

บทที่ 5

วิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางการเมืองกับการ ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน (น.ส.3 ก.)

บทนำ

ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญแต่เดิมประชากรของประเทศไทยมีน้อย ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ไม่ทำประโยชน์มีมาก การเข้ายึดถือครอบครองที่ดินของประชาชนจับจองได้ตามกำลังความสามารถในการทำประโยชน์ แต่เมื่อประชาชนเพิ่มขึ้นที่ดินมีจำนวนจำกัด ไม่สามารถจะตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วได้ รัฐบาลได้ออกมาตรการเพื่อคุ้มครองที่ดินให้เป็นสาธารณประโยชน์ กำหนดเป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีและป่าสงวนแห่งชาติสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและสะสมมาช้านาน คือ การกำหนดเขตป่าไม้ทับที่ดินทำกินราษฎรเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการที่ทำการลักษณะสุกเขาเผากิน และเนื่องจากวิธีการและขั้นตอนการดำเนินการไม่รัดกุม และพฤติกรรมการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ทำให้งานสำเร็จไปโดยมิได้สำรวจและเก็บข้อมูลที่เป็นจริง เป็นเหตุให้ได้มีการกำหนดเขตป่าไม้ถาวร ป่าสงวนแห่งชาติทับที่ดินของราษฎร ทำให้ราษฎรเสียสิทธิอันพึงมีพึงได้ในที่ดินไปโดยมิชอบ เป็นกรณีที่รัฐบาลบุกรุกที่ดินของประชาชนแต่สภาพความเป็นจริงราษฎรยังครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินการกำหนดเขตป่าไม้ดังกล่าว เป็นการกำหนดในแผนที่เท่านั้น และกรณีที่ดินได้กำหนดเป็นเขตป่าสงวนไว้โดยชอบแล้ว แต่ที่ดินไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้จึงมีการบุกรุกป่าสงวนในภายหลัง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการครอบครองที่ดินของประชาชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มีทั้งรัฐบาลบุกรุกที่ดินราษฎร (กำหนดเขตป่าไม้ถาวรและป่าสงวนทับที่ดินของราษฎร) และราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐ (บุกรุกป่าสงวนในภายหลัง) ซึ่งเป็นปัญหาพิพาทที่ดินระหว่างรัฐกับราษฎรที่สะสมมาช้านาน เป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจสังคมและการเมืองการปกครอง รัฐบาลได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาเป็นระยะ แต่ก็ยังไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาให้เกิดความเป็นธรรมและถูกต้องกับทุกฝ่าย

ในบทนี้จึงเป็นการวิเคราะห์การออกเอกสารสิทธิที่ดิน (น.ส.3 ก.) ในเขตพื้นที่อำเภอพรเจริญ อำเภอโซ่พิสัย และกิ่งอำเภอปองค้ำ จังหวัดหนองคาย ซึ่งเป็นมูลกรณีให้เกิดการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยกำหนดตำแหน่งรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส.3 ก.) ไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ของนักการเมืองกับข้าราชการประจำ นักการเมืองกับนัก

ธุรกิจและนักการธนาคารเข้ามาเกี่ยวข้อง มีการใช้ทั้งอำนาจและอิทธิพลในรูปแบบของการจัดตั้งบริษัทในเครือขายรับซื้อที่ดินจำนวนมากมายและนำไปสู่กระบวนการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) เพื่อให้ได้หลักฐาน น.ส.3 ก. มาจากทางราชการ แล้วนำไปใช้ในการจำนองเป็นหลักประกันกับธนาคารกรุงเทพ พาณิชยการ ดังรายละเอียดที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์ดังนี้

วัตถุประสงค์ของนโยบายการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

1. เพื่อจัดระบบการถือครองที่ดินของราษฎร
2. จัดปัญหาข้อพิพาทของรัฐและราษฎรในเรื่องการถือครองที่ดิน
3. เพื่อความเป็นธรรม

วิธีการดำเนินการตามมติ ค.ร.ม. 4 พฤษภาคม 2536

1. ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวร (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ที่กรมป่าไม้มอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

2. เมื่อราษฎรได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามวิธีการปฏิรูปที่ดินแล้วเห็นว่า ตนเองมีสิทธิครอบครองมาก่อน การกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวรมีสิทธิยื่นคำร้องขอพิสูจน์สิทธิของตนต่อคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งขึ้น

3. คณะกรรมการที่รัฐมนตรีจะแต่งตั้งขึ้น ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ป่าไม้จังหวัด นายอำเภอประจำท้องที่และกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีเห็นสมควร ไม่เกิน 3 นาย โดยมีปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

4. การพิจารณาหลักฐานของราษฎรในการพิสูจน์สิทธิให้พิจารณาจากหลักฐานที่เป็นเอกสารของทางราชการ หากหลักฐานไม่ชัดเจนให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ โครงการ วิเอพี 61 เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิ

5. ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่า ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวร ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินส่งบัญชีรายชื่อพร้อมทั้งเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ร้องต่อไป การส่งเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้ดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ

6. ที่ดินเขตชุมชนที่เป็นหมู่บ้านถาวร ชุมชนพาณิชยกรรม สถานที่ราชการ ศาสนสถาน สาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้ และส่งเอกสารนั้นให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินภายใน 30 วัน นับจากคณะรัฐมนตรีมีมติ ส่วนเขตเทศบาลและสุขาภิบาลถือว่ายกเว้นจากเขตปฏิรูปที่ดิน

7. กรมป่าไม้ กรมที่ดิน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน อาจกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการให้ราษฎรปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นตามความเหมาะสมในที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ก่อนส่งเอกสารดังกล่าวให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน การดำเนินการตามนโยบายเรื่องแนวทางแก้ไขปัญหเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ในพื้นที่จังหวัดหนองคาย ที่นำมาศึกษานี้เป็นเรื่องการใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมือง ซึ่งเข้ามากำหนดรูปแบบของการออกเอกสารสิทธิให้ผิดไปจากนโยบายของรัฐที่วางแนวทางให้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ในพื้นที่จังหวัดหนองคาย แต่เพราะมีการใช้อำนาจและอิทธิพลของนักการเมืองเข้ามาสร้างความสัมพันธ์กับข้าราชการประจำจึงก่อให้เกิดการบิดเบือนหลักเกณฑ์ของกฎหมาย โดยนำประมวลกฎหมายที่ดินมาบิดเบือนให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ไปโดยไม่ถูกต้องในทุก ๆ ขั้นตอนของการดำเนินการ

ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานในการศึกษาวิจัยไว้ดังนี้คือ

การศึกษาวิจัยอิทธิพลทางการเมืองในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ศึกษาเฉพาะกรณีการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่จังหวัดหนองคาย ได้ตั้งสมมติฐานการศึกษาไว้ว่า "อิทธิพลทางการเมืองมีผลต่อการเบี่ยงเบนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกเอกสารสิทธิในที่ดินและเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อผลประโยชน์ของนักการเมืองและผู้มีอิทธิพล"

จากการศึกษาเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดินศึกษาเฉพาะกรณีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินจังหวัดหนองคาย มีความเป็นจริงว่าอิทธิพลทางการเมืองเข้ามามีผลก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินอันเท่ากับเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อผลประโยชน์ของนักการเมืองและผู้มีอิทธิพล ดังจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงรายละเอียด

1. นักการเมืองร่วมกับนักธุรกิจเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการออกเอกสารสิทธิและผ่านบริษัทการจัดซื้อที่ดินในกลุ่มคณะของตน
2. นักการเมืองสร้างความสัมพันธ์กับนักธุรกิจและธนาคารในการนำที่ดินเข้ามาจำหน่ายกับธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ

ประการที่ 1. นักการเมืองร่วมกับนักธุรกิจเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินในพื้นที่จังหวัดหนองคาย โดยอาศัยอำนาจอิทธิพลของนักการเมือง

