผู้มีส่วนได้เสียในการออกโฉนดที่ดิน

ความรับผิดชอบทางอาญาในฐานะเจ้าพนักงาน

ตามประมวลกฎหมายอาญาแบ่งความผิดประเภทนี้ออกเป็น 2 ประเภท ด้วยกัน คือ ความผิดต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการฝ่ายปกครอง กับความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม และความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม¹⁷ ซึ่งในกรณีการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะความผิดต่อเจ้าพนักงานในประเภทแรกเท่านั้น

¹⁷สุปัน พูลพัฒน์, คำอธิบายเรียงมาตราประมวลกฎหมายอาญา (ตอน 2) (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จักรลสนิทวงศ์, 2521), หน้า 85.

แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยความผิดต่อเจ้าพนักงาน ก็เนื่องจากถือว่าเจ้าพนักงานเป็นกลไกของรัฐ เป็นเครื่องมือที่จะดำเนินการปกครองให้ประเทศอยู่ในความสงบเรียบร้อย การดำเนินการตามหน้าที่ของเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ อาจทำให้บ้านเมืองไม่สงบเรียบร้อยเท่าที่ควร กฎหมายจึงควรจะให้อำนาจและความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานมากขึ้นเป็นพิเศษจากบุคคลธรรมดา เพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสะดวก มิฉะนั้นเจ้าหน้าที่พนักงานอาจปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ แต่การให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานอาจเป็นช่องทางให้เจ้าพนักงานปฏิบัติการณ์มิชอบต่อประชาชนได้ คือ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน ดังนั้นเพื่อก่อให้เกิดผลในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายจึงบัญญัติควบคุมเจ้าพนักงานด้วย คือ บัญญัติให้มีโทษหนักกว่าบุคคลธรรมดาเป็นพิเศษ เพราะเจ้าพนักงานมีหน้าที่ที่จะดูแลปกครองประชาชนไม่ให้กระทำความผิด หากเจ้าพนักงานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเสียเอง เจ้าพนักงานผู้นั้นจึงควรจะได้รับโทษหนักกว่าคนธรรมดา แต่อย่างไรก็ดี เจ้าพนักงานก็คือประชาชนคนหนึ่ง หากการกระทำนั้นไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะได้รับความคุ้มครอง หรือถูกควบคุมอย่างเจ้าพนักงานเจ้าพนักงานก็ยังไม่ได้รับความคุ้มครองหรือต้องรับโทษในฐานะบุคคลธรรมดาอยู่¹⁸

ความรับผิดในฐานะเจ้าพนักงานจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อบุคคลคนนั้นมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ประการหนึ่ง และปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่ง เมื่อครบทั้ง 2 ประการแล้วบุคคลผู้นั้นจึงจะถูกควบคุมโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเงินเดือนที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายนี้ ความเป็นเจ้าพนักงานเกิดขึ้นเพราะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ตามมาตรา 1

¹⁸มูรธา วัฒนะชีวะกุล, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายอาญา 2 เรื่อง ประมวลกฎหมายอาญา 2 ลักษณะ 2 (ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง) (อட்சาเนา), 2524, หน้า 3.

แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน* กล่าวคือ เป็นเจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งได้แก่ ช่างรังวัด เจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิ นักวิชาการที่ดิน เจ้าหน้าที่ที่ดิน ฯลฯ และพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้ เช่น นายอำเภอท้องที่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ฯลฯ ซึ่งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเหล่านี้ หากกระทำโดยมิชอบด้วยยอมได้รับความผิดที่กฎหมายบัญญัติให้มีโทษหนักกว่าบุคคลธรรมดา ดังนี้

มาตรา 148 "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบข่มขืน วจหรือจู่จกเพื่อให้บุคคลยอมพาให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท/หรือประหารชีวิต"

บุคคลที่จะต้องรับผิดชอบตามมาตรา นี้จะต้องมีฐานะ เป็นเจ้าพนักงานโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องมีตำแหน่งและอำนาจประกอบความเป็นเจ้าพนักงานนั้นด้วย ถ้าเป็นเจ้าพนักงานธรรมดาไม่มีตำแหน่งและอำนาจจะใช้แล้วยอมไม่ เป็นความผิดตาม มาตรา นี้ ส่วนหน้าที่นั้นโดยปกติเมื่อเป็นเจ้าพนักงานมีตำแหน่งในราชการแล้ว ก็ยอม มีหน้าที่ติดตามไปด้วยในตัว แต่แม้จะไม่มีหน้าที่ เมื่อมีตำแหน่งและอำนาจในราชการ แล้วใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบก็เป็นความผิดตาม มาตรา นี้ ในส่วนของความ รับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน เช่น ฎีกาที่ 471/2460 เจ้าพนักงานรังวัดที่ดิน เรียกเงินจากการไปทำการรังวัดทำแผนที่

*มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการ ตามประมวลกฎหมายนี้ และพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวล กฎหมายนี้

เกินกว่าควรได้เป็นค่าพาหนะ แล้วเอาเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 ฎีกาที่ 657/2513 ผู้ใหญ่บ้านเรียกเงินจากลูกบ้าน อ้างว่าเป็นค่าธรรมเนียมแจ้งการสำรวจที่ดิน ถ้าไม่ทำให้ไม่รับแจ้ง มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 ส่วนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านและราษฎรที่ร่วมกันเรียกร้องเงิน ผิดฐานผู้สนับสนุน ฯลฯ

มาตรา 149 "ผู้ใดเป็นเจ้าของงาน สมาชิกสภาตำบลหรือสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต"

มาตรานี้เป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการเรียก รับ หรือยอมจะรับสินบนนั่นเอง ซึ่งถ้าพิจารณาประกอบกับหลักเจตนาแล้วจะเห็นว่าการกระทำจะต้องทำโดยรู้สำนึกและประสงค์ต่อผล คือ การเรียก รับ หรือยอมจะรับนั้น โดยเจตนาเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการในตำแหน่งของเจ้าพนักงาน โดยเหตุที่การกระทำความคิดในลักษณะนี้ เป็นการเสื่อมเสียศักดิ์ศรีและเกียรติของตำแหน่งนั้น ๆ ซึ่งอาจจะนำความเสื่อมเสียมาสู่รัฐได้ มาตรา 149 นี้จึงให้ถือว่าแม้การเรียกรับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นโดยมิชอบนั้น จะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ก็ให้ถือว่าเป็นความผิดทั้งสิ้น และในส่วนความรับผิดทางอาญาของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เทียบเคียงกับฎีกาที่ 1058/2479 จำเลยเป็นปลัดอำเภอไปตรวจท้องที่ ได้รับเงินจากผู้เสียหายในการที่จำเลยได้รังวัดทำแผนที่แสดงความเห็นช่วยเหลือผู้เสียหายได้จับจองที่ดิน เพื่อเสียค่าธรรมเนียมไปเหยียบย่ำ แต่เกินจำนวนจะต้องเสีย ดังนี้ วินิจฉัยว่าจำนวนเงินที่ผู้เสียหายให้จำเลยมาเกินกว่าที่จะต้องจ่ายจริงนั้น หากเป็นการให้สินน้ำใจในการที่จะให้จำเลยกระทำหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในหน้าที่ไม่ จึงไม่ผิดตาม

มาตรา 138* เพราะเงินจำนวนนี้ไม่ใช่เป็นเงินที่ให้เป็นของส่วนตัวแก่จำเลย จะเห็นว่าในทางกลับกัน ถ้าจำเลยเรียกเงินในการทำความเห็นช่วยเหลือผู้เสียหาย ให้ได้จับจองที่ดินเพื่อเป็นประโยชน์ส่วนตน จำเลยจะต้องรับผิดชอบในฐานะเจ้าพนักงาน เรียก รับสินบน ตามมาตรา 149 ฯลฯ

มาตรา 157 "ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ รดดมชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ รดดมทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึง สองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ"

มาตรานี้วางบทบัญญัติควบคุมทั่วไปเกี่ยวกับการที่เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ รดดมชอบหรือ รดดมทุจริต ในเมื่อการกระทำเกี่ยวกับหน้าที่ไม่เป็นการผิดตามมาตราต่าง ๆ ที่ระบุไว้โดยเฉพาะเจาะจงแล้วให้เป็น ความผิดตามมาตรา 157 นี้ แต่ถ้ามการกระทำไม่ชอบด้วยหน้าที่ เป็นความผิด รดดมเฉพาะตามมาตราอื่น ๆ แล้วก็ย่อมไม่เป็นการผิดตามมาตรา 157 ซึ่งเป็นบท ทั่วไปนี้อีก หลักเกณฑ์สำคัญของมาตรานี้ก็คือ เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หน้าที่ รดดมชอบ รดดมมีเจตนาพิเศษ คือ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ในการ ออกโฉนดที่ดิน ในฐานะเจ้าพนักงานอาจเกิดความรับผิดตามมาตรานี้ได้ เช่น การที่ เจ้าพนักงานออกไปตรวจสอบสภาพการเช่าประโยชน์ที่ดิน ขอให้จริงผู้ขอออกโฉนด ที่ดินเช่าประโยชน์เพียง 10 ไร่ เจ้าพนักงานลงรายงานการตรวจสอบเพิ่มให้อีก 10 ไร่ เป็น 20 ไร่ เป็นต้น เทียบเคียงฎีกาที่ 1051/2505 จำเลยเป็นผู้ใหญ่บ้าน ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่จัดบัญชีสัตว์พาหนะ และได้จดทะเบียนบัญชีตามคำขอร้อง

*มาตรา 138 แห่งกฎหมายลักษณะอาญาตรงกับบทบัญญัติในมาตรา 149 แห่งประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบัน จึงนำมาปรับกับมาตรา 149 ได้

ของลูกบ้าน เพื่อนำไปเป็นหลักฐานแสดงต่อตำรวจที่ยึดสัตว์นั้นไว้ ดังนี้ แม้จำเลยจะไม่ได้รับสินจ้างรางวัลหรือประโยชน์ตอบแทน แต่การจดทะเบียนนั้นก็ทำให้ลูกบ้านได้ประโยชน์ โดยนำเอาไปอ้างต่อตำรวจที่ยึดสัตว์นั้น นับว่าเป็นการแสวงหาประโยชน์สำหรับผู้อื่นแล้ว จึงถือได้ว่า จำเลยปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต มีความผิดตามมาตรา 157 และฐานรับรองเอกสารอันเป็นเท็จตามมาตรา 162 (1) ด้วย ฯลฯ

ความรับผิดทางอาญาในฐานะบุคคลธรรมดา

เกี่ยวกับความผิดต่อเจ้าพนักงานและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ บุคคลธรรมดาจะมีความผิดได้ก็ต่อเมื่อกระทำการอันกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดดังนี้

