

แนวทางในการแก้ไขและป้องกันการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในส่วนของวิธีการในการแก้ไขและป้องกันการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า รัฐยังไม่ได้กำหนดแนวทางหรือมาตรการในเรื่องนี้ไว้โดยชัดเจนแต่อย่างใด สาเหตุประการหนึ่งอาจมาจากการที่ยังไม่ได้คำนึงถึงกรณีดังกล่าวว่ามีความสำคัญ หรืออาจจะเห็นว่าบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาซึ่งใช้กันอยู่ในปัจจุบันได้กำหนดอัตราโทษเพียงพอแก่การป้องกัน จึงจำเป็นจะได้นำมาวิเคราะห์ถึงรายละเอียดในสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือ

4.1 นโยบายของรัฐ

นโยบายของรัฐที่เป็นแนวทางในการแก้ไขและป้องกันการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายน่าจะเริ่มมีที่มาตั้งแต่ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งในสมัยนั้นปรากฏว่า มีการใช้โฉนดตราแดงเป็นหลักฐานแสดงการเสียภาษีอากรเป็นสำคัญ และใช้เป็นเครื่องหมายแสดงอาณาเขตที่ดินทำกินของราษฎรแต่ละคน เมื่อราษฎรคนใดเสียภาษีก็จะยึดหลักชำระตามจำนวนเนื้อที่ในโฉนดตราแดง ทางราชการก็จะออก "ตั๋วฉีกา" ให้ในลักษณะเป็นหลักฐานการรับชำระเงิน ซึ่งราษฎรบางคนที่ยังไม่มีโฉนดตราแดง หรือมีแล้วแต่ทหาหายไป ใช้ตั๋วฉีกาเป็นหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินแทน แต่โดยเหตุที่ตั๋วฉีกาดังกล่าวเขียนขึ้นด้วยดินสอจึงปลอมได้ง่าย ทำให้เกิดกรณีมีการปลอมแปลงกันอยู่โดยทั่วไป เพื่อที่จะตัดปัญหาดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงตราบทลงโทษไว้ว่า "...ถ้ามีผู้มาฟ้องร้องว่า เสนากรรมกรกำนันคบคิดกับเจ้าของนาฉ้อตัดเนื้อนามากเบนน้อย และเสนากรรมกรทำตั๋วฉีกาแปลงปลอมเนื้อเงินค่านาพระราชทรัพย์หลวงพิจารณาเป็นสัตย์ ให้ลงพระอาญาเขียนเสนากรรมกรคนละ 50 ที่ ให้เรียกเอาค่าสิ่งลดที่ได้ไว้มากน้อยเท่าใดมาแบ่งเป็น 3 ส่วนให้ผู้เป็นโจทก์ร้อง

6 ส่วน ๖ ให้ตระลาการผู้ชำระส่วน 1 แต่ราษฎรเจ้าของนาผู้ซึ่งคบคิดกับเสนากรมการ กำนันน้อยบั้งนานั้น ๖ ให้ลงพระราชอาญาเข็ญน 50 ปี..."<sup>1</sup>

ถึงแม้ว่า "ตัวฎีกา" ดังกล่าวจะไม่ใช่ออกสารสิทธิในที่ดินโดยตรง แต่เมื่อพิจารณาจากลักษณะการนำไปใช้ในสมัยนั้น ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะพออนุมานได้ว่า เป็นหลักฐานที่ใช้แทนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอีกที บทลงโทษที่กล่าวถึงข้างต้นนี้จึงน่าจะนับได้ว่าเป็นแนวนโยบายของรัฐที่ใช้ในการป้องกันการออกหลักฐานทางที่ดินขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ซึ่งการป้องกันดังกล่าวนี้ กระทำโดยการตราบทกำหนดอัตรา การลงโทษไว้ทั้งทางแพ่งและอาญา นโยบายเช่นนี้มีปรากฏต่อมา เมื่อมีการออก พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก 127 ในหมวดที่ 13 ว่าด้วยรายงาน และการเบ็ดเตล็ด มาตรา 72 "...ถ้าเจ้าพนักงานหอทะเบียนมีเหตุเชื่อว่าผู้หนึ่ง ผู้ใดได้กระทำผิดควรมีโทษทางอาญา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยโฉนดที่ดินแล้ว ๖ ให้ เจ้าพนักงานหอทะเบียนแจ้งความไปยังเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องคดีความอาญา เช่น กรมอัยการแลผู้ว่าราชการเมือง เป็นต้น เพื่อจะได้สืบสวนคดีฟ้องร้องตามกระบวนการ แลให้เจ้าพนักงานหอทะเบียนแจ้งความมายังกรมทะเบียนให้ทราบด้วย..."