จากการศึกษาพบว่าการออกเอกสารสิทธิในจังหวัดหนองคายเป็นไปอย่างไม่ถูกต้อง ทั้งในแง่นโยบายการออกเอกสารสิทธิและขั้นตอนการดำเนินงานการออกเอกสารสิทธิ¹ เพราะนโยบายของรัฐกำหนดให้ที่ดินในเขตจังหวัดหนองคายจะต้องนำมาทำการปฏิรูปตามพระราชกฤษฎีกาการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2535

แต่เจ้าหน้าที่ได้นำมาออกเอกสารสิทธิ น.ส.3 ก. ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เจ้าหน้าที่ที่ดินไม่ได้ศึกษารายละเอียดของการออกเอกสารสิทธิตามระเบียบกรมที่ดิน ที่ห้ามไม่ให้ออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่จะเข้าช้อยกเว้นคือมีหลักฐาน ส.ค.1หรือปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี การออกเอกสารสิทธิครั้งนี้กลุ่มผู้ดำเนินการมีการวางแผนการเป็นอย่างดี โดยมีวัตถุประสงค์อยู่เบื้องหลังในการที่จะใช้เงินซื้อที่ดินกลับคืนมาในราคาไร่ละ 1000-2000 บาท เพื่อนำไปจำนองธนาคารแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราอีกในเวลาต่อมาภายหลังจากได้รับ น.ส.3 ก.จากทางราชการแล้ว

บุคคลที่เป็นนักการเมืองเข้ามามีอิทธิพล ซึ่งตรงกับแนวความคิดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร. การบริหารมีความสัมพันธ์กับการเมืองอย่างแยกไม่ออก ข้าราชการการเมืองมักจะเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ แม้บางครั้งนโยบายกำหนดออกมาแล้วก็ยังใช้อำนาจอิทธิพลเปลี่ยนแปลงนโยบาย เช่นที่ดินในพื้นที่จังหวัดหนองคายจะต้องนำมาปฏิรูปแต่กลับนำมาออกเป็น น.ส.3 ก. และใช้อำนาจสั่งการดำเนินการอย่างรวดเร็วจนทำให้ขาดการตรวจสอบมีการออกเอกสารปลอม มีการออกเอกสารผิดพลาดอย่างมากมาย จนต้องมีการเพิกถอนในเวลาต่อมา การออกเอกสารสิทธิเป็นจำนวนมากมายในระยะเวลานั้นเจ้าหน้าที่ที่ดินมีจำนวนน้อยมากต้องใช้ระยะเวลานานแต่การออกเอกสารสิทธิครั้งนี้นักการเมืองเข้าไปมีอิทธิพลคือเข้ามาช่วยในการดำเนินการ เช่นเป็นผู้ไปรังวัดเอง ทำให้ไม่มีการรังวัดพื้นที่จริงและมีปัญหาในระยะต่อมา เช่นการออกเอกสารสิทธิทับเขตที่ดินของผู้อื่น และเป็นที่ดินไม่มีพื้นที่จริง²

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ "ปริญญา นาคฉัตรีย์ อธิบดีกรมที่ดิน" สัมภาษณ์ประชาชนชาติธุรกิจ (17 - 19 มิถุนายน 2539) : 6 - 8."

² โกวิท คุ้มกันนท์, ที่ปรึกษาโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน ด้านบริหารทรัพยากรมนุษย์ กรมที่ดิน สัมภาษณ์ 8 ธันวาคม 2540.

การออกเอกสารสิทธิในจังหวัดหนองคายเป็นการออกเอกสารสิทธิที่มีปัญหาและมีข้อผิดพลาดอย่างมากมายเป็นกรณีตัวอย่างที่สามารถชี้ได้อย่างชัดเจนว่านักการเมืองเข้ามามีอิทธิพลแทรกแซงต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่เห็นแก่ประโยชน์และอามิสสินจ้าง³

ที่ดินในพื้นที่จังหวัดหนองคายที่เป็นปัญหา เป็นที่ดินแปลงเดียวมีสถานะทางกฎหมายหลายสถานะ เช่น อยู่ในเขตพื้นที่ป่า อยู่ในเขตพื้นที่ ส.ป.ก. ราษฎรครอบครองมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อน 1 ธ.ค. 2497) เมื่อมีสถานะทางกฎหมายหลายสถานะ จึงเกิดประเด็นทางกฎหมายว่าจะออกเอกสารสิทธิได้หรือไม่ และจะออกตามกฎหมายใด อาจจะตั้งถอนสภาพ หรือตั้งคณะกรรมการออกไปตรวจสอบสภาพก่อนดำเนินการ

สำหรับหนองคายเป็นเรื่องของผู้มีอิทธิพลทางการเมืองประกอบความไม่ชัดเจนในทางกฎหมาย ระเบียบทางราชการของเจ้าหน้าที่ จึงเกิดปัญหาในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินขึ้น

ความประสงค์แรกเกิดจากนักการเมืองให้ผลประโยชน์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่คำนึงถึงความถูกต้องหรือโทษที่จะได้รับว่าตนเองจะต้องรับโทษและมีความผิดแค่ไหนเพียงใดในพื้นที่จังหวัดหนองคาย การออกเอกสารสิทธิไม่เคยมีการถือฤกษ์หรือผลประโยชน์ตอบแทนจากภายนอกมากมายดังที่เกิด จึงทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความรู้สึกที่จะสนองตอบนักการเมืองภายหลังที่มีการหยิบยื่นผลประโยชน์ให้ ก่อให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ไปโดยไม่ชอบ การออกเอกสารสิทธิจึงไม่ถูกต้องตามกฎหมาย⁴

ฝ่ายเสนอ คือ นักการเมือง ฝ่ายสนอง คือ ตัวข้าราชการประจำ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลเสียหายต่อองค์การรัฐบาล⁵

ในกรณีการออกเอกสารสิทธิจังหวัดหนองคาย กลุ่มผู้ทำงานที่มีความเกี่ยวข้องอยู่กับนายสุชาติ ตันเจริญ ได้ใช้อิทธิพลทางการเงินเข้ามาอำนวยความสะดวกและการดำเนินการผิดกฎระเบียบของกรมที่ดิน และการเร่งรีบออกเอกสารสิทธิโดยมีส่วนในการทำการรังวัดเองมิใช่เจ้าหน้าที่กรมที่ดินเป็นผู้ไปทำการรังวัด หรือมิได้ทำการรังวัดตามสภาพพื้นที่ในบริเวณที่ดินที่ได้มีการออกเอกสารสิทธินั้นก่อให้เกิดผลเสียหายต่อทางราชการและต่อราษฎรในท้องที่อย่างมากมาย โดยเหตุผลเพราะนักการเมืองมีอำนาจมีอิทธิพลเข้าแทรกแซงและสามารถชี้นำข้าราชการประจำได้

³ สมชัย เศรษฐเกียรติ, รองอธิบดีกรมที่ดิน คณะกรรมการสอบสวนวินัยเจ้าหน้าที่จังหวัดหนองคาย สัมภาษณ์ 6 ธันวาคม 2540.

⁴ สมชัย เศรษฐเกียรติ รองอธิบดีกรมที่ดิน สัมภาษณ์ 6 ธันวาคม 2540

⁵ สุวิทย์ รุ่งวิสัย, พฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ 2526. (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2528), หน้า 13 - 14.