มาตรา 137 "ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ" ในกรณีการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ขอออกโฉนดที่ดินอาจมีความรับผิดทางอาญาได้ หากนำข้อความอันเป็นเท็จมาแจ้งให้เจ้าพนักงานจดหรือบันทึกลงใบเพื่อผลประโยชน์ในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ตน และในการกระทำเช่นนั้นทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย เทียบเคียงฎีกาที่ 1393/2514 จำเลยต้องการจะขอคัดสำเนา ส.ค.1 จากทางอำเภอ จึงไปแจ้งความต่อผู้บังคับกองตำรวจและนายอำเภอว่า ส.ค.1 มีชื่อบิดาของสามีจำเลย ซึ่งจำเลยเก็บไว้ได้หายไป อันเป็นข้อความเท็จ แต่เมื่อข้อความเท็จที่จำเลยแจ้งมิได้เกี่ยวข้องกับพาดพิงถึงเจตกอันอาจทำให้เจตกต้องเสียหายแต่ประการใด เจตกจึงไม่ใช่ผู้เสียหาย อันเนื่องมาจากแจ้งข้อความเท็จนั้น จำเลยยื่นคำขอรับมรดกที่ดิน ส.ค.1 ต่อ นายอำเภอ โดยแสดงบัญชีเครือญาติระบุชื่อทายาททั้งหลายของเจ้ามรดกไว้ครบถ้วน และในส่วนที่เกี่ยวกับจำเลยได้ระบุว่าจำเลยเป็นภรรยาของทายาทคนหนึ่งของเจ้ามรดก แม้โดยนิตินัยจำเลยจะมีภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายเพราะมิได้จดทะเบียนสมรส แต่ก็ยังเป็นภรรยาโดยพฤตินัยของทายาทนั้นเช่นนี้ จะถือว่าจำเลยแจ้งข้อความเท็จทำให้เจตกซึ่งเป็นทายาทของเจ้ามรดกเสียหายหาได้ไม่ จะเห็นได้ว่าในทางกลับกัน หากจำเลยในกรณีนี้แจ้งว่า ส.ค.1 เป็นของบิดาของตน และทำ

บัญชีเครื่องญาติที่จำห้าเลยเป็นทายาทของเจ้ามรดกเพื่อมาขอออกโฉนดที่ดินรับมรดก
 ๒๒ เช่นนี้จำเลยย่อมมีความผิดตามมาตรา 137

นอกจากนี้ในกรณีแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแล้ว การให้สินบนแก่เจ้าพนักงาน
 ด้่า เป็นอีกความผิดหนึ่งที่ปรากฏขึ้นมากในกรณีที่บุคคลธรรมดาเป็นผู้กระทำความผิด

มาตรา 144 "ผู้ใดให้ ขอร้อง หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด
 แก่เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิก
 สภาเทศบาล เพื่อจงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบ
 ด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำ
 ทั้งปรับ" เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินบุคคลธรรมดาจะมีความผิดฐานนี้ได้ก็ด้วยจาก
 บุคคลนั้นจะต้องให้หรือรับว่าจะให้สินบนหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่
 ออกโฉนดที่ดิน ให้ออกโฉนดที่ดินให้ตนในลักษณะที่ไม่ชอบด้วยหน้าที่ เช่น ออกโฉนด
 ที่ดินทับที่ดินสาธารณะ ฯลฯ เทียบเคียงฎีกาที่ 435/2520 ราชฎีกาให้สินบนเจ้าพนักงาน
 เพื่อทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ เจ้าพนักงานรับไว้ ราชฎีกาผิดตามมาตรา 144
 เจ้าพนักงานผิดตามมาตรา 149 และราชฎีกาไม่ผิดฐานสนับสนุนเจ้าพนักงานอีก ฯลฯ

สิ่งสำคัญของความรับผิดชอบในทางอาญาในความผิดต่อเจ้าพนักงานและ
 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการก็คือ เพื่อให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินโดยฝ่าฝืน
 ข้อห้ามของกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น การออกโฉนด
 ที่ดินในที่สาธารณะประโยชน์ ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งมีกฎหมายห้ามไว้ว่าจะ
 ออกโฉนดที่ดินไม่ได้ เป็นต้น

ความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลงเอกสาร

ความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลงเอกสารก็เป็นลักษณะความผิด
 อีกประการหนึ่งที่ปรากฏขึ้นบ่อยในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก

รณคดีดินเป็นเอกสารสิทธิ และในขณะเดียวกันเป็นเอกสารราชการด้วย* (ฎีกาที่ 75/2469, 533/2471)

มาตรา 364 "ผู้ใดทำเอกสารปลอมขึ้นทั้งฉบับหรือแต่ส่วนหนึ่งส่วนใด เดิมหรือตัดทอนข้อความหรือแก้ไขด้วยประการใด ๆ ในเอกสารที่แท้จริงหรือประทับตราปลอม หรือลงลายมือชื่อปลอมในเอกสารโดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หรือประชาชนถ้าได้กระทำเพื่อทำให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริง ผู้นั้นกระทำความผิดปลอมเอกสาร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

ผู้ใดกรอกข้อความลงในแผ่นกระดาษหรือวัตถุอื่นใดซึ่งมีลายมือชื่อของผู้อื่น โดยไม่ได้รับความยินยอมหรือโดยสิ้นคำสั่งของผู้อื่นนั้น ถ้าได้กระทำเพื่อนำเอาเอกสารนั้นไปใช้ในกิจการที่อาจเกิดเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือประชาชน าก็ถือว่าผู้นั้นปลอมเอกสาร ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน"

มาตรานี้เป็นเรื่องของการปลอมเอกสารธรรมดา ผู้กระทำความผิดในฐานนี้เพียงแต่กระทำเพื่อทำให้ผู้อื่นหลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริงก็เป็นความผิดแล้ว เช่น ฎีกาที่ 1733/2514 จำเลยทำสำเนาเอกสารมีข้อความเป็นเท็จทั้งสิ้น แล้ว

*มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้...

(8) "เอกสารราชการ" หมายความว่า เอกสารซึ่งเจ้าพนักงานได้ทำขึ้น หรือรับรองในหน้าที่ และให้หมายความรวมถึงสำเนาเอกสารนั้น ๆ ที่เจ้าพนักงานได้รับรองในหน้าที่ด้วย

(9) "เอกสารสิทธิ" หมายความว่า เอกสารที่เป็นหลักฐานแห่งการก่อเปลี่ยนแปลง รอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ...

ลงนามรับรองว่าเป็นสำเนาที่ถูกต้อง แม้ต้นฉบับอันแท้จริงไม่มีก็เท่ากับเป็นการปลอมขึ้นทั้งฉบับ เพื่อให้เห็นว่าตนได้คัดมาจากต้นฉบับที่แท้จริง ถือได้ว่าเป็นการปลอมเอกสาร

เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความผิดฐานนี้จะเกิดขึ้นได้ทั้งในส่วนของบุคคลธรรมดาและในส่วนของเจ้าพนักงานเป็นผู้กระทำ เพียงแต่ความรับผิดชอบแตกต่างกัน ซึ่งความผิดที่เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินที่บุคคลธรรมดาเป็นผู้กระทำตามมาตรา 264 นี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการปลอมหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินที่จะมาขอออกโฉนดที่ดิน เช่น ฎีกาที่ 285/2507 แก้ไขเพิ่มเติม ส.ค.1 แล้วนำไปใช้เป็นหลักฐานการออกโฉนดที่ดิน ผิดฐานปลอมและใช้เอกสารสิทธิปลอม ลงโทษใช้เอกสารสิทธิปลอมกระหนาบเดียวตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 268* เทียบเคียงฎีกาที่ 1331/2516

การที่จำเลยใช้แบบแจ้งการครอบครองที่จำเลยแจ้งว่าที่ดินของโจทก์เป็นของจำเลยนั้น เป็นการใช้อเอกสารที่มีข้อความไม่ตรงกับความจริงเท่านั้น เมื่อโจทก์มิได้บรรยายฟ้องว่าเป็นเอกสารปลอมหรือเอกสารที่จำเลยแจ้งให้เจ้าพนักงานจดข้อความอันเป็นเท็จลงไว้ จึงเป็นฟ้องที่ขาดองค์ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 268 ในส่วนเจ้าพนักงานปลอมเอกสาร อดยมักมักจะเป็นเรื่องตามมาตรา 161

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*มาตรา 268 "ผู้ใดใช้หรืออ้างเอกสารอันเกิดจากการกระทำผิดตามมาตรา 364 มาตรา 265 มาตรา 266 หรือมาตรา 267 ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น ๆ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคแรกเป็นผู้ปลอมเอกสารนั้นหรือเป็นผู้แจ้งให้เจ้าพนักงานจดข้อความนั้นเองให้ลงโทษตามมาตรานี้แต่กระหนาบเดียว"

มาตรา 161 " ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร กรอกข้อความ ลงในเอกสารหรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตน มีหน้าที่นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท" ซึ่งอยู่ใน ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วย เป็นการกระทำการปลอมเอกสารขึ้นโดย เจตนาอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่ ทำ กรอกข้อความลงในเอกสารหรือดูแลรักษาเอกสาร นั้น เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน ความผิดฐานนี้จะเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะด้วยกัน ส่วนใหญ่จะได้แก่การลงจำนวนเนื้อที่ดินหรืออาณาเขตในที่ดินให้ผิดแยกไปจากเดิม คือ มากกว่าเดิม เทียบเคียงฎีกาที่ 635/2507 จำเลยเป็นเจ้าของพนักงานตำแหน่ง ปลัดอำเภอ ให้เป็นเจ้าหน้าที่แผนกทะเบียนอาวูฐป็น มีหน้าที่รับคำขอและสอบสวน เรื่องราวเกี่ยวกับการขออนุญาตให้มีและใช้อาวูฐป็น แล้วทำความเข้าใจเสนอต่อ นายอำเภอเพื่อพิจารณาสั่ง หากนายอำเภออนุญาต จำเลยก็มีหน้าที่กรอกข้อความใน แบบพิมพ์ บ.3 ใบอนุญาตให้ชื่ออาวูฐป็น และแบบ บ.4 ใบอนุญาตให้มีและใช้อาวูฐป็น เสนอนายอำเภอหรือผู้รักษาการแทนลงลายมือชื่อนายทะเบียน จำเลยไม่มีอำนาจ ลงลายมือชื่อโดยลำพัง ในการออกใบอนุญาต จำเลยมีหน้าที่เก็บเงินค่าธรรมเนียม จากผู้ขออนุญาตด้วย และรวบรวมส่งเสมียนตราในตอเนน จำเลยได้ทำ และกรอก ข้อความลงในเอกสารใบอนุญาตให้มีและใช้อาวูฐป็นแล้วลงลายมือชื่อตนในเอกสารว่า เป็นเจ้าพนักงาน นายทะเบียนผู้ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวูฐป็น แล้วประทับตรา ตำแหน่งนายอำเภอลงไป แล้วเรียกเก็บค่าธรรมเนียม 100 บาท จากผู้มีชื่อเอาเป็น ประโยชน์ส่วนตัวเสีย ดังนี้