จะเห็นได้ว่าโฉนดที่ดินที่ออกมาในสมัยนี้มีลักษณะ เป็นหลักฐานแสดง กรรมสิทธิในที่ดินแล้ว และที่มีการตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าว เป็นข้อสันนิษฐาน ได้ว่าในระยะเวลานั้นคงจะมีการกระทำผิดในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโฉนดที่ดินอยู่เป็น จำนวนมาก จนต้องตราบทลงโทษทางอาญาไว้ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้บอกรายละเอียดลงไปว่าเป็นกรณีที่กระทำผิดเกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน

---

<sup>1</sup>นพรัตน์ นุสสธรรม, "การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 59.



โดยเฉพาหรือไม่ อย่างไร จวบจนกระทั่งปัจจุบันจากการศึกษาค้นคว้า ผู้เขียน เห็นว่า นโยบายของรัฐที่ใช้ในการป้องกันการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยังไม่ได้กำหนดแนวทางหรือวางมาตรการในการแก้ไขไว้โดยเฉพาเจาะจงหรือโดย ชัดเจนแต่อย่างใด แต่ก็ไม่ใช่ว่าจะไม่มีแนวทางที่รัฐจะนำมาใช้ได้เลย ทั้งนี้ จะเห็น ว่าการเร่งรัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง คือ เครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการป้องกันการ ออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ( เฉพาในกรณีการป้องกันที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ) หนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวง ถือเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอย่างหนึ่งที่ออกในที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือที่ดินของรัฐบาล ซึ่งได้แก่ที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ในราชการ หรือเพื่อ ประโยชน์ของประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น หนองน้ำสาธารณประโยชน์ บึงสาธารณ- ประโยชน์ ที่สงวนเลี้ยงสัตว์ หรือทะเลเลี้ยงสัตว์ ที่ป่าช้าเผาหรือฝังศพสาธารณ- ประโยชน์ ที่จับสัตว์น้ำ ที่ป่าหินสาธารณประโยชน์ ที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบล หรือหมู่บ้าน ฯลฯ เป็นต้น การเรียกชื่อว่าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น เป็นชื่อที่ใช้ เรียกกันมาช้านาน โดยมีความมุ่งหมายให้ตรงกับสภาพที่ดินที่เป็นที่หลวง และมีให้เข้า กับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินชนิดอื่น ๆ คำนี้ไม่มีบทความนิยามศัพท์ความหมายไว้ในกฎหมาย โดยชัดแจ้ง<sup>2</sup>

แต่เดิมมาประมวลกฎหมายที่ดินมิได้บัญญัติในเรื่องการออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวง เป็นเพียงกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ถือเป็นทางปฏิบัติ นับตั้งแต่ระเบียบกระทรวงเกษตรราชการ เป็นต้น มาจนกระทั่งกรมที่ดินมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย จึงได้กำหนดวิธีการออกหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวงตามนัยมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวข้างต้น

<sup>2</sup> เอนก บุญเกิด, คู่มือการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน, กรุงเทพมหานคร, 2522 หน้า 320.