นักการเมืองที่เป็นผู้บริหาร (ร.ม.ต.) เป็นผู้กำหนดนโยบาย การชี้้นำด้านต่าง ๆ นอกเหนือนโยบายที่เป็นไปในทางส่วนตัวอาจเกิดขึ้นได้ และสามารถชี้้นำข้าราชการประจำได้ด้วย โดยผู้ชี้หน้านั้นเป็นนักการเมืองที่มีอำนาจบังคับในทางบริหาร เช่น รัฐมนตรี

นอกจากนี้แล้วเมื่อประชาชนจังหวัดหนองคายได้เอกสารสิทธิ คือ น.ส.3 ก. แล้วปรากฏว่า กลุ่มบริษัทจัดซื้อที่ดินของตระกูลตันเจริญ ดำเนินการจัดซื้อที่ดินกลับคืนมาอีกในราคาที่สูงมาก คือ ไร่ละ 1,000 - 3,000 บาท เป็นการให้เงินเข้าไปแลกเปลี่ยนเพื่อนำที่ดินมาจดจำนองกับธนาคารอีกต่อหนึ่ง ซึ่งมีกระบวนการวางแผนที่ซับซ้อนและเป็นแผนการระดับชาติดังจะกล่าวในรายละเอียด

เอกสารสิทธิที่ว่านี้ เริ่มดำเนินการเมื่อนักการเมืองในกลุ่มที่มีความผูกพันกับ นายสุชาติ ตันเจริญ ได้ใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมเงินเป็น น.ส.3 ก. ที่มีตำแหน่งที่ดินอยู่ในเขตอำเภอพรเจริญ โขพิสัย และกิ่งอำเภอบึงคล้า มีพื้นที่รวมกว่า 38,600 ไร่ ของบริษัทวิเน็ค จำกัด และบริษัทซิลาร์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ซึ่งเป็นกิจการของตระกูล "ตันเจริญ" มีนายวิเชียร ตันเจริญ บิดาของนายสุชาติ ตันเจริญ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย พรรคชาติไทย กลุ่ม 16 เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่และครั้งหนึ่งมีนายสุชาติเป็นหุ้นส่วนใหญ่อยู่ด้วย⁶

นอกจาก 2 บริษัทของตระกูลตันเจริญแล้วยังมีกลุ่มนายทุนต่าง ๆ เข้าไปถือหุ้นซื้อไว้ในทำนองเดียวกันคือ

1. นายสุรัชย์ ตั้งใจตรง กรรมการผู้จัดการบริษัทท่าเรือประจวบ จำกัด เครือสหวิเวีย
2. กลุ่มบริษัท ลีโอแลนด์ จำกัด มีนายเฉลิมชัย อุฬารกุล อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสกลนคร กลุ่ม 16 และนายประพันธ์ พัฒนาคเป็นเลิศ (เพ็งไธสง) ประธานกรรมการบริษัทอินโดจีน คอร์ปอเรชั่น จำกัด ร่วมมือถือหุ้นอยู่ด้วย
3. บริษัท ผลไม้กระป๋องไทย จำกัด ของนางสาวเฟื่องฉัตร บุญรัตน์ นายเฉลิมชัย อุฬารกุล ชื่อในนามส่วนตัว 5. บริษัทนิมิตสุโขทัย จำกัด เครือสุรามหาราษฎร์

กลุ่มนายหน้ามี นายเฉลิมชัย อุฬารกุล นายประพันธ์ พัฒนาคเป็นเลิศ (เพ็งไธสง) ประธานกรรมการบริษัท อินโดจีนคอร์ปอเรชั่น จำกัด นายสมประสงค์ เทียงธรรม รับนโยบายมาจากกลุ่มนายทุนให้จัดหาที่ดินทั้ง 3 อำเภอและ 1 กิ่ง จัดตั้งบริษัทอินโดจีนฯ เป็นที่ทำการตั้งอยู่ที่ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จ.หนองคาย

⁶ โกมล บัวทอง กรรมการสอบวินัย กรณีออกเอกสารสิทธิในจังหวัดหนองคาย

ในเขตอำเภอพระเจริญมีนายสำเร็จ พรหมนอก เป็นหัวหน้ารับผิดชอบ มีนายชาย
หรรษา อดีตส.จ. อำเภอพระเจริญ นายบุญหนา เวียงอินท์ ผู้ใหญ่บ้านปากคลอง ตำบลหนองหัวช้าง
และนายคำหมุนพงษ์ก้อนเงิน อดีตลูกจ้างสำนักงานที่ดิน อำเภอพระเจริญ เป็นผู้ร่วมดำเนินการ

อำเภอโซ่พิสัย มีนายสมพงษ์ อินนา กำนันตำบลหนองเล็ง กับพวกเป็นผู้รับผิดชอบ ที่
ทำการตั้งอยู่ที่สำนักงานกำนันสมพงษ์และเพื่อน ตำบลโซ่พิสัย มีนายเคน พลเสนา นายวินัย ศรี
วงศ์ษา และนายชำนาญ ปิยะนุช เป็นผู้ร่วมดำเนินการ

กิ่งอำเภอบึงสามพันมีนายสำเร็จ พรหมนอก เป็นหัวหน้า ผู้ร่วมดำเนินการคือ นายดำรงค
พิทโรสง นายสุรัตน์ สุพันธ์ หรือช่างสุรัตน์ นายบรรพต ตุจันโต ช่างบรรพต นายทองดี คำหอม
และนางพัชรมล (ตุ๊ก หรือสุพรรณ) พันอินนากุล

และอำเภอบึงกาฬ มีนายประหยัด หอนาคำ ส.จ. อำเภอบึงกาฬ เป็นหัวหน้า มีที่
ทำการตั้งอยู่ที่บริษัท อินโดจีนฯ สาขาบึงกาฬ และบริษัท กลิ่นทองการ์เดิน จำกัด มีนายสุทธิพงษ์ เพ็งโร
สง (สกุลทิพย์ถาวร) เป็นผู้ร่วมรวบรวม

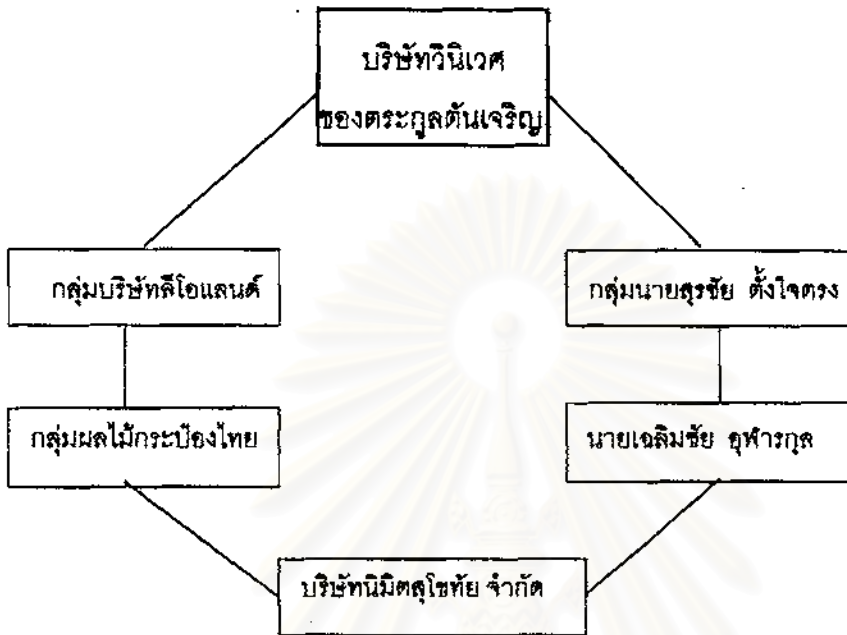
กลุ่มนายหน้าอาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยติดต่อกับชาวบ้านในการซื้อขายที่ดิน
ทำสัญญาซื้อขายพร้อมจ่ายเงินมัดจำไว้ส่วนหนึ่ง และเก็บหลักฐานจากชาวบ้านไว้ คือ สำเนาบัตร
ประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน ขอลายมือชื่อตัวอย่างให้เซ็นไว้ในกระดาษเปล่า ถ่ายรูปไว้เป็นหลักฐาน ด้วย⁷

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷ รายงานจากจุดเริ่มถึงปลายทาง คดีชั้นอุทธรณ์ น.ส. 3 หนองคาย, ประชาชาติธุรกิจ (วันที่
26 – 29 ธันวาคม 2539) : 6-9.

แผนภูมิที่ 1

แสดงความสัมพันธ์ของนักการเมืองและกลุ่มนักธุรกิจที่เข้ามาซื้อที่ดินภายหลังที่ออกเอกสารสิทธิ จังหวัดหนองคาย



จากแผนภูมิที่ 1 แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของ นักการเมืองและกลุ่มนักธุรกิจที่เข้าไปซื้อที่ดินภายหลังที่ออกเอกสารสิทธิ จังหวัดหนองคาย ขณะที่นายสุชาติ ตันเจริญ ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ใช้อำนาจและอิทธิพลเข้าแทรกแซงในการออกเอกสารสิทธิทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำเบี่ยงเบนหลักเกณฑ์การออกเอกสารสิทธิผิดไปจากระเบียบและกฎหมายจนมีการฟ้องร้องและดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่ที่ดินในพื้นที่จังหวัดหนองคาย และเจ้าหน้าที่บางรายถูกออกจากราชการเพราะมีการออกเอกสารสิทธิผิดพลาด มีการใช้อำนาจโดยมิชอบในการออกเอกสารสิทธิ จนกระทรวงมหาดไทยต้องมีคำสั่งด่วนที่สุด ที่ มท 0619/1716 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2539 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายให้ดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำผิดโดยด่วน⁸

⁸ รายงานจากจุดเริ่มถึงปลายทาง คดีชั้นอุทธรณ์ น.ต. 3 หนองคาย, ประชาชาติธุรกิจ (วันที่ 26 - 29 ธันวาคม 2539) : 6-8.

กระบวนการออกเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. ยังขยายวงกว้างออกไปอีกถึง 4 อำเภอ คือ อำเภอเขภา ปากคาด บึงกาฬ และโพนพิสัย เป็นเนื้อที่อีกนับหมื่นไร่ โดยมีกลุ่มทุนต่าง ๆ เข้าไปกว้านซื้อไว้ คือบริษัทเผด็จชัย จำกัด เครือสุรามหาราชฎร และกลุ่มเกษตรอีสาน เครือเอเชียเทค

ในช่วงเดียวกันนั้น เมื่อข่าวนี้แพร่สะพัดออกไป ชาวบ้านหลายพันคนในอำเภอพรเจริญ และโซพิสัยที่ได้รวมตัวกันประท้วง ณ ที่ว่าการอำเภอพรเจริญ โดยกล่าวหาว่า น.ส.3 ก. ของบริษัทวิเน็คและซีลาร์ฯ ออกทับที่ทำกินของชาวบ้านโดยมีการประท้วงหลายครั้งแต่ไม่ได้รับการเหลียวแล ในที่สุดได้เดินทางมาร้องเรียนต่อนายสุชาติ ตันเจริญ ที่กระทรวงมหาดไทยเพื่อให้ทางการเข้ามาแก้ไข กระทั่งปลายเดือนเมษายน 2539 นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้น จึงเดินทางไปดูพื้นที่และตั้งคณะกรรมการเข้าไปตรวจสอบ ซึ่งก็พบในเวลาต่อมาที่มีการออกเอกสารสิทธิไม่ถูกต้อง โดยลักษณะที่มีนายทุนเข้าไปกว้านซื้อที่ดินจากชาวบ้านในราคาถูกแล้วนำไปออก น.ส. 3 ก. เป็นผืนใหญ่ติดต่อกันทำให้เกิดปัญหาคือ

1. มีการออกทับที่สาธารณประโยชน์ เช่น หนองน้ำ โคน ป่าช้า เป็นต้น
2. ออกเกินกว่าที่ชาวบ้านขายให้จริง
3. ออกเอกสารสิทธิทับที่ชาวบ้าน

ที่สำคัญพื้นที่ที่มีการออก น.ส.3 ก. ทั้งหมดอยู่ในเขตการปฏิรูปที่ดิน⁹

การออกเอกสารสิทธิครั้งนี้มีข้อผิดพลาดมากมายไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ของกฎหมายและส่วนหนึ่งมาจากเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ด้วยกฎหมาย¹⁰ ดังเหตุการณ์ต่อมาที่มีการร้องเรียนของราษฎร

กล่าวโดยสรุป การออกโฉนดที่ดินในจังหวัดหนองคายมีปัญหา 4 ประการ คือ

1. ปัญหาการออกเอกสารสิทธิทับที่ทำกินของชาวบ้าน กรณีนี้มีผู้ได้รับความเดือดร้อนประมาณ 100 ราย ชาวบ้านเหล่านี้มีที่ดินทำกินอยู่จริง แต่ไม่ได้ขายให้กับนายทุน แต่มีที่

⁹ “จากจุดเริ่มถึงปลายทางคดีชั้นอุทธร น.ส. 3 ก. หนองคาย ประชาชาติธุรกิจ (23 - 25 ธันวาคม 2539): 47.

¹⁰ สะอาด ชมบุญ, รองอธิบดีกรมที่ดิน. สัมภาษณ์ 11 ธันวาคม 2540.

ดินอยู่ติดกับพื้นที่ที่ถูกกว้านซื้อไปแล้ว หรือที่ดินอยู่ระหว่างที่ของชาวบ้านอื่น ๆ ที่ขายให้ไปแล้ว ดังนั้น จึงถูกออก น.ส. 3 ก. ครอบคลุมไปทั้งหมด

2. ปัญหาเอาชื่อของชาวบ้านที่ไม่มีที่ดินทำกินไปออกเอกสารสิทธิ โดยที่เจ้าตัวไม่รู้ ในกรณีนี้ชาวบ้านมาทราบเรื่องหลังจากที่เกิดเหตุในอำเภอพรเจริญแล้ว เช่น นางสนม นาไชย อยู่บ้านหนองโค แต่ถูกนำชื่อไปออก น.ส.3 ก. ที่อำเภอพรเจริญ

3. ปัญหาการออกเอกสารสิทธิเกินกว่าที่ชาวบ้านขายให้จริง ทั้งที่ความจริงแล้วชาวบ้านขายให้ 3 ไร่บ้าง 5 ไร่บ้าง แต่ถูกนำไปออก น.ส. 3 ก. ถึง 50 - 100 ไร่ ทำให้ไปทับที่ทำกินของชาวบ้านที่ทำกินอยู่จริง รวมทั้งพื้นที่ที่ขายไม่ตรงกับตำแหน่งที่ปรากฏในเอกสารทางราชการ

4. ปัญหาเอาชื่อของชาวบ้านที่มีที่ดินไปออกเอกสารสิทธิ โดยบอกด้วยบริษัทจะติดต่อกับป่าไม้ชอกลำไ้มาให้ชาวบ้านปลูก ทว่าชาวบ้านมารู้ นายพินิจ จารุสมบัติ และนายสุเมธ พรหมพันธ์หัว 2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนองคาย นำชาวบ้านจำนวนหนึ่งไปชี้แจงต่อคณะกรรมการธิการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2539

ผู้วิจัยมีความเห็นว่านักการเมือง คือ ตัวสำคัญเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาในการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่จังหวัดหนองคาย และเมื่อมองผลลัพธ์จะต้องมีความเกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์กับสถาบันการเงิน เพราะหากไม่มีสถาบันการเงินเข้ามาเกี่ยวข้องการออกเอกสารสิทธิก็คงไม่เกิดประโยชน์ ที่มีการออกเอกสารสิทธิเพราะต้องการนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืม¹¹ เพื่อนำเงินจากสถาบันการเงิน มาใช้ประโยชน์ในทางการเมือง ทำอย่างไรจึงจะนำเงินจากสถาบันการเงินมาใช้เป็นพื้นฐานทางการเมืองได้ จึงต้องมุ่งให้ได้มาซึ่งหลักประกันในเรื่องสิทธิในที่ดิน คือ เอกสารสิทธิ

ประการที่ 2 การที่กลุ่มนักการเมือง สร้างความสัมพันธ์กับนักธุรกิจนักการธนาคารเพื่อนำเงินออกมาจากระบบการเงิน

คดีการออกเอกสารสิทธิจังหวัดจังหวัดหนองคาย เป็นคดีประวัติศาสตร์ระดับโลก เพราะนายราเกรซ ลักเสนา¹² ผู้อยู่เบื้องหลังการกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพ พาณิชยการ ได้รับ

¹¹ วัลลภ นาคบัว กรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงกรณีออกเอกสารสิทธิในจังหวัดหนองคาย สัมภาษณ์ 12 ธันวาคม 2540

¹² "พื้นฟูปีบิชี มัด "ราเกรซ" ประชาชาติธุรกิจ (20-23 มิถุนายน 2539) : 1, 27.

นำเงินออกจากประเทศไทยและได้นำเงินออกไปลงทุนกระจายอยู่ในประเทศต่าง ๆ อีกหลายประเทศ ตัวอย่างเช่น ประเทศอินเดีย ประเทศแคนาดา และประเทศอื่น ๆ และหลบหนีไปอยู่ยังประเทศแคนาดา ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจยังอยู่ในขั้นการดำเนินการสืบสวนรวบรวมหลักฐานในการจับกุมอยู่ แต่การดำเนินคดีในยุคโลกาภิวัตน์นั้น มีความยากลำบากเพราะเป็นคดีระหว่างประเทศ เอกสารการสืบสวนสัมพันธ์กับหลายประเทศ และเป็นภาษาอังกฤษ การสืบสวนต้องใช้เวลายาวนาน และมีกลุ่มโยงโยของผู้มีอิทธิพลระดับชาติเข้ามามีส่วนต่อการเกี่ยวข้อ คดีนี้จึงเป็นคดีตัวอย่างในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการสืบสวนสอบสวนข้ามชาติ

ในขั้นตอนการประเมินที่ตีจังหวัดหนองคาย ก็ได้รับการคัดค้านตรวจสอบมาตลอดเวลา เพราะเป็นการประเมินราคาที่มีผิดพลาดจากความเป็นจริงมากมาย ดังหลักฐานที่ปรากฏในภาคผนวกของบริษัทคอลเลียร์ จารดิน¹³ ขอให้มีการทบทวนการประเมินค่าราคาที่ดินใหม่ ดังรายละเอียดที่ปรากฏคือ



สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³ พรชัย จงสุขศรี (เจ้าของคดี นายราเกรท สักเสนา) ทนายความสำนักงานสิทธิโชค สัมภาษณ์ 5 มกราคม 2541.

คอลเลียร์ จารดิน

9 มกราคม 1996

ชั้น 23 อาคารโทมัส สแควร์
246 ถนนสุขุมวิท (ระหว่างซอย 12-14)
กรุงเทพฯ 10110 ประเทศไทย
โทรศัพท์ (662) 252-1000, 267-8350
FAX ๖662๗ 267-8363

ส่วนตัวและเป็นความลับ

คุณ ทักษนา ราชาโพธิ์ รองผู้อำนวยการ

โพลแนลเซียม อินสตีว ซุปเปอร์วิชั่น แอนด์ ดีเวลลอปเม้นท์ ดีฟาร์มเม้น

ธนาคารแห่งประเทศไทย

273 ถนนสามเสน บางขุนพรหม กรุงเทพฯ 10200

เรียน คุณทักษนา

เรื่อง การประเมินที่ดินในต่างจังหวัดของประเทศไทย

เราได้ชี้แจงถึงการอภิปรายกับพนักงานจากธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการประเมินค่าที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นการรายงานที่ถูกรับรองโดย Colliers Jardine Thailand ระหว่างช่วงมิถุนายน 1994 ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เตือนเราถึงความไม่ถูกต้องตามระเบียบ ตามข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการประเมินค่าเมื่อการประชุมของเราถึงกับคุณทักษนา คุณสมาน และคุณอดิสรในช่วงธันวาคม 1995

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การทบทวนการประเมินค่า

สมาชิกของเรา Jalian Whiston จูเลียน วิชตัน ซึ่งได้รับอนุมัติการจัดการขอสงวน-ริม ทรัพย์สิน จาก Associate of The Royal Institute of Chartered Surveyors ซึ่งเป็นผู้จัดการของ แผนกการให้คำปรึกษา และการวิจัยของเรา และคุณชฎดาพร ศรีสวัสดิ์ เป็นผู้ประเมินค่าอาวไร ได้ ตรวจสอบถึงที่ตั้งและทรัพย์สินที่มีค่าในการเปิดตลาดเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 1995

ข้อผูกพันในภาคผนวก A คือ ข้อสรุปย่อของการวินิจฉัยของเรา การประเมินค่าผิดพลาดไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในภาคผนวก ซึ่งเป็นเรื่องเงื่อนไขที่จำกัดของเรา ฉบับสำเนาซึ่งถูก ทำเป็นภาษาไทยในภาคผนวก A

ฝ่ายบุคคล

บุคคลทั้ง 3 จากสำนักงานของเราที่ปฏิบัติหน้าที่ในการประเมินค่า

คุณพิเศษ พานิชย์สมบัติ หัวหน้าแผนกประเมินค่า

คุณพิเศษ รัชมิตรชอบในการตรวจสอบและทบทวนการประเมินค่าทั้งหมดที่ได้รับ ร้องโดย Colliers Jardine Thailand รวมถึงเรื่องรายงานด้วย เราได้ลงนามในเรื่องการประเมินค่า คุณตรีณรงค์ กัวเล็ง ผู้ประเมินค่าอาวไร

ได้รับร้องรายงาน 13 ถึง 14 ฉบับ และเป็นคนทำการติดต่อกับลูกค้า ผู้ซึ่งจัดการ กับรายงานทั้งหมด 14 ฉบับ

คุณพงษ์สิทธิ์ กำแหงสงคราม ผู้ประเมินค่า

ภายใต้คำแนะนำของคุณตรีณรงค์ เราจะตรวจสอบทรัพย์สินและรวมข้อมูลใน ทรัพย์สินนี้ ไม่มีคนอื่นภายในสำนักงานของเราที่จะเกี่ยวข้องกับการประเมินค่า

เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 1995 คุณภิเชก พานิชย์สมบัติ ได้ลาออกจาก Colliers Jardine Thailand และคุณตรีณรงค์ กัวเล็ง ได้ลาออกจากบริษัทเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 1995 สมาชิก ของ Royal Institute of Chartered Surveyors

ที่ซึ่งการประเมินค่าอยู่ในจำนวนที่เป็น 50 ล้านบาท คณะกรรมการการตีราคาจะ อ้างถึงการประเมินค่าต่อผู้อำนวยการของ บริษัทคอลลีเออร์ส จาร์ดีน ประเทศไทย ผู้ซึ่งเป็นสมาชิก ของ Royal Institute of Chartered Surveyors

มากกว่านั้น ผู้อำนวยการภูมิภาคของเราสำหรับการให้บริการ การตีค่า สตีเฟ่น เบเคอร์ จะรับรองและตรวจสอบงานที่เตรียมโดย Bangkok office มากกว่านั้น ภายในสำนักงาน

38 แห่ง ของ บริษัทคอลลีเออร์ส จาร์ดีน ตลอดทั้งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก Quality Assurance programme ถูกสนับสนุนในการดำเนินของงาน ISO 9002

บริษัทคอลลีเออร์ส จาร์ดีน ได้รับใบรับรองภายใต้ AS/nzs 9002 สำหรับการให้บริการบริการการประเมินราคาตลอดทั่วทั้งสำนักงานออสเตรเลียทั้งหมด และมาตรฐานที่คล้ายคลึงกัน กำลังถูกสนับสนุนตลอดทั่วทั้งบริษัทคอลลีเออร์ส จาร์ดีน แห่งอื่น ๆ ผู้อำนวยการประกันคุณภาพ จะอยู่สำนักงานในกรุงเทพฯ ในช่วงเดือนมกราคม 1996 สำหรับจุดประสงค์ของการให้ความสะดวกในความสำเร็จของการดำเนินงานการประกันคุณภาพสำหรับแผนกการประเมินค่าสมุดคู่มือ จะอธิบายถึงคำวิจารณ์ Colliers Jardine ที่มีต่อกระบวนการดำเนินงานในเรื่องคุณภาพ จากเอกสารฉบับนี้ได้กล่าวถึงการประเมินราคาที่ดินในจังหวัดหนองคาย ที่มีค่าราคาสูงกว่าความเป็นจริง ทำให้มีการพบทวนการประเมินค่าราคาที่ดิน¹⁴ แต่ด้วยวิธีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์อามิสสินจ้าง ก็ทำให้บริษัทนำที่ดินที่จังหวัดหนองคาย มาจำหน่ายธนาคาร สามารถกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลได้ตรวจสอบพบหลักฐานการทุจริตในการประเมินราคาที่ดินของบริษัทคอลลีเออร์ส จาร์ดีน ซึ่งเป็นบริษัทประเมินหลักทรัพย์ นายพิเศษ พาณิชสมบัติ ได้ถูกตำรวจจับกุมตัวด้วย กล่าวโดยสรุป

คดีการออกเอกสารสิทธิจังหวัดหนองคาย สามารถวิเคราะห์ได้ว่า เป็นการนำเศรษฐกิจมาสัมพันธ์กับระบบการเมือง ดังที่ แกเบรียลอัลมอลด์ได้กล่าวถึงการศึกษาระบบการเมือง โดยเน้นการวิเคราะห์แบบคือ

ประการแรก ระบบการเมืองมีคุณสมบัติเด่นที่แตกต่างกันไปจากระบบอื่น ๆ ตรงที่ว่าเป็นระบบที่มีการใช้อำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามได้ ซึ่งทำให้ระบบการเมืองมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว สามารถแยกตัวออกจากระบบอื่นและจากสภาพแวดล้อมได้

ประการที่สอง ระบบจะต้องประกอบขึ้นด้วย "หน่วย" ต่าง ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อกัน การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นกับหน่วยใดของระบบเช่นกัน

ประการที่สาม ระบบการเมืองประกอบด้วย โครงสร้างทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง และระบบย่อย โครงสร้างของระบบการเมืองประกอบขึ้นด้วยบทบาทมากมาย ต่างก็จะมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างมีแบบแผน มีความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

¹⁴ Julian Whiston Arics. "Valuations - Provincial Thailand" . (9 January 1996) :1-7

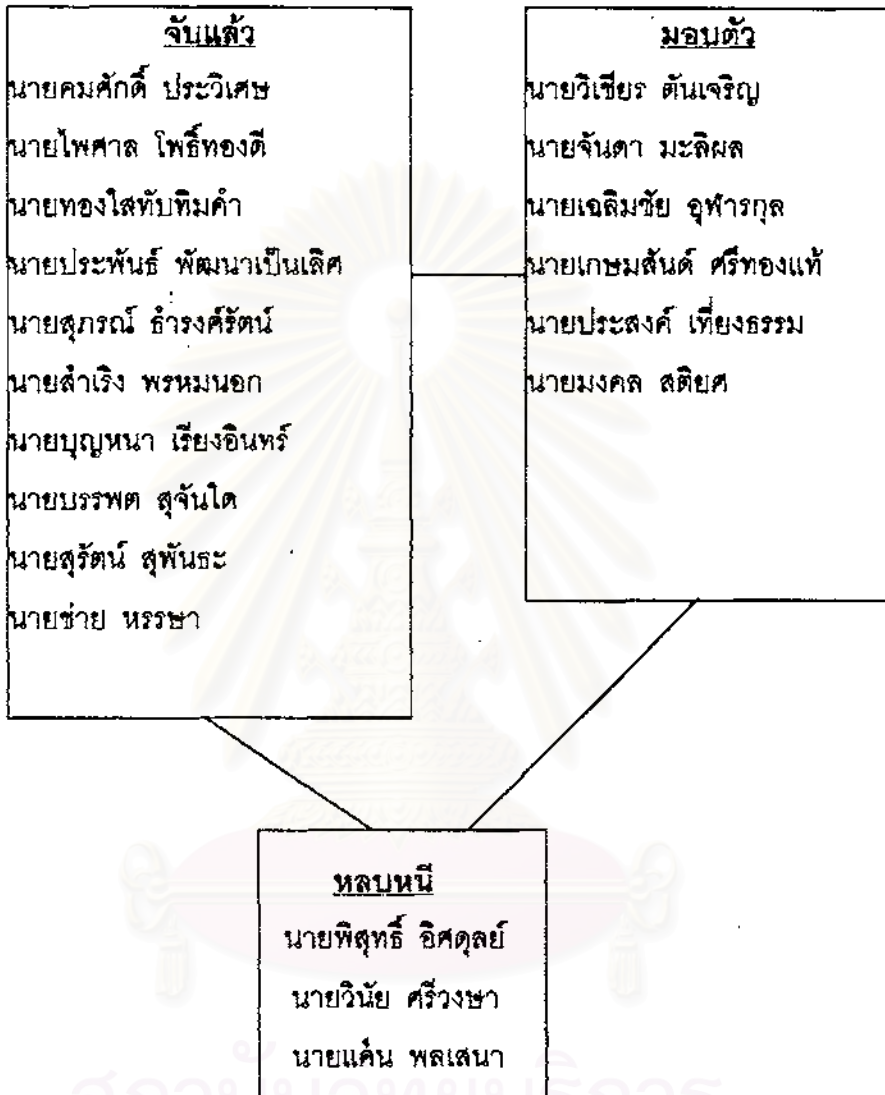
และมีขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอน การดำเนินโครงสร้างต่าง ๆ จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความอยู่รอดให้กับระบบด้วยกันทั้งสิ้น¹⁵

ผลการออกเอกสารสิทธิจังหวัดหนองคายจะมีผลกระทบต่อทั้งระบบการเมือง ตั้งแต่การที่นักการเมืองใช้อำนาจอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ที่ดิน การนำที่ดิน ส.ป.ก. 4 -01 ซึ่งเป็นที่ดินที่จะต้องนำมาปฏิรูปมาออก น.ส. 3 ก.

1. ที่ดินที่จะต้องออก ส.ป.ก. 4 - 01 แต่นักการเมืองนำมาออกเป็น น.ส. 3 ก. การออกกระทำอย่างรวดเร็วมาก มีดหลักการและขั้นตอนการดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินมากมาย มีการระดมเงินและให้เจ้าหน้าที่ที่ดินกระทำความผิดจนต้องมีการจับกุมกันในระยะต่อมา
2. มีการออกเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. ทับที่ดินของชาวบ้าน
3. มีการนำชื่อของชาวบ้านหลายรายไปเป็นผู้ยื่นขอออกเอกสารสิทธิและกลายเป็นผู้ถือครอง น.ส. 3 ก. โดยที่เจ้าตัวเองไม่รู้เรื่อง
4. ออกเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. ซ้ำซ้อน ซ้ำเลขหมายกันหลายรูปแบบ เช่น น.ส. 3 ก. เลขที่เดียวกันมีคนได้รับถึง 2 ราย และไปปรากฏหลักฐานว่าถูกซื้อโดย บริษัทซีลาร์ฯ วิจิเวศ ซ้ำกัน
5. รูปแปลงที่ดินกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ออกมาไม่ตรงกัน ขนาดของที่ดินก็ไม่เท่ากัน
6. เอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. จำนวนนับร้อยแปลงเนื้อที่หลายหมื่นไร่ ถูกดำเนินการแล้วเสร็จภายในเวลาไม่ถึง 3 เดือน

¹⁵ Gabriel A Almond "Introduction A Functional Approach to comparative Politics", in Gabriel A. Almond and Jomer S. Coleman, The Politics of Developing Areas (Princeton University Press, 1960)

แผนภูมิ 3 รายชื่อผู้กระทำความผิดในคดีออกเอกสารสิทธิที่ดิน น.ส. 3 ก.
จังหวัดหนองคาย¹⁶



จากข้อเท็จจริงความเป็นมา ขั้นตอนและการดำเนินการออกเอกสารสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดินของพื้นที่จังหวัดหนองคายโดยมีอิทธิพลและอำนาจในทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์จนเป็นเหตุให้เกิดการเบี่ยงเบนหลักเกณฑ์การออกเอกสารสิทธิผิดไปจากระเบียบข้อกฎหมายของทางราชการสามารถวิเคราะห์ผลในทางทฤษฎีการเมืองได้คือ

¹⁶ ประชาชาติธุรกิจ (26 ธันวาคม - 29 ธันวาคม 2537) : 1, 4

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการเมืองและการบริหาร

นายสุชาติ ตันเจริญ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เคยได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ทำหน้าที่กำกับดูแลงานของกรมที่ดิน ในช่วงปี 2528-2539 นายสุชาติฯ ปฏิเสธว่าไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบริษัทซีลาร์ วิเนเวค ผู้กว้านซื้อที่ดินจังหวัดหนองคายไปจำหน่ายธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำอภิปรายไม่ไว้วางใจนายสุชาติ โดย ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ ว่า ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ ให้สินเชื่อแก่บริษัท ซีลาร์ วิเนเวค โดยมีหลักฐานว่า นายสุชาติเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ ธนาคารได้ติดต่อนายสุชาติ ตามที่อยู่ของนายสุชาติ ภายหลังจากนายสุชาติยอมรับว่า บิดาและญาติพี่น้องของตนถูกดัดให้ซื้อที่ดินหลายร้อยล้าน โดยเลขานุการส่วนตัวของนายสุชาติไปติดต่อนายหน้า ซึ่งเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร ซึ่งได้แนะนำให้นายสุชาติ รู้จักนายประพันธ์ พัฒนาเป็นเลิศ นายหน้าแห่งบริษัทอินโดจีนฯ ผู้ดำเนินการกว้านซื้อที่ดินจากชาวบ้าน แล้วไปขอออกเอกสารสิทธิ น.ส.3 ก. และจดทะเบียนซื้อขาย-จำหน่าย ในระยะเวลาอันรวดเร็ว

ขณะที่ประชาชนต้องร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการขอออกเอกสารสิทธิ และเอกสารสิทธิที่บริษัทซีลาร์ วิเนเวค จำนองธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ เป็น น.ส.3 ก. ซึ่งออกทับที่ดินของประชาชน หรือทับที่ ส.ป.ก. (ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 13 และ 23 พฤษภาคม 2539) จึงอาจพิจารณาได้ว่านายสุชาติ ตันเจริญ ในฐานะนักการเมืองและผู้มีอิทธิพลทางการเมือง ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้ข้าราชการประจำดำเนินการออก น.ส. 3 ก. ในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อบริษัทซึ่งตนเคยถือหุ้น จนกระทั่งเกิดข้อครหา และเกิดผลเสียในการบริหารงานภาครัฐในแง่ความไม่เป็นธรรม ไม่ถูกต้อง

นายปริญญา นาคฉัตร์ย์ อธิบดีกรมที่ดินในขณะนั้นได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ (ฉบับวันที่ 13 พฤษภาคม 2540) ว่าหากผู้ถูกดำเนินคดีขัดท้อตว่านักการเมืองสังกัดต้องเชิญนักการเมืองมาสอบสวน

จึงถือว่าการณีดังกล่าว การเมืองได้เข้าแทรกแซงการบริหาร คือ ข้าราชการประจำตกอยู่ในแนวทางของนักการเมือง นักการเมืองเข้าก้าวก่ายการทำงานของข้าราชการประจำ เป็นเหตุให้ข้าราชการประจำขาดอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จึงเท่ากับนักการเมืองมิได้ทำหน้าที่เฉพาะกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐเพื่อการตัดสินใจว่าควรดำเนินนโยบายเช่นไรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยควบคุมให้การทำงานของฝ่ายบริหารเข้ามาเกื้อกูลเอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติตามเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้น และตัวนักการเมืองเองคือ นายสุชาติ ตันเจริญ มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายและสนับสนุนนโยบายของรัฐในเรื่องการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 เพราะตนเข้าไปแทรกแซงให้ข้าราชการกรมที่ดินออกเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งถือ

เป็นการชี้แนะที่เป็นไปในลักษณะส่วนตัวเปลี่ยนแปลงนโยบายที่วางไว้เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มซึ่งมีผลต่อกระบวนการออก ส.ป.ก. 4-01 ตามนโยบายรัฐบาล

การออกเอกสารสิทธิในพื้นที่จังหวัดหนองคายเกิดจากความหละหลวมหรือไม่รัดกุมของระบบบริหารงานที่ดิน นักการเมืองมีการเตรียมการ การจัดทีมงาน การแบ่งงาน และหยิบยื่นผลประโยชน์ให้ข้าราชการ เชื่อมโยงกับนายทุนและนักการเมือง ข้าราชการมีส่วนชี้แนะให้นายทุนกับนักการเมืองหาผลประโยชน์ การออกเอกสารสิทธิในพื้นที่จังหวัดหนองคายจึงถูกแทรกแซงโดยอำนาจทางการเมือง แม้ข้าราชการระดับล่างจะมีผู้กระทบโดยตรงก็อาจถูกผู้บังคับบัญชาระดับสูงสั่งการหรือใช้อำนาจของการบังคับบัญชาให้กระทำ จึงกล่าวได้ว่าการเมืองแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำ

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยน

มนุษย์มักจะใช้เหตุผลในการแลกเปลี่ยนให้ตนเองได้รับประโยชน์มากที่สุดในเรื่องการค้าหรือเรื่องทั่ว ๆ ไป พฤติกรรมของบุคคลโดยมากจะเป็นการหาวิธีเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเองโดยติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลอื่น เพื่อแลกเปลี่ยนเป้าหมายหรือรางวัลที่ตนยังไม่มีปรากฏว่า นายสุชาติ ต้นเจริญ ในฐานะนักการเมือง ได้ติดต่อธนาคารเพื่อให้บริษัทซึ่งตนเองและบุคคลใกล้ชิดเป็นผู้ถือหุ้น ได้รับเงินกู้ ได้ติดต่อนายหน้าเพื่อจัดซื้อที่ดินและขอออกเอกสารสิทธิจากหน่วยราชการ ซึ่งตนเองเป็นผู้กำกับดูแล ในฐานะรัฐมนตรีช่วยว่าการ เพื่อนำ น.ส. 3 ก. ไปจำนองค้าประกันเงินกู้ ขณะเดียวกัน ผู้บริหารธนาคารหรือเจ้าหน้าที่ของทางราชการผู้เกี่ยวข้องอาจสมัครใจหรือมีเหตุจูงใจโดยคาดหวังว่าตนจะได้รับรางวัลหรือผลประโยชน์

การออกเอกสารสิทธิในพื้นที่จังหวัดหนองคายซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแต่ข้าราชการตั้งแต่ระดับเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ นายอำเภอ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นขั้นตอนที่ไม่ต้องตามระเบียบกฎหมาย คือออกในเขต ส.ป.ก. ออกทับที่สาธารณะฯ ออกทับที่ดินซึ่งเป็นของบุคคลอื่นที่มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายและออกเอกสารสิทธิให้กับบุคคลที่ไม่ได้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หรือไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี คือไม่มี ส.ค. 2 การอนุมัติออกเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. ดังกล่าวกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมทำให้เห็นได้ว่าการออกเอกสารสิทธิครั้งนี้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ขอบที่จะได้รับรางวัล อามิสสินจ้างตอบแทนจากผู้ได้รับประโยชน์จากการได้รับเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. ไม่ว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องในทางตำแหน่งหน้าที่ระหว่างผู้ปกครองผู้ได้ปกครอง เป็นการกระทำด้วยความสมัครใจของข้าราชการประจำเพื่อหวังผลจะได้รับในอนาคต จากนักการเมือง เช่น การเลื่อนฐานะ หรือเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งและได้รับ

สินจ้างรางวัลตอบแทนในขณะที่ดำเนินการออกเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. โดยการสร้างข้อผูกมัด (obligation) และความเชื่อถือในสายสัมพันธ์ ซึ่งเข้าลักษณะการลงทุนทางสังคม โดย “การพึ่งพาอาศัย” เมื่อได้เอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. มาแล้วก็นำไปจำหน่ายกับธนาคาร จากข้อเท็จจริงธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเป็นผู้รับจำหน่าย ซึ่งเป็นการถือคุณประโยชน์กันระหว่างนักการเมืองกับนักการธนาคาร จึงทำให้มีการปล่อยสินเชื่อก่อออกมา ในที่สุดธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การก็ประสบภาวะทางการเงินและเป็นผลพวงกระทบต่อภาวะการเงินของประเทศ โดยมีผลจากการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้นำเงินกองทุนเข้าไปฟื้นฟูและพยุงฐานะทางการเงินของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ซึ่งเป็นวงจรของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองข้าราชการประจำและนักการธนาคาร ดังแนวความคิดในทางทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (exchange theory) ของ Peter M. Blau.

3. แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล

อำนาจเป็นความสามารถในการบังคับผู้อื่น อิทธิพลเป็นแรงผลักดัน กรณีนี้อาจพิจารณาได้ว่านายสุชาติ ตันเจริญในฐานะนักการเมือง นายเฉลิมชัย อุฬารกุล อดีต ส.ส. นายประหยัด หอนาคำ ส.จ. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอต่าง ๆ ของจังหวัดหนองคาย เป็นผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพล เพราะสามารถรวบรวมรายชื่อชาวบ้านทั้งผู้ที่ขายที่ดินและไม่ได้ขาย หรือไม่มีที่ดินจะขาย ตลอดจนเอกสารสำคัญเช่นบัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้าน เพื่อนำไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิจำนวนหลายร้อยรายเนื้อที่กว่าหลายหมื่นไร่ ในหลายอำเภอได้สำเร็จในเวลาอันรวดเร็ว (เช่น ภายในเวลาไม่ถึง 2 เดือน) และจดทะเบียนงานของต่อธนาคาร และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เพื่อประกันเงินกู้จำนวนเงินหลายร้อยล้าน ซึ่งการกระทำดังกล่าว หากเป็นชาวบ้านธรรมดา ย่อมจะดำเนินการได้ยาก และใช้เวลานานกว่า เนื่องจากปกติขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยราชการมีมาก ต้องมีการประสานงานระหว่างอำเภอและจังหวัด ประกอบกับอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่มีน้อย ต้องมีการทุ่มเทอุทิศเวลาให้แก่การปฏิบัติงานของข้าราชการทุกระดับ (เช่นการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเงินอนุมัติ โดยไม่ได้ตรวจสอบรายละเอียดของทุกเรื่องแม้ว่าปริมาณงานจะมากนับร้อยเรื่อง ก็สามารถเซ็นได้ภายในเวลาไม่เกิน 5 วัน) สำหรับธนาคารหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ก็เป็นที่น่าแปลกใจว่า ไม่ได้ตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการที่บริษัทขอเงินกู้หลายร้อยล้าน หรือสถานที่ทำการของบริษัท (ซึ่งเป็นที่เดียวกันกับบ้านอยู่อาศัยของนายสุชาติ) ทั้งยังอนุมัติเงินกู้ในเวลารวดเร็วเพียงเดือนเศษนับจากวันยื่นเรื่อง

จึงทำให้เห็นได้ว่าทรัพยากรทางการเมืองในเรื่องอำนาจและอิทธิพลเข้ามาเชื่อมโยงและมีความสัมพันธ์ในการออกเอกสารสิทธิ (น.ส. 3 ก.) ในพื้นที่จังหวัดหนองคาย โดยมีการบังคับให้ข้าราชการประจำปฏิบัติตามเป้าหมายของนักการเมือง ดังที่เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอพร

เจริญ (นายพิสุทธิ อิศดุขย์) มีความเห็นว่า มีนักการเมืองระดับชาติเป็น ส.ส. ที่มีบทบาทสำคัญ ให้คุณให้โทษต่อข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ได้ติดต่อรวมกลุ่ม ส.ส. จัดให้มีนายหน้าจัดซื้อที่ดิน ในพื้นที่อำเภอพระเจริญ ถึงอำเภอบุงคล้า และอำเภอโซ่พิสัย โดยขอร้องให้นายพิสุทธิ อิศดุขย์ ปฏิบัติตาม ซึ่งก็เห็นตัวอย่างแล้วว่าหากไม่ปฏิบัติตามก็อาจต้องถูกย้าย และเป็นการเสี่ยงต่อ ตำแหน่งหน้าที่การงาน โดยอาจโดนกระแสการเมืองแหวกแซง และถูกบังคับจากนักการเมืองดังที่ นายอำเภอพระเจริญท่านหนึ่ง ได้ถูกย้ายเข้าประจำกรม และนายวัลลภ นาคบัวกรรมการสอบสวน รวบรวมข้อเท็จจริงการออกเอกสารสิทธิจังหวัดหนองคาย นายโกมล บัวทอง กรรมการสอบสวน วินัย การออกเอกสารสิทธิจังหวัดหนองคาย นายสมชัย เศรษฐเกียรติ รองอธิบดีกรมที่ดิน กรรมการสอบสวนวินัยการออกเอกสารสิทธิจังหวัดหนองคาย ดร. โกวิท คุ้มกันนท์ ที่ปรึกษา โครงการเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน กรมที่ดิน ต่างก็มีความเห็นสอดคล้องกันว่า การออก เอกสารสิทธิ (น.ส. 3 ก.) ในจังหวัดหนองคาย เกิดจากนักการเมืองให้ผลประโยชน์กับเจ้าหน้าที่ ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่คำนึงถึงความถูกต้อง หรือโทษที่จะได้รับว่ามีความผิดมากน้อยแค่ไหน เจ้าหน้าที่เกิดความรู้สึกที่จะสนองตอบนักการเมือง ฝ่ายเสนอคือนักการเมือง ฝ่ายสนองคือ ข้าราชการประจำ ผลเสียหายเกิดกับองค์การ คือรัฐบาล นักการเมืองคือตัวสำคัญเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาในการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่จังหวัดหนองคาย และเมื่อมองผลลัพธ์จะต้องมีความ เกี่ยวโยงหรือมีความสัมพันธ์กับสถาบันการเงินเข้ามาเกี่ยวข้อง ประโยชน์ที่จะได้รับคือ เม็ดเงินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในทางการเมือง จึงต้องมุ่งให้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน คือเอกสารสิทธิ เพื่อนำไปใช้เป็นฐานในทางเศรษฐกิจสนับสนุนการเมือง

ในเรื่องอำนาจและอิทธิพลตามทฤษฎี จึงสามารถนำมาอธิบายได้ว่า นักการเมืองคือนายสุชาติ ตันเจริญ และ กลุ่ม ส.ส. พรรคพวกตน สามารถบังคับให้ข้าราชการปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะ เป็นในเชิงรูปธรรม หรือนามธรรม โดยสามารถเปลี่ยนพฤติกรรมของข้าราชการให้เบี่ยงเบนหลักเกณฑ์การออกเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. ไปใช้ในทางเป็นประโยชน์ เพื่อผลประโยชน์ของนายสุชาติ และกลุ่ม ส. ส. พรรคพวกนายสุชาติได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความสัมพันธ์ของนักการเมืองร่วมกับนักธุรกิจ