วินิจฉัยว่า แม้จำเลยจะลงลายมือชื่อจำเลยเองลงในเอกสารนั้น แต่ จำเลยก็ได้ปลอมตนว่าเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจลงนามในเอกสารนั้น ในฐานะ นายทะเบียนผู้ออกใบอนุญาตแล้วประทับตราลงไป เอกสารนี้จึงไม่ใช่เอกสารที่แท้จริง เพราะไม่ได้ลงนามพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาต จำเลยได้ทำเอกสาร นี้เพื่อหวังหลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริง จึงมีความผิดตามมาตรา 161 ฐานเป็น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ทำเอกสารกรอกข้อความลงในเอกสาร หรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่ และมีความผิดฐานเจ้าพนักงาน



ยกยอกตามมาตรา 147 ด้วยความผิดของจำเลยเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท จึงลงโทษบทหนัก ตามมาตรา 90, 147

ตามตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกานี้ เทียบเคียงได้กับกรณีเจ้าพนักงานที่ดินที่มีหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือทำเอกสารเกี่ยวกับนิติกรรมหรือเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน เป็นต้น ข้อสำคัญให้เจ้าพนักงานนั้นทำหน้าที่ทำเอกสารกรอกข้อความลงในเอกสารหรือดูแลรักษาเอกสาร และกระทำการปลอมขึ้นรอยอาศัยรอกาสที่เจ้าพนักงานมีหน้าที่เท่านั้น

และทั้งหมดนี้คือตัวอย่างส่วนหนึ่งของความรับผิดทางอาญาที่เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน

ซึ่งความรับผิดในลักษณะความผิดต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายอาญานี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในการกระทำความผิดเป็นราย ๆ ไป รวมทั้งฐานะของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และแม้ว่าความผิดทางอาญาจะไม่ได้มีอยู่แต่เฉพาะในประมวลกฎหมายอาญา เพราะมีกฎหมายอื่น ๆ ที่มีโทษทางอาญาบัญญัติไว้อยู่มากมายหลายฉบับก็ตาม ในเรื่องการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายจะเห็นได้ว่าในส่วนของความรับผิดมีบัญญัติก็เฉพาะแต่ในประมวลกฎหมายอาญา เพียงฉบับเดียวเท่านั้น บทกำหนดโทษในประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้ระบุไว้ และถึงอัตราระวางการลงโทษในประมวลกฎหมายอาญาจะมากและหนักเพียงพอในการลงโทษผู้กระทำความผิดก็ตาม ในเรื่องการใช้ดุลยพินิจ กำหนดโทษของศาลไทยยังนิยมใช้หลักเมตตาธรรมในการกำหนดโทษให้ผู้กระทำความผิดได้รับในอัตราต่ำ หากว่าผู้รับสารภาพเป็นประโยชน์ในการพิจารณา นอกจากนี้ในเรื่องอัตราค่าปรับจะเห็นได้ว่าถูกมากเกินไปเมื่อเทียบกับเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน ดังนั้น เมื่อเทียบความรับผิดในเรื่องการออกโฉนดที่ดินในส่วนของกฎหมายอาญานปัจจุบันจะพบว่าเมื่อผู้กระทำความผิดเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้รับในการกระทำความผิดกับอัตราการลงโทษที่ศาลกำหนดแล้ว มักไม่ค่อยเกรงกลัวต่อการกระทำผิด

ปัญหาที่ควรคำนึงถึงในอนาคตต่อไปก็คือ ควรจะลงโทษผู้กระทำความผิดในสถานใด จึงจะเหมาะสมมิให้เป็นเยี่ยงอย่างให้ผู้อื่นกระทำตามและป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำ ความผิดเกิดขึ้นอีก หรือทำให้การกระทำความผิดเช่นนี้ลดน้อยลง

3.2.2 ความรับผิดทางแพ่ง

เนื่องจากรัฐต้องการให้ความคุ้มครองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำของบุคคลอื่น อดพยายามให้บุคคลผู้ต้องเสียหายได้ กลับคืนสู่ฐานะเดิมให้ได้ใกล้เคียงที่สุด ในส่วนที่เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ผลของการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ ความเสียหาย ของผู้เป็นเจ้าของ หรือผู้มีสิทธิในที่ดินอย่างแท้จริง (ในกรณีที่ดินเป็นของเอกชน) และรัฐ (ในกรณีที่ดินเป็นที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่รกร้าง ว่างเปล่า หรือที่ประเภทใดก็ตามที่เป็นของรัฐ) ความรับผิดทางแพ่งเกิดขึ้นเมื่อมี ความเสียหายจากการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 กำหนดหลักเกณฑ์ในความรับผิดว่า "ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคล อื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชำระค่าสินไหม ทดแทนเพื่อการนั้น" คำว่า "จงใจ" นั้น เพียงแต่รู้สำนึกถึงผลเสียหายอันจะเกิดจาก การกระทำของตนเท่านั้น ก็ถือเป็นการจงใจแล้ว¹⁹ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริง ในการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว จะเห็นว่าผู้ที่ได้รับความเสียหาย จากการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายนี้จะมีอยู่ 2 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ ขั้นตอนแรก ได้แก่ ตอนที่ขอออกโฉนดที่ดิน กล่าวคือ ผู้เสียหายในขั้นนี้ ได้แก่ ผู้เป็น เจ้าของที่ดินในกรณีที่มีผู้ไม่สุจริตออกโฉนดที่ดินรุกล้ำหรือทับที่ดินแปลงที่ดินเป็น เจ้าของ

¹⁹ไพจิตร บุญญพันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ละเมิด กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสวงสุทธการพิมพ์, 2525 หน้า 48.

อยู่ หรือเจ้าของที่ดินในกรณีรับรอนที่ดินที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเขา ย่อมได้รับความเดือดร้อนจากการที่ไม่สามารถนำสิทธิที่มีอยู่บนที่ดินของตนในสวนนั้นได้ อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุที่มีโฉนดที่ดินเป็นชื่อของบุคคลอื่น

ตัวอย่างเช่น ฎีกาที่ 205/2508 เมื่อเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินได้ตรวจสอบ เขตตามที่ดินหรือตัวแทนหน้าชี้ และการออกโฉนดก็ได้ปฏิบัติตามระเบียบเช่นนี้ ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรแล้ว หากเขตเนื้อที่โฉนดไม่ถูกต้อง จะถือว่าเป็น ความผิดของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินย่อมไม่ได้ ผู้ซื้อที่ดินมีโฉนดมาโดยสุจริตและจดทะเบียน โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ไม่อาจได้กรรมสิทธิ์เพราะที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน เช่นนี้ ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กรมที่ดินต้องรับผิดชอบ จะเห็นได้ว่าในกรณีนี้ผู้ซื้อที่ดิน มาโดยสุจริตเป็นผู้ได้รับความเสียหาย เพราะเหตุที่ไม่สามารถนำสิทธิที่มีอยู่บนที่ดิน ของตนได้ ฯลฯ กับขั้นตอนที่สอง คือ ผู้ที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามหลักฐานโฉนด ที่ดินในกรณีที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นถูกเพิกถอน แม้ว่าผู้กระทำความผิดใน ส่วนนี้จะมีทั้งผู้ขอออกโฉนดที่ดินและเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ (ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความ ผิด) ก็ตาม จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ของข้อกล่าวหาในการรับชดเชยค่าเสียหายในการ ออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เป็นหน้าที่ของหน่วยราชการที่มีหน้าที่ รับผิดชอบการออกโฉนดที่ดินโดยตรงซึ่งก็คือ กรมที่ดิน ทั้งนี้ ตามหลักมาตรา 425 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า "นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดกับลูกจ้าง ในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในการที่จ้างนั้น" เทียบเคียงกับฎีกาที่ 2031/2514 กรมต้องรับผิดชอบละเมิดของข้าราชการในบังคับบัญชาที่ทาละเมิดหน้าที่ การงาน และฎีกาที่ 2202/2520 พลตำรวจจัตวาวิฑูตารวจทางหลวง เป็นผู้แทนอยู่ใน ความรับผิดชอบของกรมตำรวจและกรมทางหลวง ซึ่งผู้กระทำความผิดนี้ต้องชดเชย ค่าเสียหาย ซึ่งอาจรวมไปถึงการนำค่าสินไหมทดแทน คำว่าสินไหมทดแทนนี้ ท่านอาจารย์วิษณุ เกรียงงาม ได้ให้นิยามว่า หมายถึง การคืนทรัพย์ การชำระค่า การชำระค่าเสียหาย²⁰ เป็นต้นและที่ต้องรวมถึงค่าสินไหมทดแทนก็เนื่องมาจากในกรณีที่มี การนำเอาโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปขายให้แก่บุคคลที่สาม บางครั้งนอกจากจะ ทำสิทธิที่มีอยู่บนที่ดินของเจ้าของที่ดินเสียหายแล้ว การนำโฉนดที่ดินไปขายอาจจะทำ

ว่าสิทธิอย่างอื่นของเจ้าของที่ดินเสียหายไปด้วย เช่น สิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์จากสัญญาจะซื้อจะขาย ฯลฯ ซึ่งเมื่อกรรมที่ดินขาดค่าเสียหายแล้ว ก็มีสิทธิที่จะไปเบียดเอาค่าเสียหายคืนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดและผู้ขอออกโฉนดที่ดิน (ในกรณีที่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้กระทำความผิดในฐานะละเมิดนี้ด้วย)

ตัวอย่างของความรับผิดชอบทางแพ่งในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีกรรมที่ดินมีคำสั่งที่ 788/2526 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2526 ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 9118 อำเภอชะอำ ซึ่งออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้ ในครั้งที่พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 2 ประกาศเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2466 กำหนดเขตพระราชนิเวศน์ฯ เนื้อที่ 22, 627 ไร่ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี เมื่อ พ.ศ. 2467 นั้น ได้มีการกำหนดแนวเขตที่หลวงเพื่อโปรดเกล้าฯ ให้สร้างพระราชนิเวศน์เป็นที่ประทับ มีด้านตะวันออกชายฝั่งทะเล ตั้งแต่วัดบางควายจดบ้านป่อเสียวยาว 125 เส้น ด้านเหนือจากฝั่งทะเลยื่นขึ้นไปถึงเขาเสวยกะปิยาว 190 เส้น ด้านใต้ยื่นจากชายทะเลขึ้นไปถึงเขาสามพระยายาว 175 เส้น ด้านตะวันตกตั้งแต่เขาเสวยกะปิถึงเขาสามพระยายาว 125 เส้น ฯลฯ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 40 หน้า 33 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2466 และเล่ม 41 หน้า 11 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2467) เขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันจึงเป็นเขตที่ดินหวงห้ามอย่างชัดเจนตั้งแต่วันที่พระบรมราชโองการฯ นั้น และเป็นเขตที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้ตามนัยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ด้วย (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร 0601/1535 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2525)

ส่วนการแจ้งฯให้ผู้เกี่ยวข้องทราบนั้น มีปรากฏตามหนังสือของศาลากลางจังหวัดเพชรบุรี ที่ 6,2390 ลงวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2466 จากผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี (นายพันเอกพระยาสุรพันธ์ ถึงรองอำมาตย์เอกขุนฉมพยุหรัตนเกษตรจังหวัดเพชรบุรี แจ้งว่าเจ้าคุณสมุหเทศาภิบาล สำเร็จราชการมณฑลราชบุรี สั่งว่า ที่ดินตำบลบางควาย ท้องที่อำเภอหนองจอก จังหวัดเพชรบุรี คือ ทางทิศ

ตะวันออกตั้งแต่วัดบางควายเลียบไปตามริมชายทะเลจนจดปากคลองรอกเกลือ ทิศใต้ ตั้งแต่ปากคลองรอกเกลือตรงขึ้นไปจนจดเขาน้อย และอ้อมไปตามนอกชายเขาเสวยกะปิ ทิศเหนือตั้งแต่เขาเสวยกะปิตัดตรงมาจนจดทะเลติดกับวัดบางควายประจบกับทิศตะวันออกตามที่ได้ขีดเส้นประมาณไว้บนแผนที่นั้น เป็นที่หลวงซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามพระราชทานว่า มฤคทายวัน ตามพระบรมราชโองการฯ ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2466 เพราะฉะนั้นให้งดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณที่กล่าวนี้ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด ถ้ามีผู้หนึ่งผู้ใดมาขอรับโฉนดหรือตราจองอย่างใด ๆ ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2467 เป็นการประกาศขอบเขตของหวงห้ามที่ดินในเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันให้ทราบโดยทั่วกันอย่างชัดเจนในตัวอยู่แล้ว เพราะพระบรมราชโองการฯ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชมีผลเป็นกฎหมาย และระหว่าง พ.ศ. 2498-2510 กรมที่ดินมิได้วางมาตรการตรวจสอบการออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันไว้แต่อย่างใด เพราะเดิมได้มีหนังสือสั่งการไว้แล้วว่า ให้งดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณดังกล่าวนี้ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด ฯลฯ รายละเอียดปรากฏตามหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ 6,2390 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2466 ถึงเกษตรจังหวัดเพชรบุรี และหนังสือกรมทะเบียนที่ดิน ที่ 58,8940 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2466

ซึ่งการตรวจสอบปรากฏว่า มีการออกโฉนดที่ดินไปก่อนที่ประกาศพระบรมราชโองการฯ รวม 37 แปลง และเนื่องจากไม่ทราบการหวงห้ามประกอบกับสำนักงานทรัพย์สินซึ่งมีหน้าที่ดูแล มิได้มีการทักท้วง จึงได้มีการออกโฉนดที่ดินให้ภายหลังประกาศพระบรมราชโองการฯ อีก 20 แปลง แต่ในทางปฏิบัติมักจะไล่เบี้ยเอาเฉพาะจากเจ้าหน้าที่

ผู้กระทำความผิด อดยมักทำเป็นสัญญารับสภาพหนี้ หรือสัญญาประนีประนอมยอมความไว้ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0712/ว.2263 ลงวันที่ 29 มกราคม 2534 เรื่องความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง เพราะเกี่ยวกับตัวผู้ขอออกโฉนดที่

กระทำความผิด (ไม่สุจริต) มักหาหลักฐานมาพิสูจน์ความไม่สุจริตของเขาได้ยาก อีกประการหนึ่งคือ ไม่สามารถตามตัวพบเนื่องจากหลบหนีการกระทำความผิด

3.3 ผลกระทบที่เกิดจากการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โฉนดปกติตามหลักการตามกฎหมายโดยทั่วไปแล้ว โฉนดที่ดินถือว่าเป็น เอกสารราชการและเป็นเอกสารสิทธิ (มีฐานะเป็นเอกสารมหาชน) โฉนดหลักของ ระบบทอร์เร็นส์ (Torrens systems) ที่เรานำมาใช้ในการออกโฉนดที่ดินและการ จดทะเบียนที่ดินนั้น ถือว่าโฉนดที่ดินที่ได้ออกหรือจดทะเบียนโดยพนักงานเจ้าหน้าที่เป็น เอกสารที่รัฐรับประกันในเรื่องความถูกต้องและมั่นคง สามารถตรวจสอบได้ตลอด เวลา โฉนดที่ดินที่ออกมาจึงต้องสันนิษฐานไว้ก่อนเสมอว่าชอบด้วยกฎหมายจนกว่าจะมี การพิสูจน์ได้ว่าโฉนดที่ดินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผลของการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ ชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคง ฯลฯ โดยเหตุที่ที่ดินเป็นปัจจัยเบื้องต้นของ การผลิตที่มีความสำคัญ²¹ ซึ่งในส่วนต่อไปนี้จะเขียนจะได้อธิบายถึงผลกระทบที่สำคัญ เมื่อเกิดกรณีการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายออกมานั้นคือ ผลกระทบทาง ด้านกฎหมาย และด้านเศรษฐกิจ ดังนี้

ผลกระทบด้านกฎหมาย

ผลกระทบด้านกฎหมายในกรณีที่มีการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการนำเอาโฉนดที่ดินดังกล่าวไปใช้ในการทำนิติกรรม-สัญญา ต่าง ๆ ขึ้นมา เช่น ในกรณีผู้ขอออกโฉนดที่ดินนำ ส.ค.1 มายื่นขอออกโฉนดที่ดิน

²¹มานพ พงศ์ทัต, กลยุทธ์ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บริษัท สยามเจอนัล จำกัด, 2534), หน้า 28.

ต่อมาได้นำโฉนดที่ดินไปขายให้กับบุคคลภายนอก ซึ่งอาจจะมีการโอนขายต่อกันหลายทอดด้วยกัน หากภายหลังมีการตรวจสอบพบว่า ผู้ขอออกโฉนดที่ดินนำหลักฐาน ส.ค.1 ซึ่งไม่ใช่แปลงที่ดินตั้งอยู่จริงมาตัดแปลงให้ตรงกับที่ดินที่ตั้งอยู่จริง แล้วขอออกโฉนดที่ดิน โฉนดที่ดินที่ออกมาจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีนี้จะเห็นได้ว่าผู้มีการมสิทธิในโฉนดที่ดินคนปัจจุบันเป็นผู้เสียหายจากผลของการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถ้าพิจารณาตามหลักกฎหมายแพ่งในเรื่อง "ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน" แล้วจะเห็นได้ว่า ผู้มีการมสิทธิในโฉนดที่ดินคนปัจจุบันนี้ แม้จะได้รับโอนมาโดยสุจริต และเสียค่าตอบแทนก็คงไม่มีสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ดี เพราะผู้โอนก็ไม่มีกรรมสิทธิในที่ดินที่จะโอน เทียบเคียงฎีกาที่ 2046/2524 โฉนดที่พิพาทออกทับของโจทก์ จึงเป็นการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบ แม้จะมีการโอนทางทะเบียนก็ครั้งก็ตาม ผู้รับโอนก็ไม่ได้กรรมสิทธิ เพราะผู้ออกโฉนดที่ดินไม่มีกรรมสิทธิในที่ดินพิพาท ผู้รับโอนคนต่อมา แม้จะเสียค่าตอบแทนโดยสุจริต และจดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตก็ไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอนโฉนดที่พิพาทออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้โจทก์ไม่มีคำขอศาลก็มีอำนาจสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินพิพาทได้ ฎีกาที่ 996-997/2509 ผู้โอนขอออกโฉนดที่ดินทับที่ดินของผู้อื่น และเข้าพนักงานที่ดินได้ออกโฉนดที่ดินโดยปราศจากอำนาจ โฉนดที่ดินที่ออกมาจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้รับโอนจึงไม่มีกรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่เข้าพนักงานที่ดินออกให้ การที่ผู้โอนได้โอนโฉนดที่ดินดังกล่าวให้ผู้อื่นต่อไปจึงเป็นการโอนสิ่งซึ่งตนไม่มีกรรมสิทธิ์ และหาก่อให้เกิดกรรมสิทธิ์แก่ผู้รับโอนไม่ เมื่อโฉนดซึ่งเป็นหลักฐานทางทะเบียนออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ได้กรรมสิทธิ์จะนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 วรรค 2 มาชี้ยันแก่เจ้าของที่ดินมาตั้งแต่เดิมไม่ได้ ฎีกาที่ 1315/93 วินิจฉัยว่ามีผู้ปลอมโฉนดที่ดินของเขาแล้วเอาไปจํานองโดยเจ้าของที่ดินมิได้ประมาทเลินเล่อ ดังนี้ ผู้รับจํานองไม่ได้ทรัพย์สินหรืออย่างใดในที่ดินนั้น จะยกมาตรา 1299 มาอ้างจึงไม่ได้ เจ้าของที่ดินมีสิทธิขอให้เพิกถอนนิติกรรมจํานองได้

จากตัวอย่างฎีกาทั้ง 2 ฉบับ ที่กล่าวมาจะพบว่าผู้รับโอนโฉนดที่ดิน แม้จะเสียค่าตอบแทนโดยสุจริต ก็ไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน เพราะผู้โอนได้โอนในสิ่งซึ่งตนไม่มีกรรมสิทธิ์ ความเสียหายจากตกกับผู้รับโอนโฉนดที่ดิน ซึ่งกรณีนี้หากผู้รับโอนโฉนดที่ดิน

คนปัจจุบันได้ไปทาสัญญาจะซื้อจะขายกับบุคคลภายนอกแล้ว ความเสียหายก็จะมีผลกระทบไปถึงบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้จะซื้อด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในกรณีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนี้จะนำหลัก "ผู้ซื้อต้องระวัง" มาใช้ไม่ได้ เนื่องจากรัฐเป็นผู้อำนาจในการรับรองโฉนดที่ดินที่ออกมาจากการดำเนินการของรัฐเอง ซึ่งประชาชนย่อมมีความเชื่อถือและมั่นใจ

และนอกเหนือไปจากผลกระทบทางกฎหมายแล้ว ด้านเศรษฐกิจเป็นอีกด้านหนึ่งซึ่งสำคัญ ดังจะได้อธิบายในรายละเอียดดังต่อไปนี้

ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าในด้านเศรษฐศาสตร์ถือว่าที่ดินมีค่า มีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิต มีความสำคัญเทียบเท่ากับเงินทุน แรงงาน เทคโนโลยี และทรัพยากรดินต่าง ๆ เหมือนกัน ยิ่งที่ดินที่อยู่ในที่ตั้งสำคัญ ๆ ด้วย จะยิ่งมีความหมายมาก เนื่องจากที่ดินจุดนั้น ๆ หรือที่ตั้งนั้น ๆ เป็นปัจจัยเฉพาะที่จะหาที่แห่งอื่นมาทดแทนไม่ได้ ดังนั้น โฉนดที่ดินซึ่งเป็นหลักฐานแสดงความมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจของทุกประเทศ ไม่ว่าจะอยู่ในระบอบการปกครองใด เพราะสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์สินหมุนเวียนในการทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ เช่น ซื้อขาย แลกเปลี่ยน จำนอง ฯลฯ ตลอดจนใช้เป็นหลักทรัพย์สินประกันในการกู้ยืมเงินมาลงทุน ทั้งจากธนาคารและแหล่งการเงินต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของเกษตรกรที่ยากจน หากไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน ทำให้จะได้รับความเดือดร้อนที่ไม่สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินที่มีความมั่นคง เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือธนาคารพาณิชย์ จึงต้องหันไปใช้บริการแหล่งกู้เงินนอกระบบประเภทผู้มีอันจะกินหรือคหบดีในท้องถิ่น หรือจากพ่อค้าคนกลาง เป็นเหตุให้ต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าสถาบันการเงิน

ธรรมดา²² ฐานะทางเศรษฐกิจยิ่งแย่ลง ซึ่งในที่สุดก็จะขายที่ดินทำกินเกิดปัญหาไร่ที่
ทำกินจึงเข้าไปกรุกที่สงวนหวงห้ามของรัฐต่อไป และเมื่อโฉนดที่ดินมีความสำคัญมาก
เช่นนี้ หากเกิดกรณีมีการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมา ย่อมก่อให้เกิด
ความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจมากมาย ในด้านประชาชนผลกระทบที่เกิดขึ้น
การติดต่อซื้อขายย่อมหยุดชะงักไม่สามารถใช้โฉนดที่ดินเป็นหลักทรัพย์หมุนเวียนเช่นที่
เคย การลงทุนในกิจการต่าง ๆ ก็ขาดความต่อเนื่อง เพราะไม่สามารถหาแหล่ง
เงินกู้ในการลงทุน เนื่องจากแหล่งเงินกู้หรือธนาคารต่าง ๆ ไม่มีความมั่นใจในตัว
โฉนดที่ดินที่จะนำมาค้ำประกันการลงทุน ในด้านรัฐผลกระทบที่เกิดขึ้นแบ่งได้

2 ประการด้วยกัน ประการแรก ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในรัฐ การที่ระบบ
เศรษฐกิจในรัฐเกิดการหยุดชะงัก รัฐย่อมขาดซึ่งรายได้จากการเก็บภาษีเข้าสู่รัฐ
ประการที่สอง ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดภายนอกรัฐ เมื่อโฉนดที่ดินซึ่งเป็น
เอกสารมหาชนที่รัฐมีหน้าที่รับรองความถูกต้องออกมาโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบ
ด้วยกฎหมายได้ จะทำให้ต่างประเทศขาดความมั่นใจในหลักประกันความเสียหายที่จะ
เกิดจากการนำเงินมาร่วมลงทุนในรัฐ ผลคือ การลงทุนอาจหยุดชะงัก หรือเลิกไป
นอกจากนี้ยังทำให้ขาดอำนาจในการต่อรอง เรื่องการค้าระหว่างรัฐ การออกโฉนด
ที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงก่อให้เกิดความเสียหายต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดย
ทั่วไป

ผลกระทบทางด้านอื่น

นอกจากนี้การออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายยังส่งผลกระทบต่อ
ด้านอื่น ๆ อีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการเมือง สังคม การปกครอง ในด้านการเมือง
ที่ดินถูกใช้เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนลัทธิการปกครองจากระบอบประชาธิปไตยเป็น

²²ณรงค์ สินสวัสดิ์, การปฏิรูปที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: รังพิมพ์
แพรพิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล, 2519), หน้า 181.

สังคมนิยมมาแล้วมากมาย ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากประเทศจีน ประเทศสหภาพ
 ราชอาณาจักรเวียดนาม (ในอดีต) ซึ่งไม่ประสบผลสำเร็จในการจัดที่ดินทำกิน นโยบายของรัฐที่
 ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยในขณะนี้ ต่างมุ่งที่จะ
 ส่งเสริมให้เอกชนได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน²³ รัฐพยายามทุกวิถีทางที่จะ
 ให้เกษตรกรมีความรักและหวงแหนที่ดิน ตัวอย่างเช่น งดการจัดที่ดินให้ตามประมวล
 กฎหมายที่ดิน และจัดที่ดินให้ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
 ซึ่งการจัดที่ดินเช่นนี้ เป็นการป้องกันคนที่ไม่มียี่สิบไร่จนยากจนจนยากเข้ายึดเอาที่ดินเอง
 รัฐชาติที่จัดระบบที่ดินได้ดีแล้วลัทธิการเมืองอื่นก็เข้ามาแทรกแซงได้ยาก ผลกระทบที่มีการ
 ออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางการเมือง จะก่อให้เกิดผลกระทบทำให้
 ราษฎรขาดความเชื่อถือโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นเอกสารที่รัฐออกให้ บุคคลที่ไม่มีที่ดินทำ
 กินเป็นของตนเองก็จะบุกรุกจับจองที่ดินโดยพลการ หากมีลัทธิการเมืองใหม่เข้ามา
 อธิบายชวนเชื่อในความมีหลักฐานมั่นคงในการเข้าทำกินในที่ดิน ราษฎรก็จะหันเห
 ความสนใจตามได้ง่าย ผลกระทบในด้านสังคม สังคมไม่มีความปกติสุข การออกโฉนด
 ที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายส่วนใหญ่ในปัจจุบันจะพบว่าผู้ดำเนินการเป็นพวกนายทุน
 หรือผู้มีอิทธิพล เจ้าของที่ดินรายย่อยหรือเจ้าของที่ดินที่ยากจนอาจตกเป็นฝ่ายที่ถูก
 รังแกเอาไรต์เอาเปรียบจากพวกนายทุน เช่น การออกโฉนดที่ดินรุกล้ำหรือทับที่ดิน
 ของเจ้าของที่ดินรายย่อย หรือเจ้าของที่ดินที่ยากจน เกิดความเหลื่อมล้ำกันในสังคม
 ปัญหาที่ตามมา คือ ผู้ที่ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบในสังคมอาจจะใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้องมา
 ปกป้องทรัพย์สินและความสงบสุขของตน

ท้ายที่สุดในด้านการศึกษา เมื่อประชาชนขาดความมั่นใจในความเป็น
 เอกสารสิทธิของโฉนดที่ดิน ไม่น่าจะจูงใจเกษตรกรในที่ดินที่ตนมีอยู่รวมทั้งอาณาเขตและ

²³ กองแผนงาน กรมที่ดิน, สรุปผลงานกรมที่ดินในรอบปีงบประมาณ 2535
และแผนการดำเนินงานปีงบประมาณ 2536

จำนวนที่ดินที่ปรากฏอยู่ ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาวิวาทเรื่องสิทธิในที่ดินที่ตนมีอยู่ รวมทั้งอาณาเขตและจำนวนที่ดินที่ปรากฏอยู่ ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาวิวาทเรื่องสิทธิ และแนวเขตที่ดินขึ้นมา บ้านเมืองย่อมไม่สงบสุข การทำมาหากินต่าง ๆ หยุดชะงัก เพราะทะเลาะวิวาท ปัญหาที่จะตามมาก็คือ อาจจะเกิดมีโจรผู้ร้าย และการลักขโมยขึ้นมา

นอกจากนี้ ในกรณีการใช้โฉนดที่ดินเป็นหลักทรัพย์ประกันตัวผู้ต้องหา หากเกิดกรณีมีการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาเป็นจำนวนมาก กระทรวงยุติธรรมอาจพิจารณายกเลิกการใช้โฉนดที่ดินไป ผลก็คือราษฎรที่ยากจนเกิดความเดือดร้อนเพราะไม่มีเงินสดในการประกันตัวผู้ต้องหา เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายส่งผลกระทบต่อกระเทือนไปหมด ไม่ว่าจะเป็นในเรื่อง เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง และสังคม ทั้งต่อรัฐและประชาชน ซึ่งผลกระทบทั้งหมดนี้ทำให้ประเทศชาติขาดความมั่นคง อย่างไรก็ตามรัฐก็ได้วางแนวทางแก้ไขในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้มีการเพิกถอนแก้ไขโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

3.4 หลักเกณฑ์และวิธีการเพิกถอนโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เมื่อเกิดมีกรณีออกโฉนดที่ดินมาแล้วผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า

"เมื่อความปรากฏว่า ได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วย

กฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่ง เพิกถอน แก้ไข หรือออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือ เพิกถอนแก้ไขเอกสารที่ได้จดทะเบียน สิทธิและนิติกรรม หรือ เอกสารที่ได้จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้

1. อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร
2. ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่น

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวน และเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและ นิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนแจ้งรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่ เกี่ยวข้องมาพิจารณาและแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่ คัดค้านภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับทราบ ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

เมื่อผู้มีอำนาจตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไป ตามนั้น

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาด โดยมี หลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดิน มีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด ให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใด แล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ตามวิธีการที่อธิบดี กำหนด"

ซึ่งหลักเกณฑ์และขั้นตอนของมาตราดังกล่าวมีอยู่ดังนี้คือ

1. กรณีต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า โฉนดที่ดินได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีที่มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ก็ต้องมีข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีการคลาดเคลื่อนอย่างไร หรือ

จดทะเบียนไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไรบ้าง รวมทั้งการจดทะเบียนเอกสารรายการ
จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ด้วย

จะเห็นได้ว่ามาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการ
การแก้ไขและเพิกถอนโฉนดที่ดินที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายในทุก ๆ เรื่อง
การออกโฉนดที่ดิน หรือแม้กระทั่งการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน
อสังหาริมทรัพย์ กฎหมายให้อำนาจในการแก้ไขหรือเพิกถอนครอบคลุมทั้งหมด

ในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้เขียนเข้าใจว่า หมายถึง
การออกโฉนดที่ดินที่ฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมาย ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่กฎหมายบัญญัติไว้
เช่น การออกโฉนดที่ดินที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ถนนสาธารณะ
ซึ่งมีกฎกระทรวงห้ามไว้ว่าจะออกโฉนดไม่ได้ ดังนั้น เมื่อมีการออกโฉนดที่ดินไป
จึงต้องถูกเพิกถอนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนี้

ตัวอย่างเช่น คำสั่งจังหวัดลาปูน ที่ 328/2534 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์
2534 ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 39464 ตำบลศรีบัวบาน อำเภอเมืองลาปูน
จังหวัดลาปูน เนื้อที่ 2 ไร่ 1 งาน 63 ตารางวา ซึ่งออกให้แก่ นายถวิล ชันคำกาศ
ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกทับที่ดิน น.ส.3 เลขที่ 3 และเลขที่ 15
หมู่ที่ 8 ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมืองลาปูน ของนายนิพันธ์ นาดีสถิตย์ (โดยการ
รังวัดไปตามที่เจ้าของที่ดินนาซึ่งได้เคยมีผู้ปกครองท้องที่ให้การรับรองไว้แล้ว ประกอบกับ
น.ส.3 เป็นแผนที่รูปลอยไม่อาจตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินในระวางแผนที่ได้)²⁴
หรือกรณีออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณะ เช่น คำสั่งจังหวัดลาปูนที่ 577/2535 ลงวันที่
23 มีนาคม 2535 ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 4603 และ 4689 ตำบลบ้านร้อง

²⁴หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0619/49 ลงวันที่ 15 มกราคม 2536.

อำเภอบ้านร้อง ของนางประไพ นาคสีม่วง และนายสังเวียน นาคสีม่วง เนื่องจาก
ออกทับที่สาธารณประโยชน์ชื่อ "สนามกีฬาบ้านห้วยห้า" (ในการดำเนินงานไม่พบ
หลักฐานที่แสดงว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์)²⁵ ฯลฯ

ในกรณีที่การออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อน ผู้เขียนเข้าใจว่าเป็นเรื่องที่
พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำไปอย่างไม่ต้องตรงตามความเป็นจริง เช่น มีการออก
โฉนดที่ดินทับที่ดินของผู้อื่น ข้อเท็จจริงเขตที่ดินเขามีอยู่เพียงแค่นี้ แต่กลับออกโฉนด
ที่ดินเกินบาทส่วนของผู้อื่น ในส่วนที่ไม่ทับเขตที่ดินของผู้อื่นย่อมถือว่าถูกต้อง ในขณะที่
ส่วนที่ล้ำหรือทับเข้าไปในที่ของผู้อื่นเป็นการคลาดเคลื่อน ซึ่งมาตรา 61 แห่งประมวล
กฎหมายที่ดินให้อำนาจในการแก้ไข หรือกรณีมีการออกโฉนดที่ดินสลับแปลงกัน

ตัวอย่างเช่น คำสั่งจังหวัดยะลาที่ 2324/2534 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม
2534 ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 1985 ตำบลเบตง อำเภอเบตง จังหวัดยะลา
ซึ่งออกให้นายภูมิศักดิ์ ทองงาม ไร่โดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน เนื่องจากผู้ขอและ
เจ้าของที่ดินข้างเคียงนารังวัดไม่ตรงหลักฐาน น.ส.3 เดิม²⁶ ฯลฯ

โดยความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนแล้ว เข้าใจว่าการออกโฉนดที่ดินโดย
ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นกรณีที่ต้องใช้วิธีการเพิกถอนแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่
การออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนนั้น ใช้ได้ทั้งวิธีแก้ไขโฉนดที่ดิน (กรณีออกโฉนด
ที่ดินโดยผิดไม่ผิดพลาดมากนัก) และเพิกถอน (กรณีออกโฉนดที่ดินโดยผิดพลาด
คลาดเคลื่อนมาก) เป็นต้น

²⁵หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0619/165 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2536.

²⁶หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0619/311 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2535.

2. ถ้าถืออสังหาริมทรัพย์ที่ดินและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจเพิกถอน แก้วหรือออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือ เพิกถอนแก้วเอกสารที่ได้แสดง การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือ เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ แล้วแต่กรณี กรณีตามข้อ 2 นี้ จะเห็นได้ว่านอกจากถืออสังหาริ ทรัพย์ที่ดิน และผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการเพิกถอนแก้วหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดินแล้ว ยังมีอำนาจในการออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ด้วย

คำว่า "ออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน" หมายถึง กรณีที่ไม่สามารถ เรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจากผู้ยึดถือมาทำการเพิกถอนหรือแก้วได้ ก็ให้อำนาจ อสังหาริมทรัพย์ที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการที่จะสั่งเข้าพนักงานที่ดิน ตามมาตรา 71 เป็นผู้ออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 63 เพื่อดำเนินการเพิกถอนหรือ แก้วต่อไป

เนื่องจากหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 61 นี้ หมายถึง โฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ จึงต้องดูด้วยว่าผู้ใดมีอำนาจออกใบแทนโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์

มีอีกคำหนึ่งซึ่งขอทำความเข้าใจคือคำว่า "เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม" จะเห็นได้ว่าโฉนดที่ดินเป็นเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เหมือนกัน แต่ว่าถ้อยคำในมาตรา 61 ได้พูดถึงเรื่องโฉนดที่ดินไว้แล้ว ส่วน น.ส. 3 ก็เป็นเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเหมือนกัน แต่ไม่มีบัญญัติไว้ชัดเจนใน มาตรา 61 แล้ว เพราะฉะนั้นคำว่าเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนี้จึง หมายถึง เอกสารอย่างอื่นซึ่งไม่ใช่โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วย ได้แก่ ใบโฉนดสวน ซึ่งถือว่าเป็นเอกสารที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้ ใบโฉนดสวน มีการจดทะเบียนได้ตามมาตรา 76 สัญญาต่าง ๆ ซึ่งคู่กรณีได้มาทำต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่จะต้องมีการจดทะเบียนเกี่ยวกับสัญญานั้นลงไป

"การจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน" ที่กฎหมายให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดิน หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการเพิกถอน หรือแก้ไขข้อใดนั้น ตามมาตราที่พูดถึง วรรคที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่ในทางปฏิบัติมีการจดทะเบียนขายโฉนดด้วย เช่น ในกรณีที่ดินมีการขายฝากหรือจำนองติดอยู่ เวลาออกโฉนดที่ดินใหม่ เมื่อมีการเขียนขายโฉนดก็ต้องจดทะเบียนการขายฝาก หรือจำนองลงไปขายโฉนดด้วย เมื่อจดทะเบียนขายโฉนดแล้วก็จะจดทะเบียนลงโฉนดที่ดินอีกทีหนึ่ง

3. เมื่อความปรากฏว่าได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือการจดทะเบียนหรือการจดทะเบียนที่ดิน คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 มีอำนาจสอบสวนและเรียกโฉนดที่ดินหรือ น.ส.3 เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการจดทะเบียนที่ดิน หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาได้

หลักเกณฑ์ในข้อ 3 จะเห็นได้ว่า ข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นว่ามีการออกโฉนดที่ดินที่ น.ส.3 ก็ดีหรือจดทะเบียนที่ดิน คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ตามปกติความจะปรากฏขึ้นจากการร้องเรียนของบุคคล เช่น ออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณะ หรือเอาที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะไปออกโฉนดที่ดิน คนที่ชำระประโยชน์อยู่รู้เรื่อง เขาก็มาร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีกรมที่ดิน เช่นนี้ความถึงได้ปรากฏขึ้น นอกจากการร้องเรียนก็มีกรณีเจ้าหน้าที่ตรวจพบเห็นเอง เช่น ในการจดทะเบียน จดผิด ตกชื่อไป พอเจ้าของมาติดต่อความจริงก็ปรากฏขึ้น สมมติเราออกโฉนดที่ดินไปแล้ว ต่อมามีการจดทะเบียน เมื่อเอาโฉนดที่ดินมาตรวจสอบก็พบว่า ตกชื่อไปเสียหนึ่งคน ความจริงเจ้าของมี 4 คน เขียนไปเพียง 3 คน ตรวจสอบแล้วปรากฏว่าเป็นการออกคลาดเคลื่อนจริง ๆ เช่นนี้ ก็อาจเกิดขึ้นได้จากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบเห็นเอง กรณีนี้ก่อนที่จะเสนอเรื่องให้อธิบดีฯ หรือผู้ว่าฯ สั่งแก้ไขหรือเพิกถอนได้นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องทำการสอบสวนเสียก่อน เพื่อให้ได้ความจริงแน่ชัดว่าโฉนดที่ดินที่ออกทับที่สาธารณะนั้นเป็นความจริงตามที่เขาร้องเรียนหรือเปล่า ก็จะต้องไปสอบสวนท้องที่เมื่อสอบสวนพยานหลักฐาน (ทั้งบุคคล

และสภาพที่ดิน) แล้วทราบว่าออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจริง เจ้าหน้าที่ก็จะต้องเรียกโฉนดที่ดินนั้นมาเพื่อเสนอผู้ว่าฯ หรืออธิบดีฯ พิจารณาสั่งเพิกถอนต่อไปในร.อ.น.ส.3 ก็ทำนองเดียวกัน

มีคำหนึ่งซึ่งเพิ่มเติมเข้ามาอีก คือ "เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง" หมายถึง เอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนิติกรรมที่คู่กรณีได้มาทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิ คือ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น เช่น อาจมีสัญญาซื้อขาย ซึ่งคู่กรณีได้ทำไว้ก่อนจดทะเบียนซื้อขายกัน หรือมีพินัยกรรมเป็นหลักฐานแห่งสิทธิที่ผู้ยื่นนำมาแสดงเพื่อออกโฉนดที่ดินนั้น หรืออาจเป็นสัญญาอื่นใดที่คู่สัญญาได้ทำไว้เกี่ยวกับที่ดินนั้น ๆ ถือได้ว่าเป็นเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ เจ้าพนักงานที่ดิน หรือนายอำเภอเรียกมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้

4. ก่อนที่จะดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไข ต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้านภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับทราบ การแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบทางไปรษณีย์ให้ส่งโดยลงทะเบียนตอบรับ ถ้าผู้มีส่วนได้เสียไม่คัดค้านภายใน 60 วัน นับแต่วันรับทราบ ถือว่าไม่มีการคัดค้านก็ดำเนินการต่อไปได้ แต่ถ้าผู้มีส่วนได้เสียยินยอมให้เพิกถอนหรือแก้ไขก่อนครบกำหนด 60 วัน ก็ดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขต่อไปได้โดยไม่ต้องรอให้ครบกำหนด 60 วัน

"ผู้มีส่วนได้เสีย" คำ ๆ นี้ อาจจะมีปรากฏในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับด้วยกัน แต่ความหมายที่ปรากฏหรือใช้ในกฎหมายแต่ละฉบับย่อมไม่เหมือนหรือถูกต้องตรงกัน ทุกฉบับ ประมวลกฎหมายที่ดินก็ไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้โดยเฉพาะเจาะจง แต่ท่านศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤตย์ อธิบายความหมายของคำดังกล่าวไว้ว่า หมายถึงผู้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น หรือมีหลักฐานโดยแน่ชัดว่าผู้นั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับที่ดินนั้นโดยตรง เช่น กรณีที่เป็นทายาทของผู้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือผู้มีชื่อในโฉนดได้ตายไป ทายาทก็ถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่มีสัญญาผูกพันกับที่ดิน

นั้น เช่น ออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบ จำเป็นต้องเพิกถอน ปรากฏว่าเจ้าของโฉนดที่ดินนั้นเอาโฉนดไปจำหน่ายไว้กับธนาคาร หรือบุคคลภายนอก อย่างนี้ผู้มีสัญญาผูกพันคือ ผู้รับจำหน่าย ธนาคารหรือบุคคลภายนอก ถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย พอเพิกถอนโฉนดแล้วสัญญาต่าง ๆ ก็เป็นอันหมดไปด้วย เพราะฉะนั้นจำเป็นจะต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบด้วย หรือกรณีที่มีการแก้ไขชื่อผู้ถือสิทธิในโฉนดที่ดิน บังเอิญผู้มีชื่อโฉนดที่ดินบางคนได้ตายไปก็จะต้องแจ้งให้ทายาทเขาทราบว่า จะมีการแก้ไขอย่างไรบ้าง เพราะถือว่าเขามีส่วนได้เสียในโฉนดที่ดินแปลงนั้นอยู่²⁷

นอกจากนี้ คุณจารย์ส วันดี ผู้เชี่ยวชาญด้านการทะเบียนที่ดิน กองทะเบียนที่ดิน กรมที่ดิน ก็ได้ให้ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียว่า ในอีกลักษณะหนึ่งงานด้านการพิจารณาการแก้ไขหรือเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมว่า หมายถึง ผู้ที่มีส่วนได้หรือมีส่วนเสียเกี่ยวกับการแก้ไขหรือเพิกถอน ถึงผู้นั้นจะได้รับประโยชน์ แต่เพียงฝ่ายเดียวก็ต้องแจ้ง เช่น แก้เนื้อที่มากขึ้นก็ต้องแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบ และคำว่าผู้มีส่วนได้เสีย กรมที่ดินได้ขอความเข้าใจไปให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0612/1/ว 23965 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2518 ว่า "ผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ควรหมายความว่าไปถึงผู้มีสิทธิในที่ดินคนแรกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแปลงนั้นด้วย และถ้าเป็นเรื่องแก้ไขเนื้อที่โดยหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแปลงนั้นมีการจดทะเบียนแบ่งแยกมาก่อน ผู้มีส่วนได้เสียก็ไม่ควรจะหมายความว่าไปถึงผู้มีสิทธิในที่ดินที่มีการจดทะเบียนแบ่งแยกครั้งก่อนด้วย แต่ควรหมายถึง เฉพาะผู้จะได้หรือเสีย

²⁷ศิริ เกวลินสฤกษ์ดี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พร้อมกฎกระทรวงฯ

สิทธิในขณะที่จะมีการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินเท่านั้น" 28

สำหรับผู้เขียนมีความเห็นว่า "ผู้มีส่วนได้เสีย" หมายถึง ผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น ในขณะที่จะมีการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไข รวมถึงผู้มีหลักฐานแน่ชัดว่าผู้นั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้นโดยตรง เป็นผู้มีส่วนได้เสีย

กล่าวโดยสรุป "ผู้มีส่วนได้เสีย" น่าจะมีความหมายครอบคลุมถึงความหมายดังที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด คือ หมายถึงผู้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น ในขณะที่มีการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไข และผู้มีหลักฐานโดยแน่ชัดว่ามีส่วนได้หรือมีส่วนเสียเกี่ยวกับการแก้ไขหรือเพิกถอน

อำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขเป็นอำนาจโดยเด็ดขาดของอธิบดีและผู้ว่าราชการจังหวัด ความในมาตรา 61 นี้ ไม่ได้บัญญัติไว้ว่า ถ้ามีการคัดค้านแล้ว อธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง จะต้องเรียกมาสอบสวน เรียกมาทำการเปรียบเทียบหรือไม่ ไม่ได้บัญญัติไว้คล้าย ๆ กับว่า เมื่ออธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ตัดสินใจที่จะเพิกถอนหรือแก้ไขแล้ว การแจ้งให้ทราบเป็นเพียงวิธีการเท่านั้น ส่วนอธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด จะตัดสินใจอย่างไรเป็นอีกเรื่องหนึ่ง บางครั้งก็มีการคัดค้านเข้ามาด้วย แต่อธิบดีคงปักใจเชื่อว่าเป็นการออกไปโดยไม่ชอบ ก็ยังต้องเพิกถอนอยู่ดี แต่ในบางกรณีก็อาจมีได้ ถ้าสมมติว่าเขามีพยานหลักฐานอย่างแน่นหนามั่นคง มีเอกสารเป็นหลักฐานว่าที่ดินนั้น เขาได้

28 จารัส วันดี, หลักเกณฑ์พิจารณาการอายัดที่ดิน การแก้ไขหรือเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พร้อมระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้อง (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิศการพิมพ์ จำกัด, 2535), หน้า 63.

ครอบครองอยู่ก่อนการหวงห้าม ซึ่งในชั้นต้นพนักงานเจ้าหน้าที่สอบไปไม่ถึง อธิบดีก็อาจจะสั่งไม่เพิกถอนโฉนดที่ดินนั้นก็ได้ ถือว่าเป็นเอกสารสิทธิของอธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการคัดค้านอย่างไรก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ เมื่อได้สอบแน่นอนแล้ว อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ต้องฟังข้อเท็จจริงจากพนักงานเจ้าหน้าที่ชั้นต้น ซึ่งโดยมากแล้วคำคัดค้านมักจะตกไป

จะเห็นได้ว่าเอกสารสิทธิของอธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีตามมาตรา 61 นี้มีกว้างมาก เป็นเรื่องการให้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานซึ่งมีลักษณะไม่มีขอบเขตจำกัด เกี่ยวกับเรื่องนี้ศาลฎีกาได้วางแนวคำพิพากษาไว้ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 210/2507 ว่าเป็นว่า

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดินหรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิไว้โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายมาแก้ไขให้ถูกต้องหรือเพิกถอนเสียได้ แต่อธิบดีกรมที่ดินจะใช้อำนาจตามมาตรา 61 นี้หรือไม่ย่อมอยู่ในดุลยพินิจของอธิบดี แม้อธิบดีจะไม่ใช้อำนาจนี้ก็ไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ครอบครองที่ดินที่อ้างว่าโฉนดออกทับของตนโดยไม่ถูกต้อง เพราะกฎหมายมิได้กำหนดหน้าที่ให้อธิบดีจำต้องกระทำ

ฎีกาที่ 205/2508 อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน ที่ไม่ถูกต้องได้ ไม่ว่าเป็นโฉนดที่ดินที่ออกมาก่อนหรือภายหลังวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

ฎีกาที่ 2695/2517 อธิบดีกรมที่ดินสั่งให้โจทก์ส่งโฉนดที่ดิน และให้คัดค้านได้ว่าไม่ชอบด้วยลักษณะของแผ่นดิน ดังนี้ ยังไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิ อธิบดียังไม่ได้สั่งเพิกถอนโฉนด โจทก์ฟ้องอธิบดีไม่ได้

ฎีกาที่ 54/2519 หนองน้ำที่ประชาชนใช้น้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หนังสือรับรองการทำงานประโยชน์ที่ออกบางส่วนทับ หนองน้ำนี้ เจ้าพนักงานเพิกถอนได้ทั้งฉบับ

ฎีกาที่ 1411-1412/2520 จำเลยครอบครองที่ดินอยู่ตลอดมา ต. ออก โฉนดทับที่จำเลยซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต. รอนขายแก่ผู้อื่นแล้ว รอนต่อ ๆ กันมาถึง รจทก์ จำเลยขอเพิกถอนส่วนที่ออกโฉนดทับที่จำเลยได้ ไม่ใช่เรื่องที่ดินที่จำเลยครอบครอง ปรบั กษ์ ไม่เข้ามาตรา 1299 วรรค 2 และไม่ต้องห้ามฟ้องเรียกคืนการครอบครอง ตามมาตรา 1375 วรรค 2 แต่รจทก์ไม่ให้ฟ้องเจ้าพนักงานที่ดิน จึงบังคับให้ เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดให้แก่จำเลยไม่ได้

5. วนกรณีที่มีการคัดค้านหรือไม่ก็ตาม อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการ- จังหวัดมีอำนาจสั่งการไปตามที่เห็นสมควร เมื่อสั่งการประกาศไว้แล้ว เจ้าพนักงาน- ที่ดินตามมาตรา 71 จะต้องดำเนินการไปตามนั้น

6. กรณีที่มีการคลาดเคลื่อน เนื่องจากการเขียนหรือพิมพ์ข้อความ ผิดพลาดโดยมีหลักฐานขัดแย้ง เช่น เขียนหรือพิมพ์ชื่อสกุลผิดไป จาก นายดำ นาคี เป็น นางคำ มาตี เมื่อปรากฏหลักฐานที่ผู้ขอมาแสดง เช่น บัตรประชาชน บัตรข้าราชการ สำเนาทะเบียนบ้าน และผู้นั้นให้ความยินยอมให้แก้ไขเป็นลายลักษณ์ อักษรแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินตามมาตรา 71 ก็มีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

หลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ การแก้ไขวนกรณีที่มีการเขียนหรือพิมพ์ข้อความ ผิดพลาดนี้จะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร คือ ทาการบันทึกถ้อยคำ ของเขาไว้ว่า "ข้าพเจ้ายินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่แก้ไขนามสกุลของข้าพเจ้าให้ ถูกต้องตรงตามความจริงได้" หรือ "ข้าพเจ้ายินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่แก้ไข จำนวนเนื้อที่ดินในโฉนดที่ดินของข้าพเจ้าให้ถูกต้องตามความเป็นจริงได้"

กรณีท่านองนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ชั้นต้นดำเนินการแก้ไขไปได้ เพราะ เป็นเรื่องผิดพลาดเล็กน้อยเกี่ยวกับการเขียนหรือการพิมพ์

7. ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดทำให้เพิกถอนหรือแก้ไข ให้เจ้าพนักงานที่ดินตามมาตรา 71 ดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามวิธีการที่ อธิบดีกรมที่ดินกำหนด

กรณีที่ถือได้ว่ามีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ต้องเป็นเรื่องพิพากษาหรือสั่งให้ เพิกถอนแก้ไขเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน การออก น.ส. 3 หรือการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนเกี่ยวกับที่ดินที่มีหนังสือแสดง สิทธิดังกล่าวนั้น ในบางกรณี ศาลได้มีคำพิพากษานคดีที่มีข้อพิพาทเรื่องที่ดิน ครอบพิพากษาว่าฝ่ายหนึ่งไม่มีสิทธิในที่ดินแปลงนั้น เพราะไม่มาชทายาทหรือมีการ ปลอมแปลงตัวมาใส่ชื่อลงในทะเบียน แต่ศาลไม่ได้สั่งหรือพิพากษาแจ้งชัดว่าให้ทำการ เพิกถอนหรือแก้ไขชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้น กรณีเช่นนี้เห็นว่า อธิบดีกรมที่ดิน หรือผู้ว่าราชการจังหวัด จำเป็นต้องออกคำสั่งเพื่อให้เป็นไปตามผลของคำพิพากษา หรือคำสั่งศาลอันที่สุดนั้นอีกทีหนึ่ง โดยอาศัยอำนาจที่มาตรา 61 ไว้ไว้ แต่ถ้า คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลทำให้เพิกถอนแก้ไขแจ้งชัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดี กรมที่ดินก็ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งให้เป็นการซ้ำซ้อนอีก เจ้าพนักงานที่ดินหรือนายอำเภอ ดำเนินการไปได้เลย

3.5 ปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นในการดำเนินการเพิกถอน

จะเห็นว่ามาตรา 61 จะให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ไว้กว้างมาก โดยในวรรค 2 ของมาตราดังกล่าว บัญญัติว่า ก่อนที่จะได้ให้มีการดำเนินการสั่ง เพิกถอน แก้ไข หรือออกใบแทน ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนและเรียก โฉนดที่ดิน หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา แต่ในทางปฏิบัติในกรณีที่เรียกให้ส่ง โฉนดที่ดินมาแล้ว ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือผู้ยึดถือโฉนดที่ดินไม่ยอมส่งมอบโฉนดที่ดินมา

เจ้าพนักงานที่ดินก็ไม่สามารถบังคับให้ส่งมอบโฉนดที่ดินเพื่อมาประกอบการพิจารณา เพิกถอนได้ก็ตาม เป็นการทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าโดยไม่มีความจำเป็น แม้ว่า กฎหมายจะระบุให้ออกใบแทนโฉนดที่ดินเพื่อดำเนินการ เห็นได้ว่าเป็นการบัญญัติ กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง นอกจากนี้ในเรื่องการกำหนดบทลงโทษ ประมวลกฎหมายที่ดินก็ไม่ได้ระบุถึงการลงโทษผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ เจ้าพนักงานตามมาตรา 61 อำนาจที่ว่าเป็นการเรียกพยานเอกสารต่าง ๆ มาใช้ในการ การพิจารณาเพื่อเพิกถอนจึงเสมือนเป็นอำนาจลอย ซึ่งไม่มีสภาพบังคับใช้ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้อำนาจการเพิกถอน แก้วไข ของอธิบดีกรมที่ดินและผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ เป็นปัญหามากในทางปฏิบัติ ว่าอำนาจในการราชตุลยพินิจในการสั่งการนั้นชอบด้วย กฎหมายหรือไม่ เช่นเดียวกับอำนาจการสอบสวนเปรียบเทียบออกโฉนดที่ดิน ของมาตรา 60 ปรากฏว่ามีการยื่นฟ้องต่อศาลว่าอธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการ จังหวัดฯใช้อำนาจเพิกถอนโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคดีความอยู่บ่อย ๆ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 210/2507 ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมที่ดินโดยเฉพาะ เมื่อความปรากฏว่ามีการออกโฉนดหรือ จดทะเบียนสิทธิผิดพลาดคลาดเคลื่อน เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายและความจริง โดยไม่ต้องให้ผู้เสียหายเสียเวลาไปฟ้องร้องต่อศาล การใช้อำนาจของอธิบดีตาม มาตรา นี้ ย่อมอยู่ในดุลยพินิจของอธิบดี ว่าสมควรจะใช้หรือไม่ ไม่ใช่เป็นการกำหนด หน้าที่ให้อธิบดีฯต้องกระทำ เมื่ออธิบดีไม่ใช้อำนาจดังกล่าวจึงไม่ผิดต่อกฎหมาย ไม่เป็นการละเมิด แต่ที่น่าสับสนมีอยู่คดีหนึ่งที่เจ้าของที่ดินนำเรื่องยื่นร้องทุกข์ขอความ เป็นธรรมในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า อธิบดีกรมที่ดิน มีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบ ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า หลักการเดิมที่ขอออกโฉนดที่ดินเป็น ส.ค. 1 ซึ่งผู้แจ้งการครอบครองได้แจ้งโดย ครอบคลุมนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ผ่านกลางที่ดินแปลงดังกล่าวมาแต่เดิม เข้าไว้ด้วย เมื่อมีการรังวัดออกโฉนดที่ดินก็ไม่ได้ทำการกันเขตทางสาธารณประโยชน์ออก เป็นเหตุให้โฉนดที่ดินดังกล่าวออกทับทางสาธารณประโยชน์ที่มีอยู่ก่อนการออกโฉนด ที่ดินเป็นลักษณะของการออกโฉนดที่ดินโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต้องดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เพื่อไม่ให้เกิดความ



เดือดร้อนแก่เจ้าของที่ดิน กรมที่ดินได้ขอให้เจ้าของที่ดินยินยอมนารังวัดกันเขตทาง
สาธารณประโยชน์ออก แล้วแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินให้ถูกต้อง และได้
แจ้งเจ้าของที่ดินด้วยว่า หากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอม กรมที่ดินก็จะต้องทำการเพิกถอน
โฉนดที่ดินทั้งแปลง และหากเจ้าของที่ดินประสงค์จะคัดค้านก็ให้ยื่นคำคัดค้านภายใน
กำหนด 30 วัน นับแต่วันที่รับแจ้ง ซึ่งเมื่อเจ้าของที่ดินได้รับหนังสือก็ทำการคัดค้าน
และไม่ยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดกับเขตทางออก กรมที่ดินจึงได้มีคำสั่ง
ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าว นั้นเสีย ทั้งฉบับเจ้าของที่ดินและฉบับสำนักงานที่ดิน
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว
เห็นว่า คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินเป็นการสั่งการที่ไม่มีเหตุผลอันสมควรซึ่งอยู่ในนัยของ
มาตรา 19 (2) (จ.) เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้
พิจารณาได้ ในกรณีนี้คือ ความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ร้องทุกข์มาจาก
เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีความสมควรตาม
พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ในขณะที่รัฐมนตรีประจำสำนัก
นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้วมี
คำสั่งให้ยกคำร้องทุกข์ตามมติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ด้วยเหตุผลที่ว่า
เนื่องจากโฉนดที่ดินของเจ้าของที่ดิน (ผู้ร้องทุกข์) ออกทับทางสาธารณะ อธิบดี
กรมที่ดินจึงยอมมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้ตามมาตรา 61 แห่งประมวล
กฎหมายที่ดิน และสำหรับกรณีนี้ถือได้ว่าเจ้าหน้าที่และอธิบดีกรมที่ดินได้มีการปฏิบัติ
ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว ในระบบกฎหมายกฎหมายปกครองของไทย
การควบคุมการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งอาจสั่งการโดย "ไม่มี
เหตุผลที่เพียงพอ" แม้จะสั่งการโดยถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ดังที่เรียกว่า
"สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่ชอบด้วยเหตุผล" นั้น ปัจจุบันยังมีข้อจำกัดที่
ไม่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างเพียงพอ แม้ตามระบบ
คณะกรรมการกฤษฎีกาปัจจุบัน ประชาชนจะมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ "คณะกรรมการ
วินิจฉัยร้องทุกข์" มาตรา 19 (2) ก็ยังมีข้อจำกัดบางประเด็นตามมาตรา 20
แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 คือ ห้ามไม่รับเรื่องร้องทุกข์
บางเรื่องไว้พิจารณา

3.6 ผลทางกฎหมายภายหลังการเพิกถอน

ระดบปกติตามหลักการตามกฎหมายระดบทั่วไปแล้ว ระดบที่ดินถือว่าเป็น เอกสารราชการและเป็นเอกสารสิทธิ (มีฐานะเป็นเอกสารมหาชน) ระดบหลักของ ระบบทอร์เร็นส์ (Torrens systems) ที่เรานำมาใช้ในการออกระดบที่ดินและ จดทะเบียนที่ดินนั้น ถือว่า ระดบที่ดินที่ได้ออกหรือจดทะเบียนระดบพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเอกสารที่รัฐรับประกันในเรื่องความถูกต้องและมั่นคง สามารถตรวจสอบได้ ตลอดเวลา ระดบที่ดินที่ออกมาจึงต้องสันนิษฐานไว้ก่อนเสมอว่าชอบด้วยกฎหมาย จนกว่าจะมีการพิสูจน์ได้ว่าระดบที่ดินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงค่อยดำเนินการ เพิกถอน ซึ่งผลทางกฎหมายภายหลังการเพิกถอนเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นราย ๆ ไปด้วย ประการแรกต้องพิจารณาว่าระดบที่ดินฉบับดังกล่าวออกมาโดยหลักฐานใด เช่น น.ส.3 น.ส.3 ก. ส.ค.1 ฯลฯ ประการถัดไปคือหลักฐาน (ในกรณีที่มีหลักฐาน) ที่นำมายื่นขอออกระดบที่ดินนั้นถูกต้องตามกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากกรณีปรากฏว่าหลักฐานเดิมถูกต้อง ฐานะสภาพความเป็นเอกสารสิทธิของที่ดิน แปรเปลี่ยนภายหลังที่มีการเพิกถอนก็ต้องมีสถานะเอกสารสิทธิในที่ดินคงเดิมจากที่เป็นอยู่ ก่อนการออกระดบที่ดิน ดังนี้เป็นเรื่องของความเป็นเอกสารสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้ถ้าหากว่า เมื่อออกระดบที่ดินระดบไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาแล้วนั้นเอาระดบที่ดินเช่นนั้นไปใช้ในการ ทำนิติกรรม

เช่น ในกรณีผู้ขอออกระดบที่ดินนำ ส.ค.1 มายื่นขอออกระดบที่ดิน ต่อมา ำต้นว่าระดบที่ดินไปขายให้กับบุคคลภายนอก ซึ่งอาจจะมีการรอนขายต่อกันหลายทอด หากภายหลังมีการตรวจสอบพบว่า ผู้ขอออกระดบที่ดินนำหลักฐาน ส.ค.1 แปรเปลี่ยน ซึ่งไม่ใช่แปลงที่ดินตั้งอยู่จริงมาตัดแปลงให้ตรงกับที่ดินที่ตั้งอยู่จริง แล้วขอออกระดบ ที่ดิน ระดบที่ดินจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำเป็นจะต้องดำเนินการเพิกถอน กรณีนี้ เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องเรียกเอาระดบที่ดินมาจากผู้มีกรรมสิทธิในที่ดินคนหลังสุด แล้วทำการเพิกถอน จะเห็นได้ว่าผู้มีกรรมสิทธิในระดบที่ดินคนหลังสุดนี้เป็นผู้เสียหาย จากผลของการออกระดบที่ดินระดบไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถ้าพิจารณาตามหลักกฎหมาย

แพ่งในเรื่อง "ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน" แล้วจะเห็นได้ว่า ผู้มีกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินคนหลังสุดนี้ จะซื้อโดยสุจริต และเสียค่าตอบแทนก็คงไม่มีสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ดี เพราะผู้โอนก็ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จะโอน แต่อย่างไรก็ตามในการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จะโอน แต่อย่างไรก็ตามในการโอนกรรมสิทธิ์ โฉนดที่ดินคงจะนำหลัก "ผู้ซื้อต้องระวัง" มาใช้ไม่ได้ เนื่องจากรัฐเป็นผู้ดำเนินการในการรับรองโฉนดที่ดินที่ออกมาจากการดำเนินการของรัฐเอง ประชาชนย่อมมีความเชื่อถือและมั่นใจ อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดมีความเสียหายขึ้นมาในการเพิกถอนโฉนดที่ดินกรรมที่ดินซึ่งเป็นผู้มีคำสั่งให้เพิกถอนย่อมต้องมีหน้าที่รับผิดชอบค่าเสียหายให้กับผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเพิกถอน ในทางปฏิบัติแล้วหลังจากชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้เสียหายแล้ว กรรมที่ดินจะดำเนินการในการไล่เบียดค่าเสียหายกับพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พร้อม ๆ กับการลงโทษทางวินัยและดำเนินการตามกฎหมายอาญา ในขณะที่ไม่เคยก้าวล่วงไปตรวจสอบถึงตัวผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเลย ลักษณะที่กรรมที่ดินเคยเส่นงานไปจนถึงตัวผู้ขอออกโฉนดที่ดินคงมีอยู่กรณีเดียวคือ การยื่นขอออกใบแทนโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งปกติผู้มายื่นขอมักจะแจ้งข้อความอันเป็นเท็จเพื่อให้พนักงานสอบสวนลงบันทึกประจำวันแจ้งความ และนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกใบแทนโฉนดที่ดินเท่านั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย