

ธรรมาภิบาลกับการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดภูเก็ต*
GOOD GOVERNANCE OF THE ISSUANCE OF LAND TITLE
DOCUMENT IN PHUKET PROVINCE

เจริญพงศ์ มาชู
Charoentapong Machu
มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น
Western University, Thailand
Email: jaranpong9488@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัญหาและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต 2) ศึกษาความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต และ 3) ศึกษาแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาในการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดภูเก็ตตามแนวทางหลักธรรมาภิบาล บทความนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้แบบสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ภาครัฐที่เป็นหน่วยงานหลักด้านที่ดิน 2) ผู้บริหารระดับสูงและภาครัฐที่เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 3) ผู้นำท้องที่และประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวนทั้งหมด 26 รูป/คน นำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและสรุปเป็นภาพรวม ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัญหาและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินคือ 1.1) หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนด 1.2) สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่จะออกโฉนด 1.3) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ดินที่ห้ามมิให้ออกโฉนด 1.4) สภาพพื้นที่เปลี่ยนแปลงและขอบเขตของที่ดินสวทหหวห้ามไม่ชัดเจน และ 1.5) รัฐออกกฎหมายกำหนดเขตสวทหหวห้าม 2) ความรับผิดชอบและการตรวจสอบคือ 2.1) เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดจิตสำนึกที่ดี 2.2) การพิสูจน์สิทธิ การครอบครองที่ดิน 2.3) นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ 2.4) ขาดเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดิน 2.5) มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ 2.6) ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วมบริหารจัดการ 2.7) การบุกรุกที่ดินรัฐ และ 3) แนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขคือ ปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ โดยให้การดำเนินการจัดที่ดินของรัฐมีหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรฐานเดียวกัน สิทธิในที่ดิน เป็นระบบเดียวกันและเท่าเทียมกัน และระบบข้อมูลในการติดตามตรวจสอบ

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล, การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน, สิทธิครอบครอง



Abstract

The objectives of the research article were to: 1) To study the problems and conditions of issuing land title deeds in Phuket area, 2) To study responsibility and inspection in the process of issuing land title deeds in Phuket, and 3) To study ways to improve and resolve the issue of land title deeds in Phuket in accordance with the principles of good governance. This research article was a qualitative research use interviews and group discussions by choose specific examples that divided into 3 groups such as 1) The government as the main land agency, 2) the senior management and the government sector that are related agencies, and 3) the local leaders and stakeholders. from all 10 persons. Using content analysis and summarizing as an overview. The research found that: 1) Problems and conditions for issuing the title deed are: 1.1) criteria methods and conditions for issuing the title deed, 1.2) legal status of the land to which the title deed is to be issued, 1.3) Rules on the land that prohibits the issuance of title deeds, 1.4) the condition of the area changed and the scope of the reserved land is unclear, and 1.5) the state has enacted a restricted reserve law. 2) The responsibilities and audits are: 2.1) government officials lacking good awareness, 2.2) proof of land tenure, 2.3) lack of unity government policy, 2.4) lack of land information network, 2.5) inefficient land use control measures, 2.6) all groups of stakeholders do not take part in management, 2.7) state land encroachment. And 3) guidelines for improvement and correction are Improve the law on land allocation to be appropriate and consistent with the circumstances. In which state land allocation has the same standard and method Land rights is the same and equal system and an information system for monitoring and auditing.

Keywords: Good Governance, Issuing Land Rights Documents, Possession Rights

บทนำ

ในการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เกี่ยวกับระบบการจัดการที่ดิน ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และน้ำ ในช่วงปี พ.ศ. 2553 - 2554 ได้พบปัญหาความไม่เป็นธรรม ที่ประชาชนได้รับในคดีที่ดินและสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก และในการจัดสมัชชาปฏิรูป ประเทศ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554 ระบุปัญหาที่ดินและทรัพยากรว่าเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม โดยได้แสดงให้เห็นปริมาณคดีความและข้อพิพาทใน



เรื่องที่ดินและทรัพยากร คดีที่ดินหลายกรณีไม่ได้เกิดจากเจตนากระทำผิด แต่เป็นผลพวงจากสาเหตุหลายประการ เช่น แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นโยบายการพัฒนาประเทศ และโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น นโยบายส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรกรรม ก่อน พ.ศ. 2500 (ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. 2558, 2558) ประเทศไทยส่งเสริมการส่งออกข้าว มันสำปะหลังและยางพารา สินค้าเกษตรกรรม จึงมีส่งผลให้มีการจับจองขยายที่ทำกิน นโยบายอนุรักษ์ป่าไม้ จึงประกาศพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ซึ่งไปทับซ้อนกับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน โดยเฉพาะกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิม เช่น ชาวเล และชนเผ่าบนพื้นที่สูง จากข้อมูลการสำรวจพบว่า มีราษฎรกว่า 1 ล้านครัวเรือน ที่อาศัยในพื้นที่ทับซ้อนกับการประกาศเขตอนุรักษ์ของรัฐซึ่งหมิ่นเหม่กับการละเมิดสิทธิชุมชน (ไชยา วิสุทธิปราณี, 2552) นอกจากนี้ ยังมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินมิชอบไปทับซ้อนกันระหว่างที่ดินเอกชนกับที่ดินชุมชน หรือที่ดินของรัฐ อีกจำนวนมาก เอกสารข้อเสนอการกระจายการถือครองที่ดิน โดยคณะทำงานศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินทั้งสิ้น 4 ชุด ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน ระบุว่า วิกฤตการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศส่วนหนึ่งเกิดจากตลาดการซื้อขายที่ดินและการลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์ โดยไม่มีการควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน และการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ ขณะที่การวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดิน พบอีกว่าร้อยละ 70 ของที่ดินที่มีการถือครองในประเทศไทยถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือใช้ประโยชน์ไม่ถึงร้อยละ 50 ประเมินความสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจ 127,384 ล้านบาทต่อปี บ่งชี้ว่า มีคนจำนวนหนึ่งในสังคมไทยถือครองที่ดินจำนวนมากไว้ โดยไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์อะไรหากเก็บไว้เพื่อเก็งกำไร ส่วนการถือครองที่ดินของเกษตรกร พบว่ามากกว่าร้อยละ 40 เป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินน้อยกว่า 10 ไร่ ตัวเลขการขึ้นทะเบียนคนจนทั่วประเทศ พบคนที่ต้องการความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกิน 4,800,000 ราย ในขณะที่ปัญหาที่ดินหลุดมืออันเนื่องมาจากความล้มเหลวในการส่งเสริมการผลิต การเกษตรและผลกระทบการค้าเสรี ทำให้มีที่ดินจำนวน 30 ล้านไร่ของเกษตรกรสมาชิกกองทุนฟื้นฟู อยู่ในระหว่างการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี และยึดทรัพย์ขายทอดตลาด ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน ยังนำไปสู่การบุกรุก พื้นที่ของรัฐ เอกชน หรือพื้นที่ป่าสงวน และยังพบว่า มีคนจนที่ต้องคดีที่ดินทั้งสิ้น 836 ราย (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2555)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งในการนำหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่มาใช้ในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วม การทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรมจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จัดเป็นคัมภีร์สำคัญของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ



ทั้งหมด โดยพิจารณาได้จากการมีเจตนารมณ์ที่มุ่งส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของการเป็นมนุษย์ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบอำนาจรัฐ การสร้างความปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่และส่งเสริมการกระจายอำนาจเป็นสำคัญ ทั้งนี้จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้นอกจากมุ่งก่อให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองแล้วยังมุ่งให้เกิดการปฏิรูปทางการบริหารราชการแผ่นดินโดยยึดหลักการบริหารแนวใหม่คือ การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งองค์การภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจและพยายามที่จะนำมาใช้เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ของการทำงานที่ดีที่สุด โดยอยู่บนพื้นฐานของการมีหลักการดังกล่าว ธรรมาภิบาลจัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน ธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการ กระบวนการและเป็นเป้าหมายไปในตัว การมีธรรมาภิบาลอาจนำมาสู่การมีประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ในที่สุดและการมีประชาธิปไตยก็นำมาสู่การมีผลทางสังคม คือการมีพัฒนาประเทศไปในทางที่สร้างความสงบสุขอย่างต่อเนื่องและสถาพร ตลอดจนนำมาสู่การแก้ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นได้โดยสันติวิธี ซึ่งธรรมาภิบาล ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนองประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือพหุภาคีและการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม เมื่อมีหลักการที่เป็นแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลหน่วยงานที่ต้องการใช้หลักการบริหารแนวใหม่ที่มีสร้างธรรมาภิบาลสามารถประยุกต์ใช้ได้และวัดระดับการมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานตนได้ ทำให้ผู้บริหารสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขการทำงานของหน่วยงานให้มีธรรมาภิบาลมากขึ้นได้ (สำนักงานแรงงานจังหวัดนครนายก, 2563) ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานของภาครัฐเป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลแล้ว การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาคประชาชนจึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญ และการตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ก็ต่อเมื่อประชาชนได้รับข่าวสารและข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินงานของภาครัฐด้วย ภาครัฐจึงควรมีวิธีการที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสารกับประชาชนในลักษณะของการสื่อสารแบบสองทางทั้งในระดับระดับชาติระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น เพื่อให้การทำงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น (เสถียร เศรษฐสิทธิ์, 2563)

จังหวัดภูเก็ต เป็นจังหวัดหนึ่งที่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาจนเป็นเมืองท่องเที่ยวชั้นนำของโลกในปัจจุบัน ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2530 จนถึงปัจจุบันส่งผลให้ที่ดินและทรัพยากรการท่องเที่ยวมีมูลค่าที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดเป็นปัญหาเรื่องการแย่งชิงในการครอบครอง เพื่อนำมาสร้างมูลค่าจากที่ดินนั้นอย่างมหาศาล เช่น หาดทราย ชายทะเล เกาะแก่ง ปะการัง ตลอดจนภูเขา น้ำตก ป่าชายเลนมีมูลค่าและราคาเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดึงดูดนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศให้เข้ามาซื้อครอบครองเป็นเจ้าของทรัพย์สินเพื่อทำธุรกิจ จึงเกิดการแย่งแย่งการครอบครองเป็นเจ้าของทรัพยากรเหล่านี้กับชุมชนที่ครอบครองอยู่เดิมอย่างรุนแรง และโดยที่รัฐขาดการวางแผนการใช้ที่ดินและการวางแผนผังเมืองที่เหมาะสม



(สำนักงานจังหวัดภูเก็ต, 2559) จากเหตุดังกล่าวได้มีการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม ตลอดจนการคุ้มครองชนกลุ่มน้อยที่ยากจน มีการศึกษาน้อย ไม่มีอำนาจต่อรอง กับนายทุนและหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวเล จึงถูกบีบถูกจำกัดสิทธิและโอกาสในการ ครอบครองที่ดินอยู่อาศัย ตลอดจนที่ทำมาหากินในทะเลก็ถูกรัฐประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ห้าม เข้าไปทำประมงเป็นการจำกัดที่ทำมาหากินให้เหลือน้อยลง อันนำไปสู่ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่าง มากมาย ยกตัวอย่างคดี ปัญหาการทุจริตการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในจังหวัดภูเก็ตที่เป็นที่สนใจ ของสังคมในการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินในการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้แก่ราย ทุน คือ นายธวัชชัย อนุกุล ถูกกล่าวหากระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการ ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 คดีทุจริตออกโฉนดที่ดิน บริเวณหาดลาอัน อ.ถลาง จ.ภูเก็ต ซึ่งนายธวัชชัย เป็นเจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้มีการออกเอกสาร สิทธิ์โดยมิชอบมากที่สุด เช่น ที่ดินจังหวัดภูเก็ต พังงา สุราษฎร์ธานี และแปลงที่ดินบริเวณเขา หน้ายักษ์ได้ทับซ้อนพื้นที่อุทยานแห่งชาติหาดท้ายเหมือง-เขาลำปี จำนวน 500 ไร่ ราคาประเมิน ของกรมที่ดินไร่ละ 21 ล้านบาท มูลค่าทั้งสิ้น 10,500 ล้านบาท เจ้าของ กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นคนปกติซื้อตังในพื้นที่จังหวัดพังงาและภูเก็ต และได้การยืนยันข้อมูลว่าในวัน อังคารที่ 30 สิงหาคม 2559 เจ้าหน้าที่ดีเอสไอจะนำตัวอดีตข้าราชการ สำนักงานที่ดินจังหวัด ภูเก็ตรายนี้ไปฝากขังที่ศาลอาญา ในช่วงเช้าของวันที่ 30 สิงหาคม 2559 แต่ปรากฏว่าได้ เสียชีวิตลงอย่างมีเงื่อนงำและสร้างความคลางแคลงใจให้กับสังคมเป็นอย่างมาก ปมประเด็น ปัญหาจึงยิ่งเข้มข้นเกลียวเข้าไปอีกว่า นายธวัชชัยเสียชีวิตเพราะอะไร ฆ่าตัวตาย หรือฆาตกรรม และถ้าฆาตกรรมใครเป็นคนทำ เนื่องจากคดีที่นายธวัชชัยเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องนั้นเกี่ยวพัน กับผลประโยชน์ก้อนมหึมา รวมทั้งเกี่ยวพันกับ “ผู้มีอิทธิพล” เกือบทั้งหมดเลยก็ว่าได้ ทั้งนี้ นายธวัชชัย อนุกุล ถูกไล่ออกจากราชการเมื่อปี 2546 และได้หลบหนีคดีหลังตกเป็นผู้ต้องหาใน คดีพิเศษร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนทั้งสิ้น 6 รายหลังบุกรุก “อุทยานแห่งชาติสิรินาถ” จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ประมาณ 7 ไร่ มูลค่าความเสียหายกว่า 500 ล้านบาท โดยออกเอกสารสิทธิ มิชอบ นอกจากนั้น ก่อนหน้านั้น นายธวัชชัย อนุกุล เคยถูกกล่าวหากระทำความผิดฐานเป็นเจ้า พนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 มาแล้วหลายคดี เห็นได้ว่า จากคดีความที่นายธวัชชัย อนุกุล เข้าไปเกี่ยวข้องนั้นเป็นคดีที่มี ลักษณะเกี่ยวกับบุคคลที่ต้องใช้คำว่า “ผู้กว้างขวาง” หรือ “ผู้มีอิทธิพล” และเป็นผู้มีอิทธิพลที่ มีอันจะกิน หากมีการสืบสาวราวเรื่องไปจนถึงที่สุดแล้วอาจเกี่ยวข้องกับ “บิ๊ก” ในแวดวง ราชการที่อยู่เหนือขึ้นไปอีกเป็นจำนวนมิใช่น้อย ไล่เรื่อยมาทีละคดีก็จะเห็นผลประโยชน์และ ตัวละครที่เกี่ยวข้องมากขึ้น (สำนักงานบังคับคดีจังหวัดภูเก็ต, 2561)

จากปัญหาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นคือ ปัญหาการ ทุจริตภายในของหน่วยงานภาครัฐคือสำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตและสาขาทำให้เกิดการออก เอกสารสิทธิ์ที่ดินที่ทุจริต ผิดกฎหมายต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตมีอยู่อย่างมากมายเพราะเป็น



เมืองท่องเที่ยว มีผลประโยชน์มหาศาลและกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ เกิดข้อร้องเรียนมากมายไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. เกี่ยวกับปัญหาการทุจริตออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต ซึ่งผู้ที่ถูกฟ้องร้องลำดับแรกคือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและสำนักงานที่ดินสาขา และรวมไปถึงข้าราชการระดับสูงในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต นักการเมืองท้องถิ่น นักการเมืองระดับชาติ และนักลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีส่วนรู้เห็นการทุจริตการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต จึงจำเป็นต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐในระบบบริหารภาครัฐ โดยต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับกระแสประชาธิปไตย (เอกพร รักความสุข, 2557) โดยเฉพาะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารกิจการของรัฐ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีผลกระทบต่อการบริหารภาครัฐโดยตรง การบริหารภาครัฐแนวใหม่มุ่งเน้นความสำเร็จมากกว่าเน้นกระบวนการให้ความสำคัญกับคุณภาพการบริการแก่ประชาชน การลดการควบคุมและกระจายอำนาจการบริหารให้แก่หน่วยงานบริการมากขึ้น การให้ความสำคัญกับการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้บริการประชาชนรวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร ของภาครัฐเพิ่มขึ้น (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558) ดังนั้นจากสภาพปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐคือกรมที่ดินในการแก้ไขปัญหาการทุจริตการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินและการตรวจสอบกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินต่าง ๆ และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในกระบวนการดำเนินการเพื่อป้องกันและลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนการขับเคลื่อนการบริหารจัดการภาครัฐนำไปสู่เป้าหมายเดียวกัน “ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต”

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต
2. เพื่อศึกษาความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาในการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดภูเก็ตตามแนวทางหลักธรรมาภิบาล

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ธรรมาภิบาลกับการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดภูเก็ต เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยคัดเลือกแบบเจาะจง ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. ด้านขอบเขต

1.1 ด้านประชากร (Population)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Information) การสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อศึกษาสภาพปัญหาและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต และศึกษาความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต โดยคัดเลือกแบบเจาะจง



(Purposive Selection) ซึ่งเป็นตัวแทนกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกโฉนดที่ดิน แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) ภาครัฐที่เป็นหน่วยงานหลักด้านที่ดิน จำนวน 10 คน 2) ผู้บริหารระดับสูงและภาครัฐที่เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 8 คน และ 3) ผู้นำท้องถิ่น และประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวน 8 คน จำนวนทั้งหมด 26 รูป/คน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ ความเข้าใจ และมีประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวกับกระบวนการออกโฉนดที่ดินและกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินมาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี

1.2 ด้านเนื้อหา ได้แก่ ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดิน กระบวนการในการออกโฉนดที่ดิน การบริหารจัดการ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน และการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในด้านต่าง ๆ

2. ด้านเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ใช้แบบสัมภาษณ์ซึ่งให้ผู้เชี่ยวชาญด้านการออกโฉนดที่ดินและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน จำนวน 5 ท่าน ตรวจสอบความถูกต้องและครอบคลุมเนื้อหา แล้วนำไปหาค่าความเที่ยงตรงโดยการหาค่าดัชนีความสอดคล้อง IOC ได้เท่ากับ 0.76 – 1.00 (บุญชม ศรีสะอาด, 2556) นำไปทดลองใช้กับกลุ่มอื่นที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน เพื่อหาค่าความเชื่อมั่นสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach, L. J., 1990) ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.97 และจัดทำแบบสัมภาษณ์ฉบับสมบูรณ์ แบ่งเป็น 3 ตอน คือ 1) ศึกษาข้อมูลพื้นฐาน 2) ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดิน และความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ในกระบวนการออกโฉนดที่ดิน และ 3) แนวทางการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาในการออกโฉนดที่ดิน

3. ด้านการเก็บข้อมูลคือ แบ่งวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 การศึกษาข้อมูลพื้นฐาน ระยะที่ 2 ศึกษาปัญหา เงื่อนไขการออกโฉนดที่ดิน ความรับผิดชอบ และการตรวจสอบกระบวนการออกโฉนดที่ดิน และระยะที่ 3 หาแนวทางการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาในการออกโฉนดที่ดิน ใช้การสนทนากลุ่ม (Focus Group Interview) โดยการตรวจสอบสามเส้าเป็นการเปรียบจากมุมมองหลาย ๆ ด้านเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ผลการวิเคราะห์ ตลอดจนผลของการวิจัย

4. ด้านการวิเคราะห์ข้อมูล คือ โดยใช้ข้อมูลเอกสาร (Content Analysis) และเทคนิคการวิเคราะห์ถอดรหัสด้วยการลดทอนข้อมูลแบบตีความสร้างข้อสรุปจัดหมวดหมู่และสรุปประเด็น

ผลการวิจัย

1. การศึกษาสภาพปัญหาและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต พบว่า

1.1 หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายลำดับรองที่ออกมาตาม



บทบัญญัติของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ. 2497) มาตรา 5 ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27 ตรี มาตรา 56 มาตรา 64 กฎกระทรวงและระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ เนื่องจากหลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว สมควรปรับปรุงให้เหมาะสม กับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น โดยสรุปการพิจารณาออกเอกสารสิทธิ์คือการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 4 “การออกโฉนดที่ดินได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว ในบริเวณที่ดินนอกจากนี้ให้ออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์เว้นแต่อธิบดีกรมที่ดินเป็นการสมควร ให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่แล้วไปพลางก่อนได้” พนักงานเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องพิจารณาเป็นหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ตลอดจนระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ได้บัญญัติไว้เป็นหลักการเบื้องต้น โดยพิจารณาประกอบกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะกรณีไป ซึ่งการพิจารณาผู้มีสิทธิขออกโฉนดที่ดิน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ 1) ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และ 2) ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์หลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

1.2 สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน จะต้องไม่เป็นที่ดินที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องก็ตาม โดยบทบัญญัติหลักในเรื่องนี้ย่อมต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 และมีข้อสังเกตว่าที่ดินแปลงเดียวกันอาจมีสภาพทางกฎหมายหลายสถานะก็ได้ เช่น พื้นที่อุทยานแห่งชาติสิรินาถในท้องที่จังหวัดภูเก็ต มีที่ดินที่เป็นที่ภูเขาที่สงวนหวงห้ามคือ ที่เกาะ ที่เขา ที่ภูเขา และเขตอุทยานแห่งชาติ อันทำให้มีฐานะทางกฎหมายเป็นทั้งที่เกาะและเป็นเขตอุทยานแห่งชาติด้วย เป็นต้น ในกรณีนี้จึงต้องพิจารณาที่ดินแปลงนั้นทุกสถานประกอบกัน ซึ่งในบางครั้งก็มีปัญหาไม่สามารถจำแนกหรือจัดประเภทที่ดินได้อย่างชัดเจนว่ามีสถานะทางกฎหมายเช่นใด อย่างไรก็ตามที่ดินบางประเภทแม้จะถูกห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินก็ตาม แต่หากได้มีกฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นไว้ เช่น ที่เขา ที่ภูเขา ที่เกาะ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) หรือกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่ได้ครอบครองมาก่อน

1.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ดินที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ที่ดินที่ห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินนั้น มีการกำหนดทั้งในส่วนที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายและส่วนที่มีใช้กฎหมายซึ่งเป็นการกำหนดข้อห้ามโดยใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การออกเอกสารเอกสารสิทธิ์ในที่ดินย่อมเป็นการออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องมีการเพิกถอนตามมาตรา 61



แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในปัจจุบันมีการห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) รวม 5 ประเภท ได้แก่ 1) ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง ที่ดินประเภทยังมีสถานะทางกฎหมายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศหวงห้าม ตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน 3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจองใบเหยียบยา หนังสือรับรองการทำประโยชน์โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดิน ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอนุมัติให้แก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้อนุมัติแล้ว 4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายอื่นสำหรับการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐก่อน พ.ศ. 2478 ไม่มีกฎหมายบังคับไว้และไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน การสงวนหรือหวงห้ามอาจกระทำได้โดยพระบรมราชโองการ ประกาศของ สมุหเทศาภิบาล ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือประกาศของเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ ก็ได้ และ 5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์ สาธารณอย่างอื่น

1.4 ปัญหาเกี่ยวกับสภาพพื้นที่เปลี่ยนแปลงและขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้ามไม่ชัดเจนการออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินสงวนหวงห้าม ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินในแปลง ที่ติดต่อกับพื้นที่สงวนหวงห้ามเหล่านั้นได้ เนื่องจากไม่มีหลักเขตที่แสดงให้เห็นชัดเจน

1.5 ปัญหารัฐออกกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้าม มีกฎหมายที่ออกมา เกี่ยวกับการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้วเป็นจำนวนมาก และตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ยังได้ออกมา กำหนดห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินที่กำหนดเป็นเขตสงวนหวงห้ามโดยเด็ดขาดอีก

2. การศึกษาความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต พบว่า

2.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐชาติจิตสำนึกที่ดี การทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกิดขึ้นในจังหวัดภูเก็ต ส่วนใหญ่เกิดจากปัจจัยภายนอกของนักการเมือง กลุ่มนายทุนที่คอยเสนอผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมให้แก่ข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่ ให้ใช้อำนาจหน้าที่ บังคับข่มขู่ ชื่นใจให้ข้าราชการระดับล่างซึ่งเป็น ผู้ปฏิบัติในพื้นที่ ให้กระทำหรือละเว้นการกระทำ ทุจริตต่อหน้าที่จากการติดสินบน สร้างแรงจูงใจว่าจะให้ หรือให้สินบนเป็นทรัพย์สิน หรือตัวเงิน ตำแหน่งหน้าที่ราชการตลอดจนการโยกย้ายของผู้กระทำความผิดที่ทุจริต ผิดกฎหมายอาญาและวินัย ดังจะเห็นได้จากคดีที่ยกตัวอย่างเช่น คดีแดงเลขที่ 1-136-54



052-1-5/2556 “นายธวัชชัย อนุกุล เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน 7 ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายทะเบียน สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต ร่วมกันปลอมเอกสารโฉนดที่ดิน และออกหนังสือรับรองราคา ประเมินที่ดินตามโฉนดที่ดิน เลขที่ 42650 และ 42651 ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต เป็นเท็จ” และคดีดำเลขที่ **5880090241** “นายสมบุรณ์ สันติอมรทัต เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต สาขากลาง กับพวก รวม 11 คน กระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยร่วมกันรายงานข้อมูลไม่ถูกต้อง ตามหลักฐาน และดำเนินการไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ จนมีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินอุทยานแห่งชาติสิรินาถ (ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขารวก-เขาเมื่อง) โดยมิชอบเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ดังนี้ 1. โฉนดที่ดินเลขที่ 38828 ตำบลสาคร อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ออกให้กับ บจก. เดอะอันดามัน ไพรวาท บีช เนื้อที่ 12-3-55/10 ไร่ 2. โฉนดที่ดินเลขที่ 38829 ตำบลสาคร อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ออกให้กับ บจก. เดอะไวท์บีช เนื้อที่ 2-2-54 6/10 3. โฉนดที่ดินเลขที่ 38831 ตำบลสาคร อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ออกให้กับ บจก. เดอะอันดามัน ไพรวาท บีช เนื้อที่ 17-3-48 4/10 ไร่ 4. โฉนดที่ดินเลขที่ 38832 ตำบลสาคร อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ออกให้กับ บจก. เดอะอันดามัน ไพรวาท บีช เนื้อที่ 2-2-32 ไร่ 5. โฉนดที่ดินเลขที่ 38833 ตำบลสาคร อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ออกให้กับ บจก. เดอะอันดามัน ไพรวาท บีช เนื้อที่ 0-0-04 ไร่ 6. โฉนดที่ดินเลขที่ 38834 ตำบลสาคร อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ออกให้กับ บจก. เดอะอันดามัน ไพรวาท บีช เนื้อที่ 13-0-73 4/10 ไร่ เหตุเกิดที่สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต สาขากลาง หมู่ที่ 1 ต.เทพกษัตรี อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 24 ม.ค. 54”มาข้างต้นจะมีกลุ่มผลประโยชน์อยู่เบื้องหลังเกือบทุกคดี เนื่องจากกว่า จังหวัดภูเก็ตมีสภาพเป็นเกาะ พื้นที่ประมาณ 70% ของเกาะเป็นพื้นที่ภูเขาและป่าสงวน ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ จะมีพื้นที่เพียง 30% ที่สามารถออกเอกสารสิทธิได้อย่างถูกต้อง ทำให้ที่ดินมีราคาสูงมากและนำไปสู่การทุจริตเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารสิทธิที่ดิน ด้วยวิธีการต่าง ๆ มากมาย ทั้งการหลอกลวงและปลอมแปลงเอกสารเพื่อนำไปออกเอกสารสิทธิที่ดิน เพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลว่า

“จังหวัดภูเก็ต เป็นเกาะขนาดใหญ่ของประเทศไทย พื้นที่ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 70 มีสภาพเป็นภูเขา และประมาณร้อยละ 30 เป็นที่ราบที่อยู่ตอนกลางและด้านตะวันออกของเกาะ ซึ่งเป็นพื้นที่เพียงส่วนน้อยที่สามารถออกเอกสารสิทธิที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนได้ ด้วยเหตุนี้ ทำให้จังหวัดภูเก็ตมีปัญหาที่ดินราคาสูง มีปัญหาการบุกรุกที่ดินที่สาธารณะและปัญหาที่ดินทำกินเป็นจำนวนมาก ซึ่งทางจังหวัดต้องติดตามและแก้ไขปัญหาอยู่ตลอดเวลา ซึ่งปัญหาส่วนหนึ่งก็มาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนทำตัวออกนอกแถว ทำงานเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มนายทุนและผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ซึ่งในส่วนนี้จังหวัดได้ออกมาตรการในการกำกับดูแล และดำเนินวินัยอย่างเด็ดขาดแก่ผู้ทำความผิด” (รองผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต คนที่ 1, 2561)



“ส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่นั้นแหละที่อาศัยช่องโหว่ของกฎหมายคอยชี้แนะให้นายทุนในการครอบครองที่ดินในจังหวัดภูเก็ต เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของภาคใต้ ได้ชื่อว่าเป็นไข่มุกอันดามัน ที่ดินจึงมีมูลค่าสูงมาก ชาวบ้านตาดำ ๆ แบบเราย่อมมาตั้งแต่วุ่นวายตายาย ไปยื่นเอกสารออกโฉนดที่ดินแต่ละที บอกตรง ๆ ทำงานช้ามากหากเป็นชาวบ้านธรรมดา เหมือนจะต้องได้กราบเจ้าหน้าที่ แต่ถ้าหากเป็นกลุ่มนายทุนหรือคนมีเงิน เจ้าหน้าที่จะทำงานด้วยความรวดเร็ว กระฉับกระเฉง เหมือนดังคำขวัญที่ติดไว้ในสำนักงานที่ดิน” (กลุ่มชาวบ้านผู้มีส่วนได้เสีย, 2561)

2.2 การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดิน ปัญหาดังกล่าวจึงต้องหามาตรการหรือวิธีการในการพิสูจน์ว่า การเข้ายึดถือครอบครองและทำประโยชน์ของราษฎรหรือบุพการีของพวกเขาเหล่านี้ได้เข้ามาดำเนินการก่อนที่จะประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามหรือไม่ ซึ่งจะเป็นสิ่งเดียวที่จะสร้างความเป็นธรรมระหว่างรัฐกับประชาชน แต่การพิสูจน์ดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการดำเนินการในหลายพื้นที่เจ้าหน้าที่รัฐยังใช้การบังคับใช้กฎหมายที่ตนดูแลให้ราษฎรออกจากพื้นที่หวงห้ามไป ซึ่งราษฎรขาดความรู้ หรือไม่หากมีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ก็อาจไม่ได้รับความเป็นธรรม และคงเป็นไปได้ยากหากราษฎรคิดจะเป็นผู้พิสูจน์สิทธิเองเพราะนอกจากขาดประสบการณ์และความรู้แล้ว ยังไม่รู้จักวิธีการหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์การครอบครองดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลว่า

“การออกเอกสารสิทธิในพื้นที่เกาะถึงแม้จะไม่มีเอกสาร ส.ค.1 แต่ได้ครอบครองจริงก็สามารถออกเอกสารสิทธิได้ แต่หลังจากปี 2537 เป็นต้นมาการออกเอกสารสิทธิจำเป็นที่จะต้องใช้หลักฐานที่ดินเดิมที่แสดงสิทธิการครอบครองเท่านั้น จึงทำให้ปัจจุบันการออกเอกสารสิทธิบนเกาะภูเก็ตเป็นไปได้อย่างยากหากไม่มีหลักฐานเดิม คือ ส.ค. 1 สำนวนที่ดินที่อยู่ในเขตสงวนหวงห้าม หากได้มีการพิสูจน์สิทธิและปรากฏว่าราษฎรได้เข้ามาอยู่ก่อนที่จะประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้าม ก็ถือว่าราษฎรมีความชอบธรรมที่จะเข้าอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวได้ กระบวนการพิสูจน์สิทธิเป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่จะคืนความเป็นธรรมให้กับราษฎรและประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นป่าที่อยู่ในเขตสงวนหวงห้ามต่าง ๆ” (นายช่างรังวัดที่ดินคนที่ 1, 2561)

“ในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต มีปัญหาเรื่องการออกโฉนดและเอกสารสิทธิรู้กล้าเข้าป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติสิรินาถ อยู่หลายคดี ซึ่งบางคดีก็เป็นเรื่องค้างเก่าที่มีปัญหาการตรวจสอบมาช้านานซึ่งต้องใช้ระยะเวลาตรวจสอบยาวนาน เพื่อแก้ไขข้อพิพาทให้ลดน้อยลงหรือหมดลงไป ซึ่งส่วนใหญ่มีผู้อยู่เบื้องหลังของประชาชน ผู้มีอำนาจทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยใช้วิธีการนอมนี แล้วกลุ่มทุนเข้ามาดำเนินการย้อนหลัง เมื่อถึงระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้” (เจ้าพนักงานป่าไม้จังหวัดภูเก็ต คนที่ 1, 2561)



2.3 นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ ในการออกนโยบายของรัฐแต่ละรัฐบาล มีความไม่แน่นอนสวนทางกันตลอดเวลาสร้างปัญหาให้แก่ข้าราชการประจำ นักการเมืองมีผลต่อการออกเอกสารสิทธิ์ อดีตมีการทุจริตระดับนโยบายหรือ ระดับท้องถิ่นตลอดมา การแก้ไข ต้องสร้างจิตสำนึก มีความจริงใจ ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทุกคน ทุกระดับ ประชาชน ต้องมีส่วนร่วมมากขึ้น ปัญหาที่เป็นสาเหตุอันเกิดจากความขัดแย้ง เนื่องจากการปฏิบัติงานภาครัฐ และภาคประชาชน เกิดจากขาดระบบการถ่ายทอดนโยบายสู่ผู้ปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และขาดการบริหารจัดการในการออกเอกสารสิทธิ์คือ 1) ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ 2) ปัญหาการขีดแนวเขตป่าไม้ 3) ปัญหาด้านนโยบายการบริหารจัดการที่ดิน

2.4 ขาดเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดิน เมื่อมีการตรวจสอบแนวเขตจึงดำเนินการได้ลำบาก ข้อพิพาทระหว่างภาครัฐและเอกชนที่กล่าวกันว่า “ป่าหับคนหรือคนหับป่านั่น” จึงต้องใช้เวลาที่ยาวนานในการพิสูจน์สิทธิในการถือครอง โดยใช้หลักฐานภาพถ่ายทางอากาศ หลักฐานทางทะเบียนราษฎร์ หลักฐานบุคคล ฯลฯ ความขัดแย้งจึงไม่สามารถลดลงได้ตามเวลา อันควร ข้อพิพาทระหว่างของรัฐก็หาข้อยุติได้ยาก

2.5 มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ การกำหนดเขตที่ต้องสงวนและคุ้มครองไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติโดยกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรีในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไว้ก็ตาม เมื่อขาดนโยบายที่มีเอกภาพและระบบข้อมูลที่ดินที่ดี มาตรการควบคุมก็ไม่มีประสิทธิภาพเช่นกัน

2.6 ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วมบริหารจัดการ มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการที่ดินนั้น มิใช่จะมาจากส่วนราชการเพียงฝ่ายเดียวจะต้องรวมถึงผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของทรัพยากรนั้น ๆ และผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการใช้ที่ดินในพื้นที่รวมทั้งนักวิชาการและผู้สนใจ

2.7 การบุกรุกที่ดินรัฐ ในกรณีการบุกรุกที่ดินของรัฐอาจใช้ไม่ได้ทุกกรณีไป ความต้องการที่ดินมีความต้องการมากเป็นตัวคุณ นักการเมือง รักธุรกิจ ยินยอมใช้เงินแลกกับโฉนดที่ดิน เพื่อนำที่ดินบริเวณที่กลุ่มของตนเองต้องการมาพัฒนาหรือนำมาขายหรือเพิ่มมูลค่าอย่างมีหยุดยั้ง การเสนอเงิน ให้แก่ข้าราชการของกรมการปกครอง กรมที่ดิน กรมป่าไม้ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการออก เอกสารสิทธิ์จะให้นิราคาที่สูงเป็นแรงจูงใจ เกิดความโลภจึงนำไปสู่การกระทำความผิดทุจริตต่อหน้าที่

3. การศึกษาแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาในการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดภูเก็ตตามแนวทางหลักธรรมาภิบาล พบว่า ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 8 คือ การปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยวิธีการเร่งรัดให้บุคคลผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) มาดำเนินการเพื่อขออโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ภายในเวลาที่กำหนด กล่าวคือ กำหนดให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน



อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497) หรือผู้ที่ได้ครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าวโดยไม่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่มีเพียงหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) สามารถที่จะนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวนี้มายื่นคำขอเพื่อยื่นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ภายใน 2 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (นับแต่วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2551) โดยไม่ต้องนำคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดของศาลมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ถ้าพ้นกำหนด 2 ปี กล่าวคือ ตั้งแต่วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2553 เป็นต้นไป ผู้ที่ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะต้องนำคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดของศาลยุติธรรมว่าเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ และการพัฒนาการบริหารงานของสำนักงานที่ดินภูเก็ตตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่เพื่อพัฒนาบริการของสำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตสู่ความเป็นเลิศ มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการ โดยออกแบบการบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสมมาใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการได้ง่ายและหลากหลายรูปแบบ เน้นการบริการเชิงรุกที่มีปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างภาครัฐและประชาชน มีการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริง รวมทั้งเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริการที่เป็นเลิศ

อภิปรายผล

จากการศึกษาสภาพปัญหาและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต เห็นได้ว่า สภาพปัญหาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่พบเป็นส่วนใหญ่ในปัจจุบันคือ การที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากกรณีที่รัฐได้ประกาศเขตหวงห้ามในที่ดินซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นที่ราชพัสดุ ที่ดินซึ่งเป็นเขตป่าสงวน ฯลฯ ทับซ้อนทับกับที่ดินซึ่งเป็นของประชาชน ทั้งที่ตามความเป็นจริงแล้วประชาชนได้อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นมาก่อนการหวงห้ามของรัฐเสียอีก ซึ่งการประกาศเขตหวงห้ามในที่ดินของรัฐที่เป็นที่ทับซ้อนทับกับที่ดินของประชาชนเช่นนี้ได้นำมาสู่ปัญหาการที่ประชาชนไม่สามารถออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินผืนดังกล่าวนี้ได้ หรือทำให้การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินมีความยุ่งยาก ส่งผลให้ประชาชนต้องกลายเป็นผู้อยู่อาศัยในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และถูกรัฐบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งธนกร โชติคุณ ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาที่คล้ายกันนี้ในการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง ส.ค. 1 ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2532 ตามข้อ 7 (3) กำหนดเงื่อนไขเด็ดขาดว่า ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่ไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ใบจอง ใบเหี้ยมย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง



ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” จึงเป็นการตัดสิทธิผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ถ้ามีความจำเป็นและต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด กฎหมายเปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินนั้น ๆ ในการที่จะออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ตั้งนั้นการที่รัฐออกระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2532 มากำหนดเงื่อนไข จึงเป็นการตัดสิทธิประชาชนผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน ในการที่จะขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินทั้งที่ก่อนมีระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2532 ดังกล่าว สามารถดำเนินการได้จึงเป็นการไม่ยุติธรรมสำหรับประชาชนอีกทั้งระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2532 นี้เป็นการยกเลิกมาตรา 59 ทวิ มิให้ใช้สำหรับที่ดินที่ไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) โดยปริยายเห็นควรยกเลิกระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2532 ข้อ 7 (3) ดังกล่าว เพื่อความเป็นธรรมและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พิสูจน์สิทธิของตนตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเช่นเดียวกับผู้ครอบครองที่ดินทั่วไป (ธนกร โชติคุณ, 2554)

จากการศึกษาความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต เห็นได้ว่า หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินของรัฐมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้การบริหารจัดการขาดความเป็นเอกภาพ ไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชนได้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึงตาม “แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ไม่ได้กำหนดมาตรการทางภาษีที่จะเป็นกลไกและเครื่องมือในการกระจายที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม เช่นเดียวกับจากรูรณ สุขุมลพงษ์ กล่าวว่า ในระบบราชการไทยที่มักจะมีการใช้อำนาจโดยมิชอบสำหรับประเทศไทย ปัญหาคอร์รัปชันเกิดขึ้นในสังคมไทยมาช้านานและมีแนวโน้มที่จะมีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ และพบปัญหาดังกล่าวเกือบทุกภาคส่วน ถึงแม้รัฐบาลมีความพยายามป้องกันและแก้ไขมาโดยตลอด แต่ดูเหมือนว่าปัญหาการคอร์รัปชันก็ไม่ได้ถูกแก้ไขได้เท่าใดนักเนื่องจากการรายงานผลการจัดอันดับค่าดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยในอดีตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 จนถึงปี พ.ศ. 2554 พบว่า ค่าดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันยังอยู่ในระดับต่ำนั้นคืออยู่ที่ระดับ 32 จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน มาโดยตลอด ซึ่งเป็นเครื่องชี้วัดที่สามารถสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีปัญหาการคอร์รัปชันในระดับที่สูงและมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น ทำให้เห็นถึงการดำเนินงานในการต่อต้านการคอร์รัปชันของประเทศไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนั้น ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะได้มีความพยายามในการกำหนดและใช้มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง (จากรูรณ สุขุมลพงษ์, 2556)



จากการศึกษาแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาในการออกโฉนดที่ดินใน จังหวัดภูเก็ตตามแนวทางหลักธรรมาภิบาล เห็นได้ว่า การปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิง ยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย การปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่วางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน และสร้างกระบวนการ ปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐานโดยมีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการ ปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานอย่าง ต่อเนื่อง เช่นเดียวกับ ธิยาภรณ์ หวานภาค กล่าวไว้ว่า หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการออก โฉนดที่ดิน โดยทั่วไปบุคคลที่มีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้ ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนหรือหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (1 ธันวาคม 2497) และที่ดินต้องไม่เป็นที่ดินที่กฎหมายห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินโดยเด็ดขาด สำหรับการ ขอออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนผู้ขอออกโฉนดต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้ ครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่นนั้นมาก่อนประมวล กฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) จึงจะสามารถออกโฉนด ได้ และเป็นการขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย (มาตรา 59) เท่านั้น และแนวทาง แก้ไขในการ ออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนคือ การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 (5) โดยเพิ่ม “...เว้นแต่ที่ดินนั้นไม่มีสภาพเป็นที่ควรสงวนไว้แล้ว และมี พยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นได้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินมาก่อน ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ” (ธิยาภรณ์ หวานภาค, 2557)

สรุป/ข้อเสนอแนะ

ด้านสภาพปัญหาและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต นโยบายเกี่ยวกับการ แก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐบาลที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้งทำให้นโยบายไม่มีความเป็น เอกภาพขาดความชัดเจนและต่อเนื่องจนทำให้ปัญหาที่ดินไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและ เป็นรูปธรรม รวมทั้งกระบวนการทำงานของภาครัฐที่มีความล่าช้า ด้านความรับผิดชอบและ การตรวจสอบได้ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต การทุจริตคอร์รัปชันของ เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน โดยการนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ไปขอออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งมีการสวม สิทธิออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับบุคคลที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินอย่างแท้จริง ด้านแนวทาง ในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาในการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดภูเก็ตตามแนวทางหลักธรรมาภิบาล การปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการ จัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คณูให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไข



หรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป คือ ควรศึกษาเรื่องการจัดการความขัดแย้งในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในพื้นที่ภาคใต้ใน จังหวัดอื่น ๆ ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว เพื่อเป็นแนวคิดเชิงเปรียบเทียบในการนำมาแก้ไขปัญหา การออกเอกสารสิทธิที่ดินไม่ให้เกิดการทับซ้อนกับที่ดินของรังวัด

เอกสารอ้างอิง

- กลุ่มชาวบ้านผู้มีส่วนได้เสีย. (9 กันยายน 2561). ธรรมชาติกับการออกโฉนดที่ดินในจังหวัด ภูเก็ต. (เจริญพงศ์ มาชู, ผู้สัมภาษณ์)
- จรรุวรรณ สุขุมลพวงษ์. (2556). แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- เจ้าพนักงานป่าไม้จังหวัดภูเก็ต คนที่ 1. (9 กันยายน 2561). ธรรมชาติกับการออกโฉนด ที่ดินในจังหวัดภูเก็ต. (เจริญพงศ์ มาชู, ผู้สัมภาษณ์)
- ไชยา วิสุทธิปารณ. (2552). ปัญหาการออกโฉนดที่ดินบนเกาะ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (2537). ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน. มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี.
- ธนกร โชติคุณ. (2554). ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยไม่ได้แจ้งการครอบครอง. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา นิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี.
- ธียรกร หวานภาค. (2557). แนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินใน เขตป่าชายเลนของจังหวัดชลบุรี. ใน วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน. วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัย บูรพา.
- นายช่างรังวัดที่ดินคนที่ 1. (9 กันยายน 2561). ธรรมชาติกับการออกโฉนดที่ดินในจังหวัด ภูเก็ต. (เจริญพงศ์ มาชู, ผู้สัมภาษณ์)
- บุญชม ศรีสะอาด. (2556). วิธีการทางสถิติสำหรับการวิจัย เล่ม 2. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: สุวีริยาการพิมพ์.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2558). การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- รองผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต คนที่ 1. (9 กันยายน 2561). ธรรมชาติกับการออกโฉนดที่ดิน ในจังหวัดภูเก็ต. (เจริญพงศ์ มาชู, ผู้สัมภาษณ์)



- ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. 2558. (2558). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนพิเศษ (ตอนที่ 283 ง) วันที่ 30 ตุลาคม 2558.
- สำนักงานจังหวัดภูเก็ต. (2559). บรรยายสรุปข้อมูลจังหวัดภูเก็ต. ภูเก็ต: กลุ่มงานยุทธศาสตร์ และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดภูเก็ต.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2555). 37 ปี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- สำนักงานบังคับคดีจังหวัดภูเก็ต. (2561). คดีที่ดินภูเก็ต. เรียกใช้เมื่อ 9 พฤษภาคม 2561 จาก <http://ledwebsite.led.go.th/ledweb/led/web/system/WEB1I010Action.do>.
- สำนักงานแรงงานจังหวัดนครนายก. (2563). ธรรมนูญในการทำงาน. เรียกใช้เมื่อ 29 มกราคม 2563 จาก <http://nakhonnayok3.mol.go.th/node/25536>
- เสถียร เศรษฐสิทธิ์. (2563). หลักนิติธรรมกับธรรมนูญในการบริหารจัดการบริษัทมหาชนในตลาดหลักทรัพย์. เรียกใช้เมื่อ 29 มกราคม 2563 จาก http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=๑๑๔๖๗&cat=๔&typ=๔&file=IS&R_๕๙๐๔๔๕.pdf
- เอกพร รักความสุข. (สกลนคร 2557). รายงานวิจัยเรื่องบทบาทของประชาชนในการบริหารจัดการ บ้านเมืองที่ดี: กรณีการออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ (ร้าง) จังหวัดสกลนคร. สกลนคร: องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร.
- Cronbach, L. J. (1990). Essentials of psychological testing. (5th ed.). New York: Harper Collins Publishers.