เพราะมีราษฎรเข้าบุกรุกครอบครองทำประโยชน์ที่ดินของทางราชการ หรือที่  
สาธารณประโยชน์เป็นจำนวนมากหากไม่หาทางแก้ไขหรือป้องกัน ในที่สุดจะไม่มีที่ดิน  
สาธารณประโยชน์ไว้ให้อนุชนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่  
หลวงมุ่งหมายเพียงเพื่อให้ทราบขอบเขตหรือแนวเขตที่ดินให้ใช้ประโยชน์ในราชการ  
หรือสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน มีอาณาเขตกว้างขวางเพียงใด มีเนื้อที่ประมาณ  
เท่าใด เพื่อป้องกันมิให้ถูกบุกรุกหรือยึดถือเอาเป็นอาณาประโยชน์ส่วนตัว และเพื่อ  
ประโยชน์อันที่จะรักษาไว้ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิให้ผู้ใดนำหลักฐาน  
อย่างอื่นมาหักล้างได้ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมิได้มุ่งถึงสิทธิหรือกรรมสิทธิ์  
ที่ดินอย่างเช่นที่ดินของเอกชน เพราะที่หลวงหวงห้ามก็ดี ที่สาธารณประโยชน์ก็ดี  
มีกฎหมายคุ้มครองอยู่แล้ว คงมุ่งถึงหลัก 2 ประการ คือ

1. เพื่อเป็นหลักฐานแสดงเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของทางราชการหรือที่  
สาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

2. เพื่อประโยชน์ในทางทะเลเบียน จะได้ทราบว่าที่สงวนหวงห้ามทั่ว  
ราชอาณาจักรมีอยู่ที่ไหนบ้าง จำนวนมากน้อยเท่าใด ยกเว้นที่สาธารณประโยชน์  
โดยสภาพซึ่งมีแนวเขตธรรมชาติอยู่แล้ว เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลากระโดง  
ลารางสาธณะ ทางระบายน้ำ แม่น้ำ ลากลอง ฯลฯ ไม่มีการทำทะเลเบียน<sup>3</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>3</sup>กรมที่ดิน, กระทรวงมหาดไทย, วารสารที่ดิน ฉบับพิเศษ 92 ปี  
กรมที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย,  
2536), หน้า 62.



จะเห็นว่าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เป็นเพียงนโยบายที่รัฐใช้ได้ เฉพาะ ในการป้องกันการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการรุกป่าที่ดินของรัฐ เพียง เท่านั้น เช่นเดียวกับมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์

ซึ่งรัฐกำหนดสภาพปัญหาว่าส่วนหนึ่งว่า สภาพปัญหาและสาเหตุการบุกรุก ที่ดินสาธารณะประโยชน์เกิดจากผู้บุกรุก โดยผู้มีอิทธิพลหรือนายทุนส่งเสริมให้ราษฎร บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อให้ทางราชการเพิกถอนที่ดินสาธารณะประโยชน์ และ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกเพื่อนายทุนจะได้กว้านซื้อที่ดินในภายหลันั้น แสดงว่า มีการพยายามในการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินโดยวิธีการที่ผิด คือ ใช้คนกลุ่มมากบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ เพื่อให้รัฐไม่กล้าเอาความผิดตามหลักทาง รัฐศาสตร์ ซึ่งเมื่อเอาความผิดไม่ได้แล้วก็จะพยายามทำให้สิ่งที่ผิดกลายเป็นสิ่งที่ไม่ผิด โดยผลของกฎหมาย (การเพิกถอนที่ดินสาธารณะประโยชน์) ซึ่งรัฐได้เสนอแนวทาง แก้ไขไว้ว่า ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจความหมาย และประโยชน์ของที่ดินสาธารณะประโยชน์ และกำหนดไว้ในหลักสูตรการศึกษา ทั้งใน โรงเรียนและนอกโรงเรียนในระดับที่เห็นสมควร หากมีผู้ละเมิดให้ดำเนินการตาม กฎหมายโดยเคร่งครัดกับในเรื่องที่รัฐกำหนดสภาพปัญหาและสาเหตุการบุกรุกที่ดิน สาธารณะประโยชน์เกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาและระเบียบคำสั่งกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดูแลรักษาไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน สาธารณะประโยชน์ซึ่งสะสมมานานได้ เนื่องจากมีปัญหาด้านการเมืองและการปกครอง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหามาให้ถึงที่สุด ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ละเลยการปฏิบัติตามกฎหมาย และรัฐได้เสนอแนวทางในการแก้ไขให้มี หน่วยราชการในส่วนกลางรับผิดชอบในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้ชัดเจน ในขณะที่เดียวกันมาตรการดังกล่าว ไม่กล้าถึงการคุ้มครองป้องกันที่ดินของเอกชนเลย

กรณีที่ดินของเอกชนจึงเป็นเรื่องที่เอกชนจะต้องใช้ความระมัดระวัง คุ้มครองป้องกันที่ดินของตนเอง เช่น การประวางซีแนวเขตที่ดินเมื่อมีการออกโฉนด ที่ดิน เป็นต้น

#### 4.2 มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 3 ประเภทด้วยกัน คือ มาตรการทางนิติบัญญัติ มาตรการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย และมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด ซึ่งในแต่ละมาตรการมีสาระสำคัญที่แตกต่างกันดังนี้

##### 4.2.1 มาตรการทางนิติบัญญัติ

มาตรการดังกล่าวนี้ในปัจจุบัน รัฐไม่ได้ร่างระเบียบวิธีปฏิบัติหรือข้อกฎหมายขึ้นเป็นแนวทางในการแก้ไขและป้องกันการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายไว้โดยตรงเหมือนเรื่องอื่น เช่น ในเรื่องการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่รัฐได้วางแนวทางป้องกันโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แม้ในประมวลกฎหมายที่ดินก็ไม่มี แต่กระนั้นก็ได้กำหนดเป็นแนวทางในการป้องกันไว้ในลักษณะการกระทำความผิดโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามีความผิดที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ลักษณะด้วยกัน คือ ความผิดเกี่ยวกับการบกรอง ในส่วนของความผิดต่อเจ้าพนักงานและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลงในส่วนที่เกี่ยวข้องเอกสารและความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินในเรื่องการลักทรัพย์ ฯลฯ โดยการบัญญัติความผิดในลักษณะต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับการออกโฉนดที่ดิน เช่น เจ้าพนักงานใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบในการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 149 แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่าเป็นการกระทำความผิด ต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นการวางมาตรการในการป้องกันการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายไว้ทางอ้อม คือ ในกรณีที่มีการกระทำโดยมิชอบนั้นเข้าในลักษณะความผิดฐานใด ก็นำบทบัญญัติในฐานนั้นมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งถ้าพิจารณาจากสถานการณ์ในปัจจุบันจะพบว่าการบัญญัติความผิดในประมวลกฎหมายอาญา เหมาะสมเพียงพอต่อการป้องกันแล้วในด้านอัตราระวางโทษแต่ในด้านค่าปรับแล้ว เป็นอัตราที่น้อยเกินไปเมื่อเทียบกับการกระทำผิดในการออก



โฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่ดินในปัจจุบัน เป็นการดำเนินการอย่างมีการวางแผนไว้เป็นระบบ ในลักษณะอาชญากรรมทางเศรษฐกิจซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างมาก ในด้านค่าปรับจึงสมควรจะต้องให้มีการเพิ่มขึ้นให้มากขึ้นต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน และนอกจากแนวทางป้องกันที่ได้กำหนดเป็นบทบัญญัติของความรับผิดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ก็ยังมีระเบียบและวิธีปฏิบัติของกรมที่ดินซึ่งวางแนวทางในการป้องกัน ในกรณีเจ้าหน้าที่ทุจริตหลายฉบับด้วยกัน แต่ระเบียบปฏิบัติดังกล่าวมักเป็นไปในรูปของการบอกกล่าวเสียมากกว่า เพราะไม่มีบทกำหนดโทษไว้อย่างจริงจัง ulyมากจะเป็นการอธิบายว่าอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบเพื่อให้ทราบจะได้หลีกเลี่ยงไม่กระทำ และเมื่อเกิดกรณีการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายขึ้นแล้วนอกจากจะมีระเบียบตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้การเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวแล้ว ยังมีหนังสือเวียนกรมที่ดิน ที่ มท 0602/ว.2112 ลงวันที่ 15 กันยายน 2523 เรื่อง การพิจารณารายเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการออกหนังสือแสดงสิทธิสำหรับที่ดิน หรือจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินโดยมิชอบ ซึ่งกำหนดให้มีการสืบสวนสอบสวนพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องว่าปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบหรือไม่ ประการใด สมควรที่จะดำเนินการพิจารณาลงโทษทางวินัยหรือไม่อย่างไร ฯลฯ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดในมาตรา 100 ำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เป็นผู้กระทำผิดวินัย ซึ่งโทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าไม่มีร่างกฎหมายหรือบัญญัติกฎหมายขึ้นเป็นแนวทางในการแก้ไขและป้องกันการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายไว้โดยตรง ทั้งนี้ คงมีสาเหตุมาจากการที่ฝ่ายบริหารไม่ได้ให้ความสำคัญกับความผิดในกรณีนี้อย่างจริงจังนั่นเอง

#### 4.2.2 มาตรการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย

เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย ปัจจุบันจะมีหน่วยงานของรัฐ 4 หน่วยงานที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายด้วยกัน ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์

สภาพการการบังคับใช้กฎหมายในการแก้ไขและป้องกันการออกโฉนดที่ดิน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้จะพบว่าไม่มีการปฏิบัติกันอย่างจริงจัง เริ่มตั้งแต่ในหน่วยงาน ตำรวจซึ่งเป็นหน่วยงานเบื้องต้น มักจะประสบปัญหาในการดำเนินคดีกับผู้กระทำ ความผิด การออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าเป็น การกระทำความผิดในรูปแบบขององค์กรทางธุรกิจ ทั้งนี้ เพราะรูปแบบของ อาชญากรรมทางธุรกิจผู้กระทำความผิดจะต้องมีโอกาสในการกระทำความผิด มีการ วางแผน เตรียมการเป็นอย่างดี ผลแห่งการกระทำมักไม่ได้เกิดโดยทันที ยิ่งไป กว่านั้นผู้กระทำความผิดใน กรณีนี้มักจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในเรื่องนั้น ๆ ดีและมักดำเนินการในรูปแบบกระบวนการ โดยเหตุที่ที่ดินมีความสำคัญและมีค่า ราคาสูง ผู้ไม่สุจริตจึงพยายามทุกวิถีทางในการหาผลประโยชน์จากการออกโฉนดที่ดิน เมื่อเกิดมีความผิดเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินส่วนใหญ่จะพบว่าผู้กระทำความผิด รอดเฉพาอย่างยิ่งในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นจำนวนมาก เนื้อที่ มาก ๆ จะเป็นผู้มีสถานภาพสูงได้รับการยอมรับจากสังคมและเป็นผู้มีอิทธิพล การดำเนินคดีในกรณีการจับกุมจึงไม่สามารถกระทำได้ทันที ผู้กระทำความผิดจึงมี โอกาสทำลายหลักฐานที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือหลบหนีไป และเมื่อเรื่องถึงขั้น พิจารณาพิพากษาคดีของศาลไทย การระงับดุลยพินิจของผู้พิพากษาในการกำหนดอัตรา ระยะเวลาลงโทษตามความผิด ผู้พิพากษาในประเทศไทยมักใช้หลักความเมตตาธรรม ในการกำหนดอัตราโทษที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้กระทำ ความผิดรับสารภาพตามความผิด ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ค่อยเกรงกลัวในอัตราโทษ ที่จะได้รับเท่าที่ควร จากการกระทำความผิดทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบผลประโยชน์หรือ ค่าตอบแทนที่ได้รับจากการกระทำความผิดรอดเฉพาอย่างยิ่ง มาตรการในการบังคับ ใช้กฎหมายในขั้นสุดท้าย คือ ส่วนของราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบควบคุม



ผู้กระทำความผิดตามคำสั่งของศาลและเพื่อตอบสนองอำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมในการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสนในการกระทำ ความผิดต่อไป ก็ยังมีหลักวิธีการอภัยโทษหรือพระราชทานอภัยโทษ ในวันสำคัญต่าง ๆ ของประเทศ เช่น วันเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (Royal Pardon) การพักการลงโทษ (Parole) การกำหนดวันลดโทษ (Remission of Sentence) ฯลฯ ซึ่งเป็นวินัยที่ใช้ในการบรรเทาแก้ไขความผิดพลาดที่อาจ เหล่านี้ล้วนเป็นการทำให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมปกติได้เร็วกว่าเวลาที่อัตราโทษได้กำหนดไว้ แม้จะมีนักกฎหมายและนักอาชญาวิทยาหลายท่านเห็นว่า เป็นเรื่องดี เพราะเป็นการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักในการแก้ไขผู้กระทำความผิดให้กลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดีของประเทศชาติต่อไปก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่าวิธีการเหล่านี้ เป็นต้นเหตุทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร

นอกจากนี้ในส่วนที่ผู้กระทำความผิดมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ซึ่งนอกจากจะ มีความรับผิดชอบประมวลกฎหมายอาญาซึ่งต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการ ยุติธรรมแล้ว ยังมีสภาพการบังคับใช้ระเบียบปฏิบัติทางวินัยลงโทษเพิ่มขึ้นมา และ ผู้บังคับบัญชาจะมีส่วนสำคัญในการพิจารณาการลงโทษทางวินัย เมื่อปรากฏความผิดขึ้นมา ในทางปฏิบัติจะพบว่าผู้บังคับบัญชามักใช้หลักปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเมตตา จึงใช้วิธีการว่ากล่าวตักเตือนแทนการลงโทษ (ทั้งนี้ ต้องปรากฏว่าเป็นกรณีที่ไม่ปรากฏ เจตนาทุจริตอย่างชัดแจ้ง) ดังนั้น กล่าวโดยสรุปแล้ว สภาพการบังคับใช้กฎหมายในการ วางแนวทางแก้ไขและป้องกันการออกโรจนคดีที่ผิดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายยังไม่มี ประสิทธิภาพดีพอ ทั้งนี้ เพราะไม่สามารถดำเนินการคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างเด็ดขาด ได้นั่นเอง

---

<sup>4</sup>ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม (กรุงเทพฯ: บริษัท บพิชการพิมพ์ จำกัด, 2523), หน้า 370.

#### 4.2.3 มาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด

ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าประสิทธิผลแห่งการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมจะไม่มีทางเกิดขึ้นได้ ถ้าปราศจากเสียซึ่งความสัมพันธ์เกี่ยวข้อและการประสานงานระหว่างหน่วยงานของตำรวจ ทนายความ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ ตลอดจนประชาชนร่วมกัน โดยเหตุที่การกระทำผิดในกรณีการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายนี้แตกต่างไปจากการกระทำผิดอาญาลักษณะอื่น ซึ่งผู้เสียหายมักจะได้รับผิดร้ายจากการกระทำในทันที การแจ้งความเพื่อดำเนินคดีจึงสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วในขณะที่ผู้เสียหายในกรณีการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กว่าจะรู้ตัวได้รับความเสียหายก็ต่อเมื่อมีการนำโฉนดที่ดินดังกล่าวไปใช้แล้วเท่านั้น ซึ่งบางครั้งอาจจะใช้เวลานานนับปี จนเมื่อเกิดมีการดำเนินคดีก็ไม่สามารถหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดในกรณีนี้จึงควรเน้นหนักให้หน่วยงานที่รับผิดชอบคือกรมที่ดินให้การประชาสัมพันธ์ถึงลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดให้เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป เพื่อทุกฝ่ายจะได้ เข้าใจและช่วยกันให้ความระมัดระวัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในชนบท ทั้งนี้ เนื่องจากโครงการเร่งรัดพัฒนาการออกโฉนดที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี ของกรมที่ดิน ซึ่งมีความจำเป็นในการเร่งรีบดำเนินการในการออกโฉนดที่ดิน อาจเป็นช่องทางให้เกิดการกระทำผิดในกรณีนี้ได้มากขึ้น และดังที่เคยกล่าวมาแล้วว่าลักษณะการกระทำผิดในกรณีนี้ ผู้กระทำความผิดมักจะเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในการกระทำผิดเป็นอย่างดี จึงน่าที่จะได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญระเบียบปฏิบัติและวิธีการจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีอำนาจในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดดังกล่าว

#### 4.3 หน่วยงานที่รับผิดชอบ

เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในปัจจุบัน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ด้วยกันหลายหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นกรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมธนารักษ์ กรมชลประทาน ฯลฯ



ในขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้นมารับผิดชอบจากหลายหน่วยงาน  
 ทั้งมีวัตถุประสงค์ที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน จึงมักเกิดปัญหาการประสานงานระหว่าง  
 หน่วยงานขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งบางเรื่อง  
 ก็ขัดแย้งกัน บางเรื่องก็ขัดแย้งกัน ตัวอย่างเช่น ในเรื่องเกี่ยวกับผู้จับจองที่ดินในป่า  
 ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2490-2525 เป็นต้นมา พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล  
 กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5 บัญญัติให้บุคคลที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้  
 ขอบแจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน ซึ่งในทางปฏิบัติ  
 นายอำเภอจะมอบหมายให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับแจ้ง ในขณะที่ช่วงระยะเวลา  
 ดังกล่าวก็มีการออกพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 12 วรรคท้าย  
 บัญญัติว่าบุคคลจะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าไม้ได้ จะต้อง มีหลักฐาน  
 ส.ค. 1 ฯลฯ หรือในกรณีมีบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ พ.ศ. 2534  
 งานราชการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยใช้ระวางแผนที่ ระบบพิกัดฉาก  
 ยู ที เอ็ม นั้น ไม่มีปัญหาในการขีดเขตป่าไม้ลงในระวางแผนที่ เพราะแนวเขตป่า  
 สงวนฯ กรมป่าไม้เป็นผู้ขีด ส่วนแนวเขตป่าไม้ถาวร กรมพัฒนาที่ดินเป็นผู้ขีด แต่จะมี  
 ปัญหาเรื่องการรับรองแนวเขต ตามข้อ 6.3 ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน  
 กรมป่าไม้จะรับรองเขตเฉพาะเขตป่าสงวนฯ เท่านั้น กรณีติดเขตป่าไม้ถาวร  
 กรมป่าไม้ไม่รับรอง ส่วนกรมพัฒนาที่ดินก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการรับรองแนวเขตป่าไม้  
 และในข้อเท็จจริง แนวเขตป่าไม้ถาวรอยู่นอกแนวเขตป่าสงวนถึง 80%  
 เฉพาะการเดินสำรวจฯ ส่วนใหญ่จะเดินติดแนวเขตป่าไม้ถาวร ในข้อตกลงปี  
 พ.ศ. 2524 กล่าวถึงแต่เขตป่าไม้อย่างเดียว ไม่ได้กล่าวถึงเขตป่า

เพราะฉะนั้น กรณีติดเขตป่าไม้ถาวร ตามนัยข้อตกลงปี พ.ศ. 2524

กรมป่าไม้จะต้องรับรองแนวเขตป่าไม้ถาวรด้วย แต่ข้อตกลงปี พ.ศ. 2524 ได้ยกเลิก

ไปแล้ว จึงมีปัญหาว่า ตามข้อตกลงปี พ.ศ. 2534 ในกรณีเดินสำรวจที่ดินเขตป่าไม้  
ถาวร ใครจะเป็นผู้รับรองแนวเขต<sup>5</sup> เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า ควรรวมเอาหน้าที่และความรับผิดชอบในการทำงาน  
อย่างเดียวกันไว้ในหน่วยงานเดียวกัน มิใช่แยกไว้หลายหน่วย หรือเมื่อมีหน้าที่อย่างใด  
อย่างหนึ่ง จะต้องปฏิบัติก็ต้องมอบหมายให้หน่วยราชการหน่วยใดหน่วยเดียว เป็นผู้จัดทำ  
มิใช่แยกไว้หลายหน่วย และมีลักษณะซ้อนกันหรือซ้ำกัน ซึ่งเป็นการทำให้งานที่ซ้อนกันนั้น  
สูญเปล่า ไม่มีประโยชน์เท่าที่ควร ทั้งยังเป็นภาระสิ้นเปลืองเงินงบประมาณ  
การดำเนินงานออกโฉนดที่ดินมีปัญหา เรื่องการทำงานซ้ำหรือซ้อนกันทางปฏิบัติอยู่มาก  
เพราะต้องมีการติดต่อประสานงานกันหลายหน่วยหลายสาขา กว่าที่จะออกโฉนดได้  
ความจริงการจัดหน่วยงานนี้ถึงแม้วัตถุประสงค์ส่วนย่อยจะไม่เหมือนกัน แต่ส่วนใหญแล้ว  
เหมือนกัน และต้องอาศัยซึ่งกันและกันมาก งานบางอย่างจะต้องทำหลายหนหลายครั้ง  
เช่น การจัดสรรที่ดินที่ดำเนินการอยู่เวลานี้ ทั้งกรมประชาสัมพันธ์ และกรมที่ดิน  
กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ ต่างก็เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ  
กรมประชาสัมพันธ์จัดในรูปแบบสร้างตนเอง กรมส่งเสริมสหกรณ์จัดในรูปแบบ  
สหกรณ์ ต่างก็อาศัยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 โดยมี  
วัตถุประสงค์ที่จะให้ราษฎรได้มีที่อยู่อาศัย เป็นของตนเองตามควรแก่อัตภาพเป็นประการ  
สำคัญ และให้ราษฎรที่ดินได้มีประโยชน์ยิ่งขึ้น และกรมที่ดินก็ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่  
ประชาชน โดยอาศัยประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้  
ประชาชนได้มีที่ดินเป็นของตนเอง เช่นเดียวกัน แต่จัดเป็นรูปที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย  
และปัจจุบันกรมพัฒนาที่ดินก็กำลังดำเนินการ ผู้เขียนเห็นว่าควรให้หน่วยงานใด

---

<sup>5</sup>อดุลย์ สะอาดวงศ์, "ปัญหาการปฏิบัติงานตามบันทึกข้อตกลงระหว่าง  
กรมที่ดินกับกรมป่าไม้" วารสารที่ดิน ปีที่ 39 ฉบับที่ 1 มกราคม-กุมภาพันธ์ 2536,  
หน้า 29.



หน่วยงานเดียว ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ไม่เป็นการหมดเปลือง และ  
หลักฐานที่ได้มาก็จะถูกต้องตรงกัน



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย