

ปัญหาการใช้สิทธิในการเปลี่ยนมือที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ส.ป.ก.)

The Problem of the Exercise of the Right to Change the Land Tenure Owner under the Act Agricultural Land Reform 2518 B.E.

ณัฐภณ อ้นชัน¹

Natthaphon Anchan¹

Corresponding author's E-mail: Saknuntapon@gmail.com¹

(Received: October 31, 2019; Revised: March 3, 2020; Accepted: April 15, 2020)

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาที่มาของสภาพปัญหา หลักเกณฑ์ ทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดหรือหนังสือแสดงสิทธิหรือการแบ่งแยกที่ดิน ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศในเรื่องการได้สิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อนำผลของการศึกษามาเสนอเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้บุคคลที่ครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. สามารถเปลี่ยนมือให้บุคคลอื่นนอกจากทายาทโดยธรรมได้

ผลวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ศึกษาจากประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หนังสือ ตำรา บทความวิชาการกฎหมาย และการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านรวมทั้งประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่ากรณีในการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส.ป.ก. จึงมีอาจะกระทำได้ สำหรับกรณีเป็นผู้ครอบครองมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าไม้ หลังจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินปี พ.ศ. 2497 สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิได้จากการสำรวจตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะผู้ที่แจ้ง ส.ค.1 และแจ้ง ส.ค. 2 ก่อนการกำหนดเป็นเขต ส.ป.ก. เท่านั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีสิทธิออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจึงทำให้บุคคลที่ครอบครองขาดสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.

ข้อเสนอแนะควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 วางหลักว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดสิทธิให้ผู้ทำกินหรือครอบครองในที่ดิน ส.ป.ก. ขายหรือแบ่งแยกให้บุคคลอื่นที่มีทายาทโดยธรรมได้ เพราะจะทำให้ไม่เกิดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินอย่างเช่นบุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (โฉนดที่ดิน) ใบรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส. 3 น.ส. 3 ก) หนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน (ส.ค. 1) ซึ่งจะทำให้การใช้สิทธิในการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. ของประชาชนโดยรวมในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ทำกินหรือครอบครองในที่ดิน ส.ป.ก. ได้สิทธิในการขายหรือแบ่งแยกให้บุคคลที่มีทายาทได้รวมทั้งจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีที่ดินในการทำเกษตรกรรมและจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น

¹ อาจารย์ประจำสาขานิติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม

¹ Lecturer, Law Program, Faculty of Arts and Sciences, Nakhon Phanom University

คำสำคัญ: การครอบครองที่ดิน การแบ่งแยกที่ดิน ส.ป.ก. หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

Abstract

The objectives of this study were to investigate the situations of the problems, rules, theories and legal measures relating to the authority of officials in the issuance of deeds or rights documents or the land separation of ALRO according to the Agricultural Land Reform Act 1975, Section 39, to study the comparison of Thai and foreign laws regarding land acquisition rights of ALRO in order to bring the results of the study to be a guideline for amendment of the law to persons occupying the land of ALRO could change hands for someone other than the statutory heir.

This research result was a qualitative research studied from the Land Code, Civil and Commercial Code, Agricultural Land Reform Act 1975, books, textbooks, law articles, and interviews specialized experts, including the involved people. From the study, it was found that the case of notification of the intention to acquire land rights under Section 27 ter under the Land Code of ALRO, it could not be done in the case of possession of a forest before the promulgation of the Land Code in 1954, the letter of rights could be issued in the survey under Section 58 and Section 58 bis according to the Land Code. Therefore, the authorities would issue the land rights certificate only for the people who report SK.1 and SK.2 before the establishment of ALRO. The authorities had no rights to issue land rights documents; therefore, the occupant lacked the right in the land of ALRO.

Suggestions should be made to amend the Agricultural Land Reform Act of 1975, Section 39 by specifying that the land to which a person was entitled by Agricultural Land Reform could not divide or transfer the rights to that land to others. Unless it was inherited to a statutory heir or transferred to a farmer institution or for the benefit of Agricultural Land Reform, 1975, Section 39. The amendment by specifying rights to those who made or took possession of ALRO land, sold or divided to others who were not statutory heirs, because of it would not cause inequality in land ownership, such as people with ownership of land (Title Deed), certificate utilization of land (NS.3, NS.3K), claim certification (SK.1), which would make the use of the right to hold the ALRO Land of the general public in the northeastern region was arable or possessed in the ALRO by promoting people to have land for farming and resulting in better economy of Thailand.

Keywords: land acquisition ALRO, land separation, land rights certificate

ความเป็นมาของปัญหา

การถือครองที่ดินสมัยรัชกาลที่ 5 การลงนามสนธิสัญญาเบาริง (Treaty of Bering) ทำให้ชาวกลายเป็นสินค้าส่งออกสำคัญ และที่ดินเริ่มกลายเป็นที่มาของเงินจำนวนมากมหาศาลเหล่าผู้มั่งคั่งทั้งเจ้านาย (Master) ชุนนาง (Nobility) และพ่อค้าชาวจีนเริ่มเข้าจับจองที่ดินในพื้นที่เศรษฐกิจ (Economy) เพื่อการเพาะปลูกขนาดใหญ่ จนเกิดเป็นระบบเจ้าที่ดินขนาดใหญ่ขึ้นมา (อรพินทร์ ณ บางช้าง ศรีเสาวลักษณ์, 2549) ต่อมาการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ได้พยายามทำให้การกระจายที่ดิน สามารถเข้าถึงราษฎร (People) ได้มากขึ้น โดยรัฐเป็นผู้เข้าไปถือครองที่ดินเองจำนวนมากในรูปแบบต่างๆ เพื่อนำไปสู่การจัดสรรและจัดระเบียบ (Allocation and organization) มีการออกกฎหมายหลายฉบับที่พยายามทำให้เกิดการกระจายที่ดินขึ้นมา นับตั้งแต่การยึดอำนาจในยุคลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประชากรจำนวนหนึ่งที่มีสายสัมพันธ์กับรัฐเผด็จการทหารในขณะนั้น ต่างได้ประโยชน์กันในการทำรัฐประหารครั้งนั้น จากนั้นนโยบายสนับสนุนการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ และการได้สัญญาสัมปทาน (Concession agreement) ของกลุ่มทุนต่างๆ การประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อปี พ.ศ. 2497 ปรากฏว่าตลอดระยะเวลาดังกล่าวไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิ (Rights letter) ในที่ดินให้ทันต่อความต้องการของประชาชนได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดทั้งในด้านงบประมาณด้านกำลังคนตลอดจนด้านเทคนิควิชาการ ราชวัติแผนที่ (Technical technical guide) ที่ต้องใช้ในการออกโฉนดที่ดินให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ (Official) สามารถเดินสำรวจออกหนังสือโฉนด (Deed book) หรือว่าออกหนังสือรับรองสิทธิในการทำกินแบบ น.ส. 3 ก น.ส. 3 หรือ ส.ค. 1 โดยใช้ระหว่างรูปถ่ายทางอากาศ ทำนองเดียวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในการเพิ่มประชากร (เจสัน ลูบันสกี, 2559) แต่เนื่องจากปัญหาการ

ตีความกฎหมายและข้อจำกัดของหน่วยงานของรัฐ (Government sector) ที่เกี่ยวข้องได้ส่งให้เกิดปัญหาต่อเนื่องเกี่ยวกับการเดินสำรวจในเขตที่ได้จำแนกให้เป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี (Cabinet) การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 วางหลักไว้ว่าห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ภูเขา ที่เขา พื้นที่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Minister of Interior) ห้ามตามมาตรา 9 (โจนัส ดาลลิงเกอร์, 2554) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่เกาะที่สงวนและที่ดิน คณะรัฐมนตรีได้หวงห้ามไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resources) หรือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตรา 1304 เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public benefit) อย่างอื่นแม้ว่าที่ดินนั้นจะมีผู้ครอบครอง และการใช้ประโยชน์ซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอาจทำได้หลายวิธีตามพื้นที่ อันส่งผลให้เกิดปัญหาในกรณีเรียกร้องต้องการทำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจากประชาชนโดยทั่วไปซึ่งมีทั้งกลุ่มที่แจ้งความประสงค์ผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Member of the House of Representatives) ในพื้นที่และกลุ่มที่ดินทางชุมชนที่หน้าทำเนียบรัฐบาล (Government house) โดยเฉพาะกลุ่มสมัชชาคนจนหรือกลุ่มเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน ปัจจุบันปัญหาตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 (Agricultural Land Reform Act) วางหลักว่าที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยกรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร (Farmers)

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมาในการออกหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดิน ส.ป.ก. เป็นเรื่องที่มีความ

ยุ่งยากสลับซับซ้อนในเงื่อนไขของกฎหมาย ซึ่งในแต่ละฉบับที่มีความเกี่ยวข้องทำให้เกิดปัญหาทั้งในทางปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการยากต่อการชี้แจงทำความเข้าใจแก่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์และหนังสือรับรองในการที่ผู้ครอบครองได้สิทธิการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเปลี่ยนมือไม่ได้และการซื้อที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 และใบ บกท. 5 นั้น ผิดกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาที่มาของสภาพปัญหา หลักเกณฑ์ ทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น จังหวัดขอนแก่น จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาในการเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับกฎหมายต่างประเทศ (Foreign law) ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศในเรื่องการได้กรรมสิทธิ์หรือการใช้สิทธิในการครอบครองที่ดิน
3. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในการเปรียบเทียบที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39
4. เพื่อนำผลการวิจัยมาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ซึ่งวางหลักว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้สามารถ

แบ่งแยกให้บุคคลที่ไม่ใช่ทายาทโดยธรรมได้และจะไม่เกิดความเหลื่อมล้ำในการครอบครองหรือการใช้สิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ของประชาชนโดยส่วนรวมในเขตภาคอีสาน

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ศึกษาที่มาของสภาพปัญหา หลักเกณฑ์ ทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมาย (State of problems, rules, theories and legal measures) ที่เกี่ยวกับที่ดินซึ่งมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง (Ownership or possession) ในการเปลี่ยนมือหรือทำประโยชน์ในที่ดินอย่างอื่นได้
2. ศึกษากลุ่มประชากรตัวอย่างตามหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ (Village, Sub-district, District) ภาคอีสานที่ได้รับผลกระทบในการใช้ประโยชน์และสิทธิที่ได้รับรองตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ส.ป.ก.) ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
3. รวบรวมข้อมูลจากการสำรวจ (Survey) สัมภาษณ์ (interview) และศึกษาทฤษฎีตามหนังสือ หลักกฎหมายตามประมวลกฎหมาย ตำรา เอกสารต่างๆ Google ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำผลของการสำรวจมาเสนอเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ส.ป.ก.) เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่ครอบครองที่ดินดังกล่าวสามารถใช้ประโยชน์หรือเปลี่ยนมือได้ ซึ่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมมาตรา 39 ห้ามมิให้กระทำ
4. นำผลจากการสัมภาษณ์อาจารย์ เจ้าพนักงานที่ดินและประชากรกลุ่มตัวอย่างเพื่อเปรียบเทียบประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ส.ป.ก.) มาเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดกับผู้ครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งไม่ได้สิทธิเหมือนกับผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามหนังสือแสดงสิทธิ เช่น โฉนดที่ดิน

น.ส. 3 น.ส. 3 กน.ส. 3 ข ส.ค. 1 เพื่อให้เกิดความเป็น
ธรรมแก่ผู้ครอบครองการทำประโยชน์ (Possessor)
ในทางกฎหมายต่อไป

ผลการวิจัย

1. ข้อมูลในการสำรวจและสัมภาษณ์ ประชาชนในเขตจังหวัดขอนแก่น จังหวัด มหาสารคาม จังหวัดกาฬสินธุ์

ในการศึกษาครั้งนี้ประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัด
ขอนแก่น จังหวัดมหาสารคามและจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า
ประชาชนผู้ที่ทำกินอยู่ในที่ดิน ส.ป.ก. เกิดจากการที่
พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมิได้ใช้กฎหมายหรือตีความ
กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ดินหรือ
กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีการหาหรือขอความเห็นจาก
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาการออก
หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งในส่วนประมวลกฎหมาย
ที่ดินกฎหมายป่าไม้ กฎหมายที่ราชพัสดุ กฎหมายการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นจำนวนมาก
นอกจากนี้ในบางกรณีเกิดการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร
โดยมิได้มีกฎหมายรองรับทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาใน
การออกหนังสือแสดงสิทธิได้ เมื่อพิจารณาจากการ
ประกาศของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ.
2536 ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ราษฎรที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01
และพิสูจนได้ว่าครอบครองมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่า
ไม้เพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดรองรับไว้ เสร็จ
ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่มีผลก่อให้เกิดแก่ผู้
ปฏิบัติตามกระบวนการพิสูจนสิทธิและมีผลให้พนักงาน
เจ้าหน้าที่ต้องออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ผู้นั้น
เพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับแต่ประการใด
ซึ่งในปัจจุบันปรากฏว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ถูก
ยกเลิกไปแล้วเนื่องจากเกิดปัญหาทั้งในข้อกฎหมายและ
ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขฝ่ายผู้บริหารระดับสูงซึ่ง
เป็นผู้กำหนดนโยบายและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
ซึ่งต้องเป็นผู้ปฏิบัติรวมทั้งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ตลอดจน
ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับหนังสือแสดงสิทธิใน
ที่ดิน ส.ป.ก. ได้รับรู้กฎหมายที่ดินและกฎหมายการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่เกี่ยวข้องกับการ
ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไป

2. ความหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ส.ป.ก

การศึกษาในการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39
ผู้วิจัยได้รวบรวมเอกสาร ทฤษฎีและวิจัยที่เกี่ยวข้องไว้
ดังนี้

2.1 เอกสารหนังสือทางราชการออกให้
เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

2.2 หนังสือรับรองการทำประโยชน์

2.3 แนวคิดทฤษฎีการปฏิรูปที่ดินของไทย

2.4 แนวคิดทฤษฎีการออกโฉนดตามประมวล
กฎหมายที่ดิน

2.5 สิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

2.6 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2.7 ประมวลกฎหมายที่ดิน

ที่ดินเป็นเครื่องแสดงฐานะถึงความเป็นอยู่ของ
แต่ละคน (สถิตพงษ์ สุดชูเกียรติ และคณะ, 2557) ในการ
ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือที่ใช้แสดงสิทธิในที่ดินมีความ
แตกต่างกันไป ทั้งขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสภาพ
หรือสถานการณ์ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมืองหรือตามยุค
ตามสมัย

ด้วยเหตุดังกล่าวเกี่ยวกับโฉนดที่ดินจึงจำเป็นที่
จะต้องมีการแบ่งพิจารณาตามสภาพการถือครองที่ดิน
ตลอดจนแนวความคิดในการให้สิทธิหรือให้กรรมสิทธิ์ใน

ที่ดินแก่ประชาชน (ร แรงกาตี, 2526) ซึ่งอาจทำความเข้าใจได้ว่าในสมัยดังกล่าวมีระยะเพียง 15 ปี คือในระหว่าง พ.ศ. 2310 ถึง พ.ศ. 2325 โดยทั่วไปจึงมีสภาพใกล้เคียงกับตอนปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น กฎหมายของไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงไม่มีแนวคิดในเรื่องการที่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเพื่อเป็นหลักฐานหรือเอกสารในการแสดงกรรมสิทธิ์ (กรรมสิทธิ์, 2441) นอกจากนี้หลักการส่วนใหญ่ๆนั้นได้มีการบัญญัติไว้ในประกาศออกโฉนดที่ดินรัตนโกสินทร์ศก ร.ศ. 120 (ปรีชา พรหมเพชร, 2541) ในการออกโฉนดที่ดินมีด้วยกัน 3 วิธีคือ (เทียมทัน อุณหะสุวรรณ, 2538) (1) ด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (2) การออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (3) เป็นวิธีการย้ายแปลงตามมาตรา 58 ตริแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นประวัติศาสตร์เป็นการปฏิวัติที่ใช้เวลานาน (จุฑามาศ นิสารัตน์, 2544) และความเป็นอิสระของชาติอิสสภาพ ความเท่าเทียมกันทางสังคมของเกษตรกรเพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ อันเป็นแนวคิดในเรื่องการสร้างความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) และให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองในการผลิตทางการเกษตร (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, 2525) เพิ่มผลผลิตทางเกษตรกรรมเพิ่มรายได้และงานซึ่งเป็นจุดหมายหลัก ซึ่งการปฏิรูปที่ดินอาจให้ความหมายได้เป็นสองนัย คือ ความหมายอย่างแคบ และความหมายอย่างกว้าง (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2521) หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีกลุ่มชาวไร่ ชาวนา นักศึกษา นักการเมือง เดินขบวนเรียกร้องหลายครั้ง สาเหตุสำคัญมาจาก ปัญหาที่ดินทำกินและการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน รัฐบาลในสมัย ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีผล

บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 โดยมีหลักการและเหตุผลดังนี้ (ศิริภา อภิญาญวรัชกุล, 2554) ส.ป.ก. มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดินการกระจายสิทธิในที่ดินทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนที่มีมากเกินไปจนทำให้ไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน และให้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียน และใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตรวมทั้งด้านเศรษฐกิจให้ดีขึ้น (สลิทธา โลหิตถกร, 2548) การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2555) เกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538 และกำหนดให้การคัดเลือกเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินในแต่ละท้องที่ อยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คณิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม และคณะ, 2545) เมื่อเกษตรกรได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในเขตที่ดินลงชื่อในหนังสือรับมอบที่ดินและหรือสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยเรียบร้อยแล้วจะต้องเริ่มเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นและมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนี้ (เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์และคณะ, 2556)

1) ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองอย่างเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้ผู้อื่นเช่าให้ทำประโยชน์หรือขายหากไม่ต้องการจะทำประโยชน์ในที่ดินให้ยื่นคำขอสละสิทธิพร้อมกับบอกเลิกสัญญาหรือขอโอนสิทธิในที่ดินนั้นให้สามีหรือภรรยาหรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะโดยยื่นคำขอได้ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ส.ป.ก. จังหวัด

2) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม เช่น ขุดหน้าดินขาย

3) ไม่ขุดบ่อเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าร้อยละ 5 ของพื้นที่ที่ได้รับมอบเช่นถ้า ส.ป.ก. จัดที่ดินให้ 20 ไร่ จะขุดบ่อได้ไม่เกิน 1 ไร่ และต้องไม่ปลูกสิ่งก่อสร้างใดๆ นอกเหนือจากการปลูกสร้างโรงเรียนยุ้งฉางที่อยู่อาศัย หรือสิ่งก่อสร้างอย่างอื่นที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรตามสมควรหากต้องการกระทำการใดๆ ที่เกินกว่านี้ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อ ส.ป.ก. จังหวัด

4) ดูแลรักษาหมุดหลักฐานและหลักเขตในที่ดินที่ได้รับมอบหมายให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

5) ไม่กระทำการใดๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดิน สภาพแวดล้อมหรือเสียหายต่อการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่น

6) ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ค.ป.ก. และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัด ค.ป.จ.

7) ปฏิบัติตามสัญญาที่ยืมที่ทำกับ ส.ป.ก. และตามพันธกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงินหรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก. เช่น ตามสัญญาที่ยืมเงินกับ ธ.ก.ส. หรือสัญญาตามโครงการพัฒนาการเกษตรร่วมกับ ภาคเอกชน นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมให้เกษตรกรปลูก ป่าหรือไม้ยืนต้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของเนื้อที่ในแปลงที่ดินที่ได้รับการจัดจาก ส.ป.ก. อีกด้วยถ้าเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามหน้าที่กำหนดไว้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีหนังสือเตือนให้ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในกำหนดถ้าเกษตรกรยังคงฝ่าฝืนโดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ค.ป.จ. จะมี คำสั่งให้สันสิทธิและต้องออกจากที่ดิน

3. การสันสิทธิที่ดิน ส.ป.ก.

3.1 ตายหรือละสิทธิเว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

3.2 โอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ การเช่า หรือการจัดให้โดยมีค่าชดเชยไปยังบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

3.3 ขาดคุณสมบัติตามระเบียบที่ ค.ป.ก. กำหนดคือ ไม่ได้ถือสัญชาติไทยหรือมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพก่อนได้รับการคัดเลือกเข้าทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.4 ฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของ ค.ป.ก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

4. เปรียบเทียบการออกหนังสือแสดงสิทธิตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และกฎหมายต่างประเทศ

ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีผลให้ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าไม่สามารถได้รับหนังสือแสดงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องผ่านการได้รับ ส.ป.ก 4-01 และยื่นคำร้องขอพิสูจน์สิทธิต่อคณะกรรมการจะมีผลก่อให้เกิดสิทธิแก่ราษฎรและพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรผู้นั้นหรือไม่ ซึ่งโดยหลักกฎหมายทั่วไปมติคณะรัฐมนตรีนั้นมิใช่กฎหมายไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย แต่สามารถใช้บังคับได้เฉพาะข้าราชการเท่านั้น เพราะเป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหารแยกพิจารณาปัญหาได้ 2 กรณีด้วยกันคือ ปัญหาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และปัญหาตามประมวล

กฎหมายที่ดิน (พนัส ทัศนียานนท์ และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2534) ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ต้องเป็นเกษตรกรหรือสถาบัน เกษตรกรหรือบุคคลที่ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นเพื่อทำกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เท่านั้น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538)

1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วตามความเป็นจริงและใช้เวลาส่วนใหญ่ในอาชีพเกษตรกรรมไม่ใช่อาชีพอื่นซึ่งเกษตรกรประเภทนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าต้องเป็นเกษตรกรผู้ยากจน แต่จะต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพต้องเป็นผู้ยากไร้ด้วย (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2535)

2) ผู้ซึ่งประสงค์ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักได้แก่ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกรแต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรและมาขอรับการจัดสรรที่ดินซึ่งเกษตรกรประเภทนี้จะต้องเป็นผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางการเกษตรกรรมหรือเป็นบุตรของเกษตรกรและบุคคลดังกล่าวต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและต้องไม่มีอาชีพอื่นมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 ด้วย

3) การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น (ประดิษฐ์ มัชฌิมา, 2519) หลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นได้ทำการปฏิรูปที่ดินในชนบทภายใต้การกำกับดูแลของทหารฝ่ายสัมพันธมิตร โดยได้จัดทำร่างนโยบายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเสนอต่อรัฐบาลของประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 1945 ซึ่งมีสาระสำคัญ (Food and agricultural policy research center, 1988) คือ รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น โดยโครงการปฏิรูปที่ดินฉบับแรก (First Land Reform Plan) มี

หลักการสำคัญ 3 ประการ คือ (1) ที่ดินทั้งหมดของเจ้าของที่ดินที่มีได้ประกอบการเกษตร (Absentee Landlords) และที่ดินเกินกว่า 5 ไร่ของผู้ให้เช่าอื่นๆ จะต้องถูกบังคับขายให้แก่รัฐบาล (2) เปลี่ยนแปลงวิธีการจ่ายค่าเช่าจากการจ่ายเป็นผลผลิตเป็นเงินสดโดยคำนวณจากราคาข้าว (3) ปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการปฏิรูปที่ดิน กฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม หรือ Agricultural Land Adjustment Act ได้วางข้อบังคับที่สำคัญไว้หลายประการ เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับเจ้าของที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ เนื่องจากเจ็บป่วยหรือเหตุผลอื่น สามารถร้องขอต่อเทศบาลหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สหกรณ์การเกษตร คณะกรรมการที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือองค์กรอื่นของผู้เพาะปลูกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือสมารถ ชื้อ ขาย ที่ดินดังกล่าวไปได้ กฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ค.ศ. 1952 (Agricultural Land Law) มีหลักการควบคุมและจำกัดสิทธิในการครอบครองที่ดินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน การช่วยเหลือให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยภาครัฐเพื่อให้เกษตรกรมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น ในการดำเนินการจะต้องมีการประกาศการซื้อที่ดินดังกล่าว ต่อสาธารณะเพื่อให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องคัดค้านได้และเจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาว่าจะซื้อที่ดินดังกล่าวหรือไม่ เมื่อซื้อที่ดินมาแล้วรัฐจะนำไปขายให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการทำกินต่อไป

4) การปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่ประกอบไปด้วยหมู่เกาะมากมาย เคยเป็นอาณานิคมของประเทศสเปน พ.ศ. 2064 (ค.ศ. 1521) และเป็นอาณานิคมของสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2441 (ค.ศ. 1898) ได้รับอิสรภาพ พ.ศ. 2489 (ค.ศ. 1946) ซึ่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้รับอิทธิพลจากประเทศทั้งสอง โดยสมัยที่ประเทศสเปนปกครองได้นำระบบการ

ถือครองที่ดินที่เรียกว่า Encomienda (สิดา เจติร์, 2519) การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน รัฐได้ออกกฤษฎีกาฉบับที่ 27 ขึ้นบังคับใช้ โดยให้รัฐมีอำนาจในการบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่เพื่อนำมาจัดสรรให้เกษตรกร ที่ไม่มีที่ดินทำกินได้เช่าซื้อเป็นของตนเอง คือกระทรวงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการตรวจสอบที่ดินว่าผู้ใดเป็นเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินและเนื้อที่ในการทำประโยชน์ แล้วจะซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน เพื่อนำมาให้เกษตรกรใช้ประโยชน์ เกษตรกรต้องได้รับคัดเลือก จากหน่วยงานรัฐและต้องทำประโยชน์ในที่ดินจากนั้นรัฐจะออกใบรับรองสิทธิให้เมื่อได้ทำประโยชน์ตามเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดและผ่อนชำระราคาที่ดินครบถ้วน เกษตรกรจะได้รับกรรมสิทธิ์นั้น ใบรับรองสิทธิใช้เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเพื่อนำไปใช้ ในการทำเกษตรกรรมและขายให้บุคคลอื่น

อภิปรายผล

1. ตามประกาศคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ราษฎรที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 และพิสูจน์ได้ว่าครอบครองมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าไม้เพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดรองรับไว้ นอกจากนี้วิธีดำเนินการอย่างเป็นทางการขัดกับหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมีข้อยกเว้นเฉพาะในกรณีที่ผู้นั้นได้แจ้ง ส.ค. 1 ในเวลาต่อมามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 เรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญหเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้จึงถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2538 โดยมีเหตุผลในการยกเลิกดังต่อไปนี้

1.1 ในการออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ในการออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้กับบุคคลซึ่งไม่เป็นเกษตรกร ที่มีคุณสมบัติตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้ ต้องมีการเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 นอกจากนี้ยังมีการนำพื้นที่ป่าที่ไม่เหมาะสมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

1.2 สำหรับการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามที่มีเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ร้องขอนั้นปรากฏว่าก่อให้เกิดความเข้าใจผิดอย่างกว้างขวางในหมู่ผู้ครอบครองที่ดินในเขตป่าไม้ตลอดจนประชาชนทั่วไปว่าพื้นที่ป่าไม่สามารถนำไปออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ทั้งๆ ที่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นไปตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพียงเท่านั้น

1.3 วิธีการแก้ไขปัญหาดินในเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวซึ่งเปิดช่องให้มีการพิสูจน์สิทธิเพื่อก่อนออกโฉนดหรือเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้นั้นเป็นเหตุให้มีการกว้านซื้อที่ดินโดยมิชอบทั้งก่อนและหลังการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้ป่าสงวนแห่งชาติถูกบุกรุกถือครองมากยิ่งขึ้น

1.4 โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความไว้แล้วว่าการออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 จะทำให้ได้เฉพาะที่ดินที่ประกอบการเกษตรหรือกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ที่ดินประเภทอื่นจึงไม่อยู่ในภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และจะนำไปออก ส.ป.ก. 4-01 ไม่ได้

สรุปผลการวิจัย

ในการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมิได้ใช้กฎหมายหรือตีความกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องจากการหาหรือข้อความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ กฎหมายที่ราชพัสดุ

กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ในบางกรณีเกิดการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยมิได้มีการกฎหมายรองรับทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในการออกหนังสือแสดงสิทธิได้ในทางกลับกันกับสร้างปัญหาให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้มีสิทธิในที่ดินโดยชอบ จากการประกาศของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ราษฎรที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 และพิสูจน์ได้ว่าครอบครองมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าไม้เพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดรองรับไว้ นอกจากนี้วิธีดำเนินการยังถือเป็นการขัดกับหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

จากการศึกษาพบว่าเงื่อนไขที่เป็นมติดังกล่าวย่อมไม่มีผลก่อให้เกิดแก่ผู้ปฏิบัติตามกระบวนการพิสูจน์สิทธิและมีผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ผู้นั้นเพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับแต่ประการใด ซึ่งในปัจจุบันปรากฏว่ามติดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้วเนื่องจากมีปัญหาทั้งในข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในกรณีแจ้งความประสงค์ได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรีตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส.ป.ก. จึงมีอาจกระทำได้ สำหรับกรณีเป็นผู้ครอบครองมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าไม้แต่หลังจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้วกรณีนี้จึงเป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การออกหนังสือแสดงสิทธิสามารถดำเนินการได้เฉพาะในกรณีดำเนินการสำรวจตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ที่ดินในเขต ส.ป.ก. แม้จะมีได้ห้ามมิให้มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้เฉพาะผู้ที่แจ้ง ส.ค. 1 และแจ้ง ส.ค. 2 ก่อนการกำหนดเป็นเขต

ส.ป.ก. เท่านั้นกรณีนี้พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีสิทธิออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ให้ได้แต่ประการใด

ข้อเสนอแนะ

การออกหนังสือแสดงสิทธิให้แก่ผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27 ตรี นั้นกระทำมิได้ สำหรับกรณีเป็นผู้ครอบครองมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าไม้ แต่หลังจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จึงเป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิดำเนินการได้เฉพาะในกรณีตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ ตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น

ผู้วิจัยเห็นว่าตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ซึ่งวางหลักว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. จึงควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 39 กำหนดสิทธิให้ผู้ที่ทำกินหรือครอบครองในที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ มีสิทธิให้เช่า มีสิทธิซื้อ มีสิทธิขาย มีสิทธิแบ่งแยกให้บุคคลอื่นหรือบุคคลที่สามที่มีใช้ทายาทโดยธรรมได้ เปรียบเทียบตามกฎหมายสาธารณรัฐประชาชนจีน และกฎหมายประเทศญี่ปุ่น วางหลักว่า บุคคลผู้ทำกินในที่ดินของรัฐมีสิทธิเช่า มีสิทธิซื้อ มีสิทธิขาย มีสิทธิแบ่งแยกให้บุคคลอื่นได้หากเกษตรกรผู้ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐได้ผ่อนชำระราคาที่ดินตามที่รัฐกำหนดไว้หมดแล้วหรือผ่อนชำระราคาที่ดินไม่หมดผู้ทำกินในที่ดินมีสิทธิขายได้หากต้องการขายที่ดินให้แก่บุคคลอื่นที่มีใช้ทายาทหรือบุคคลที่สาม โดยกฎหมายมีการบังคับให้ต้องมีการเสนอสิทธินั้นแก่ผู้เช่าก่อนการขาย แต่หากต้องการเสนอขายแก่บุคคลที่สาม บุคคลใดที่ซื้อที่ดินนั้นต้องยอมรับสิทธิที่ผู้เช่ามีอยู่ตามกฎหมายด้วยจนกว่าจะผ่อนชำระราคาที่ดินให้แก่รัฐ

ครบตามจำนวนที่รัฐกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้มีสิทธิในการให้เช่า ขาย เชื้อ แบ่งแยก หรือจำหน่ายได้อย่างเช่น โฉนดที่ดิน ที่ดิน น.ส.3 น.ส.3 ก. ส.ค.1 ของประชาชนโดยทั่วไป ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ทำกินหรือครอบครองในที่ดิน ส.ป.ก. มีสิทธิให้เช่า มีสิทธิซื้อ มีสิทธิขาย มีสิทธิแบ่งแยกให้กับบุคคลอื่นหรือบุคคลที่สามที่มีชีพายาทโดยธรรมได้ รวมทั้งเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนให้มีที่ดินทำกินเพื่อการเกษตรกรรมซึ่งจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมสิทธิ. (2441). เป็นคำใหม่พบในบทบัญญัติของกฎหมายครั้งแรกในสมัยรัชการที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ตามประกาศออกตรวจของที่ดินคลองประเวศบุรีรมย์และครองแยก ร.ศ. 117 ข้อ 17.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2521). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินและตัวนำการเปลี่ยนแปลงในการปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณินิจ ศรีบัวเยี่ยม และคณะ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- จุฬามาศ นิสารัตน์. (2544). *ความเข้าใจและความคิดเห็นเกี่ยวกับการกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เจสัน ภูบันสกี. (2559). *ที่ดินคือชีวิต กรณีศึกษาเรื่องกรรมรณรงค์ปฏิรูปที่ดินในเขตภาคเหนือ*. สถาบันบัณฑิต SIT 2555.
- โจนส์ ดาลลิงเกอร์ “การพัฒนาปาล์มน้ำมันในประเทศไทย: ข้อพิพาทด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม” บรรณาธิการโดย เอ็ม โคลเซสเตอร์และ เอ็ม เซา การขยายตัวของปาล์มน้ำมันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: แนวโน้มและนัยยะสำหรับชุมชนท้องถิ่นและชนเผ่าพื้นเมือง แผนงานคนป่าและเพอิกัมพลันสาวิต วอช (Perkumpulan Sawit Watch) 2554.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2525). *กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม* (พิมพ์ครั้งที่3). กรุงเทพฯ: แสงจันทร์การพิมพ์.
- เทียมทัน อุณหะสุวรรณ. (2538). *การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ประดิษฐ์ มัชฌิมา. (2519). *การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย ญีปุ่น บทที่ 3*. ใน ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ (บรรณาธิการ), *การปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ: แพรวพิทยา.
- ปรีชา พรหมเพชร. (2541). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- พนัส ทัศนียานนท์ และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2534). *รายงานผลการศึกษาวิจัย โครงการศึกษาวิจัยสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ*. ระยะที่ 1 ส่วนที่ 2 .

เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์และคณะ. (2556). รายงานผลการศึกษาโครงการศึกษาวิจัยเพื่อการปรับปรุงแก้ไขนโยบายกฎหมายที่จะเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ: สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล.

รแรงกาศ. (2526). ได้อธิบายไว้ว่า “ โฉนด” เป็นคำภาษาเขมรหมายความว่า หนังสือไปรดดูประวัติศาสตร์กฎหมายไทยเล่ม 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช .

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2535). ความหมายของ “เกษตรกร” ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 รพีสาร มกราคม-มีนาคม.

ศิริณา อภิญาวัชรกุล. (2554). นิติสำนึกของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ในตำบลบ้านช้าง อำเภอมะนัง จังหวัดเชียงใหม่ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2555). โครงการศึกษาและพัฒนาสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กรรมสิทธิ์ในที่ดินรัฐ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิบูลย์การปก.

สถิตพงษ์ สุดชูเกียรติและคณะ. (2557). โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สลิตตา โลหิตถกร. (2548). การมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

สีดา เจติร์. (2519). Philip กับ การปฏิรูปที่ดิน. ใน ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ (บรรณาธิการ), การปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพฯ: แพรวพิทยา.

อรพจน์ ฦ บางช้าง ศรีเสาวลักษณ์. (2549). ข้อมูลการครอบครองที่ดินในประเทศไทย องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ. สืบค้นจาก <https://data.opendevlopmentmekong.net/dataset/land-tenure-data-in-thailand>

Food and agricultural policy research center. (1988). *Changes in Japan s agrarian structure*. Tokyo: shinseisakusha Co.,Ltd.,