

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน ส.ป.ก.¹

ปิยเดช เชื้อฉลาด²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน ส.ป.ก. พบว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน ส.ป.ก. ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ส.ป.ก. ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่าที่ดิน ส.ป.ก. 4-01. เป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งที่รัฐนำที่ดินของรัฐเช่น ที่ป่าเสื่อมโทรม หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันการเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ซึ่งเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากมุ่งหมายให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินแล้วยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกรเพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินนั้น แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาอุปสรรคในประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการที่กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. สามารถใช้ที่ดินเพื่อการอย่างอื่นหรือพัฒนาที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อเชิงเศรษฐกิจและการพาณิชย์ด้านอื่นๆ นอกเหนือจากวัตถุประสงค์เพื่อการเกษตรเท่านั้น กรณีปัญหาที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยา ตำบลแม่กา อำเภอเมืองพะเยา ที่มีการนำพื้นที่ ส.ป.ก. จำนวนหลายร้อยไร่ ที่ระบุไว้เพื่อเกษตรกรรม แต่ถูกนำไปสร้างอาคารหอพักรองรับการเจริญเติบโตของมหาวิทยาลัยจำนวนร่วม 200 แห่ง จนปัญหาพิพาทกันขึ้น มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องลงมาแก้ไข โดยเฉพาะทาง ส.ป.ก. ต้องส่งมื่อกฎหมายมาทำให้สิ่งที่ผิดเงื่อนไขที่ดินเกษตรกรรมให้สามารถใช้ในเชิงเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องและต่อเนื่องกับเกษตรกรรมได้บ้าง โดยมีการ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน ส.ป.ก. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการสอบ ดังมีรายนามต่อไปนี้ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตะสว่าง ประธานกรรมการ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และ รองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเริง เป็นกรรมการ

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

โอนที่ดิน ส.ป.ก.ที่ใช้ผิดประเภทกลับมาเป็นของ ส.ป.ก.และได้ใช้กฎหมาย ส.ป.ก.ที่มีอยู่แล้ว ดำเนินการจนสามารถทำได้ จึงมีการแก้ไขปัญหาที่ดิน ส.ป.ก.แห่งนี้ ยกให้เป็น “พะเยาโมเดล” เพื่อจะสามารถนำไปใช้ในปัญหาที่ดิน ส.ป.ก.แห่งอื่นๆ ทั่วประเทศได้นั้น ปัจจุบันได้มีการสรุปปัญหาว่า การบริหารจัดการแปลงนี้ได้ดำเนินการอย่างมีระบบตามหลักวิชาการ มีเหตุมีผล และมีระเบียบหลักเกณฑ์รองรับ รวมทั้งมีงานวิจัยสนับสนุน โดยมีแนวทางเห็นชอบด้วยกันทั้งในส่วนของ จังหวัดพะเยา เทศบาลตำบลแม่กา และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดพะเยา ในการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการเฉพาะหรือที่เรียกว่าโซนนิ่งในพื้นที่โดยรอบมหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยาได้ประชุมและมีมติเห็นชอบให้มีการกำหนดขอบเขต สามารถดำเนินการได้นอกจากนี้จากทำประโยชน์ในเกษตรกรรม ซึ่งทั้งหมดนี้ก็มีกฎหมายรองรับไว้แล้ว เพียงแต่ยังไม่มีกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ความสำเร็จของ “พะเยาโมเดล” เกิดจากจังหวัดพะเยาที่มีการวางแผนและมีความตั้งใจที่จะแก้ปัญหา แต่จะนำไปยังที่อื่นได้เพียงใดต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป เพราะปัญหาที่พะเยามันมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว เนื่องจากมีการเติบโตของมหาวิทยาลัย ถือเป็นการเติบโตด้านการศึกษา จึงมีการผ่อนปรนให้มีการใช้ที่ดิน ส.ป.ก.รอบมหาวิทยาลัยพะเยา ในเชิงเศรษฐกิจและพาณิชย์เพื่อรองรับการศึกษา ซึ่งในแต่ละพื้นที่จะมีรากเหง้าปัญหาไม่เหมือนกัน ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงสามารถนำแนวทางพะเยาโมเดลไปพัฒนาปรับปรุงในพื้นที่อื่นได้ ส่วนการโอนหรือแบ่งแยกที่ดิน ส.ป.ก. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 กำหนดให้ผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไม่สามารถโอนที่ดิน ส.ป.ก. ให้แก่ทายาทโดยธรรมในขณะที่ตนมีชีวิตอยู่ได้ เว้นแต่จะเป็นการตกทอดทางมรดก ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ข้อ 7 กำหนดว่า เมื่อมีเหตุอันสมควร เกษตรกรจะโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อให้แก่คู่สมรส หรือบุตร หรือเครือญาติได้ แต่จะต้องโอนให้แก่บุคคลเพียงรายเดียวเท่านั้น เว้นแต่ที่ดินจะมีเนื้อที่ที่สามารถแบ่งแยกได้และเพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าเนื้อที่ถือครองขั้นต่ำที่ คปจ. กำหนดไว้และการแบ่งแยกไม่เป็นอุปสรรคแก่การประกอบเกษตรกรรมก็ให้โอนให้แก่บุคคลดังกล่าวตามความประสงค์ของเกษตรกรได้ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ในคราวประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 ได้มีมติว่าเนื้อที่ที่สามารถแบ่งแยกได้และเพียงพอแก่การครองชีพจะต้องไม่น้อยกว่าเนื้อที่ถือครอง 5 ไร่ นอกจากนี้ การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ยังไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางการขั้นตอนการดำเนินการเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือดังกล่าวในทางปฏิบัติ ทำให้เกิดปัญหาในการตีความ เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออก

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการออก แก้วไขเพิ่มเติมเพิกถอนและออก ใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 โดยกำหนดเพียงเหตุในการเพิกถอนไว้ 4 กรณี แต่ไม่ได้กำหนดขั้นตอนในการเพิกถอนไว้เหมือนเช่นมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้เกิดปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้ ส่วนปัญหาบทกำหนดโทษกรณีไม่แจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. นั้น

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน ส.ป.ก. ยังไม่ครอบคลุมหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาประการแรก คือ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดิน หรือ อสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ข้อ 3 กำหนดว่า “กิจการ” หมายความว่า กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ส่วนในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้วไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร การสาธิต การทดลองเพื่อประโยชน์ทางการเกษตรเท่านั้น ในขณะที่ประกาศสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับลงวันที่ 2 เมษายน 2556 กำหนดให้มีร้านค้า สถานที่ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความ เป็นอยู่ของเกษตรกรได้ แต่ไม่อนุญาตให้มีอาคารพักอาศัยรวม หรืออาคารหอพักในเขตพื้นที่ชุมชนที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินแต่อย่างใด ประเด็นปัญหา คือ กรณีที่สภาพแวดล้อมรอบบริเวณที่ดิน ส.ป.ก. เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เกิดชุมชนและความเจริญด้านเศรษฐกิจมีอาคารสิ่งปลูกสร้างเกิดขึ้นรอบบริเวณที่ดิน ส.ป.ก. กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เกิดสภาพเมืองล้อมป่า ส่งผลให้การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ไม่เหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพของที่ดิน ส.ป.ก. เนื่องจากผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. ที่มีศักยภาพเหมาะสมเชิงพาณิชย์ ไม่สามารถกระทำการอย่างอื่นหรือกิจการอย่างอื่นเชิงพาณิชย์ที่มีส่วนสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรืองานเกษตรกรรม ในที่ดิน ส.ป.ก.ได้ เนื่องจากมีกฎหมายยังไม่เปิดช่องหรือโอกาสที่จะทำนอกเหนือจากบทบัญญัติ ส.ป.ก.ได้ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการ

สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ตัวอย่างเช่น กรณีที่มีการนำที่ดิน ส.ป.ก. บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยา พื้นที่หลายร้อยไร่ที่ระบุให้ใช้เพื่อเกษตรกรรม ต่อมาผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. ได้นำที่ดินดังกล่าวไปใช้เพื่อปลูกสร้างอาคารหอพักรองรับการเจริญเติบโตของมหาวิทยาลัย จนเกิดปัญหาข้อพิพาทกับ ส.ป.ก. ขึ้น เนื่องจากการปฏิบัติผิดเงื่อนไขการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ห้ามมิให้ใช้ที่ดินในเชิงพาณิชย์ ต่อมาทาง ส.ป.ก. เห็นว่าที่ดินแปลงนี้ ในปัจจุบันสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินเปลี่ยนแปลงไป จึงได้รับการผ่อนปรนให้คงสภาพอาคารหอพักไว้ โดยไม่ต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไป และให้ผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. หาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้ ซึ่งเป็นที่มาของคำว่า “พะเยาโมเดล” และเป็นตัวอย่างในการใช้ประโยชน์ที่ดินในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปที่มีศักยภาพเหมาะสม นำมาพัฒนาจัดหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมของเกษตรกรผู้ถือครองได้ โดยไม่ถูกจำกัดสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินอีกต่อไป ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องมีสภาพเป็นเมืองล้อมป่า มิใช่เป็นการริเริ่มเปลี่ยนแปลงโดยผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. เอง หากแต่ต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอก

ประเด็นปัญหาประการต่อมา คือ เนื่องจากระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 กล่าวถึงเฉพาะการโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าให้แก่ทายาทโดยธรรมได้ ตามข้อ 7 และข้อ 8 ของระเบียบนี้ ระหว่างที่เกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก.ยังมีชีวิตอยู่ได้ ซึ่งเกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก.สามารถโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อให้แก่ทายาทโดยธรรมขณะผู้ถือครองยังไม่ชีวิตอยู่ได้ แต่ระเบียบนี้ประเด็นปัญหา คือ ยังไม่ได้กล่าวถึงการโอนสิทธิการทำประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือเครือญาติ ตามความประสงค์หรือเจตนารมณ์ของผู้ถือครองขณะยังมีชีวิตอยู่ ที่ต้องการโอนสิทธิการทำประโยชน์ให้แก่บุตรที่ช่วยเหลือหน้าที่การงานเกษตรกรรมแก่ผู้ถือครองอย่างยั่งยืนแจ้ง ส่วนมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามรายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 ได้มีมติที่ประชุม ในข้อที่ 2 (2.1) กล่าวถึง การโอนสิทธิการเช่าทำประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ของเกษตรกรผู้ถือครองระหว่างมีชีวิตอยู่ให้แก่ทายาทโดยธรรมเพียงรายเดียวได้ โดยให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้อำนวยการโอนสิทธิการเช่าทำประโยชน์ของเกษตรกรผู้ถือครองแก่ทายาทโดยธรรม ส่วนในข้อที่ 3 (3.1) กล่าวถึง การโอนสิทธิการเช่าทำประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ของเกษตรกรผู้ถือครองระหว่างมีชีวิตอยู่ให้แก่ทายาทโดยธรรมมากกว่าหนึ่งคนได้ ซึ่งเป็นกรณีที่ที่ดินสามารถแบ่งแยกได้และเพียงพอแก่การครองชีพ โดยให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นผู้อำนวยการโอนสิทธิการเช่าทำประโยชน์ของเกษตรกรผู้ถือครองแก่ทายาทโดยธรรม ประเด็นปัญหา เนื่องจากเป็นเพียงมติของ

คปก.ยังไม่เป็นระเบียบหรือพระราชบัญญัติจึงมีปัญหาการตีความว่าจะสามารถนำไปใช้เป็นกฎหมายได้หรือไม่อย่างไร

ประเด็นปัญหาประการสุดท้าย คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มิได้กล่าวถึง หลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการเพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดการเพิกถอนไว้ 4 กรณี ได้แก่ การเพิกถอนกรณีผู้ได้รับอนุญาตสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ที่ดิน ตามระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำ ประโยชน์ตามที่ คณะกรรมการกำหนด หรือการเพิกถอนที่เกิดจากการออกหนังสืออนุญาตโดยผิดพลาด การเพิกถอนกรณีแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และการเพิกถอนกรณีได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อหรือจัดให้โดยมีค่าเช่าชยที่ดินแปลงนั้น จะเห็นว่าระเบียบดังกล่าวกำหนดเพียงแต่เหตุในการเพิกถอน 4 ประการที่กล่าวข้าง ข้างต้นเท่านั้น ประเด็นปัญหา คือ ระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนและการ คຸ້ມครองสิทธิไว้ ทั้งที่การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นคำสั่งที่ กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่ได้รับหนังสืออนุญาตนั้น คำสั่งเพิก ถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามความใน มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งการเพิกถอนตาม กฎหมายปฏิรูปที่ดินต่างจากการเพิกถอนโฉนดที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวนการสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนด ที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ

อสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2553 เนื่องจากกฎหมายที่ดินกำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนโฉนด ที่ดินและการคຸ້ມครองสิทธิของประชาชนที่ชัดเจนว่า ในการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ที่ออก โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น จะต้องมีการตั้ง กรรมการสอบสวน และมีการสอบสวน พร้อมทั้งแจ้งผู้มีส่วนได้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้ สิทธิแสดงความคิดเห็นด้วยหรือคัดค้าน

จากการศึกษาค้นคว้ากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน ส.ป.ก. พบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก.

ควรแก้ไข “ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ.2541” ในข้อ 3 ความหมายของคำว่า “กิจการ” โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 19 (12) มาตรา 30 วรรคห้า คำสั่ง คสช.ที่ 31/2560 โดยการต่อท้ายในความหมายของ “กิจการ” ในระเบียบนี้ จากเดิม “กิจการ” หมายถึง “กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราช กิจจานุเบกษา”

แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ เป็นดังนี้

“กิจการ” หมายถึง “กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจา นุเบกษา ทั้งนี้ ให้ครอบคลุมถึงกิจการการศึกษา หรือกิจการสร้างสถาบันการเรียนการสอนและวิจัย ด้านเกษตรกรรมและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ยังคงคงกันพื้นที่บางส่วนไว้ให้แก่ เกษตรกรผู้ยากไร้ได้ทำมาหากินด้านเกษตรกรรม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการพิจารณาและอนุมัติของ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งหนึ่ง”

จากความหมายข้างต้น สามารถใช้พื้นที่ สปก.เพื่อทำกิจการเกี่ยวกับสถาบันการเรียน การสอนและการวิจัยเกี่ยวกับเกษตรกรรมและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือว่าเป็นกิจการ ด้านการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเกษตรกรรมด้วย แต่ยังคงคงกันพื้นที่บางส่วนไว้ให้แก่ เกษตรกรผู้ยากไร้ได้ทำมาหากินด้านเกษตรกรรม ซึ่งการแก้ไขระเบียบ คปก.ดังกล่าวยังสอดคล้อง กับคำสั่ง คสช.ที่ 31/2560 ที่ต้องการใช้พื้นที่ สปก.เพื่อประโยชน์สาธารณะของประเทศและ ส่วนรวมด้านพลังงาน ถือว่าเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่นกัน เพื่อให้สามารถนำที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสมและจำเป็นตามสภาพ การใช้ประโยชน์ที่ดิน เหมือน ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์กับทุกฝ่ายมากกว่าการจำกัดการถือครอง ที่ดินตามกฎหมายที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายและรัฐก็ไม่ได้รับประโยชน์อย่างที่ควรจะเป็น โดยกำหนดให้มีการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดิน ออกเป็น 3 เขตพื้นที่โดยให้ท้องถิ่นและ ประชาชนมีส่วนร่วม ได้แก่ เขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร เขตพื้นที่ที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ ร่วมกันของชุมชน เขตพื้นที่เพื่อการอื่น นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ และให้อำนาจคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการจำแนก และเปลี่ยนแปลงเขตการใช้

ประโยชน์ในที่ดินสำหรับใช้ในการปฏิบัติการงาน และให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ได้ เพื่อให้กฎหมายมีความยืดหยุ่น

2. ปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งโอนสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.

ควรแก้ไขข้อระเบียบ คปก. จากเดิม ชื่อ

“ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535”

แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ เป็น

“ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเข้าทำประโยชน์ สิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.”

พร้อมกับแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 4 แห่งระเบียบนี้ โดยให้เพิ่มคำว่า “สิทธิการเข้าทำประโยชน์” เข้าไปในข้อ 4 แห่งระเบียบนี้ เป็นโดยให้ความหมาย คำว่า “สิทธิการเข้าทำประโยชน์” หมายถึง “สิทธิของเกษตรกรผู้ถือครองในการทำประโยชน์ในที่ดิน” เป็นดังนี้

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“สิทธิการเข้าทำประโยชน์” หมายความว่า “สิทธิของเกษตรกรผู้ถือครองในการทำประโยชน์ในที่ดิน”

เพื่อให้เจ้าของที่ดินสามารถแสดงเจตนาที่จะ โอนที่ดินให้ทายาทโดยธรรม รวมทั้งสามารถโอนให้แก่ ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจได้ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ได้ ตามความประสงค์และเจตนารมณ์ของผู้ถือครองได้ เพื่อป้องกันปัญหาการแก่งแย่งชิงมรดก สปก. ในวันข้างหน้าและลดภาระคดีขึ้นสู่ศาลด้วย

หรือ

นำมติการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 มาทำเป็น

“ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการโอนสิทธิการทำประโยชน์ที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.”

ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบทั้งสองกรณีข้างต้น หลังจากออกเป็นระเบียบแล้วควรให้ผ่านการพิจารณาวินิจฉัยจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกลั่นกรอง เป็นกรณีไปอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น การแก้ไขระเบียบดังกล่าว หรือ การนำมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาทำเป็นระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ข้างต้น จะสอดคล้องกับ

เจตนารมณ์เดิมของมาตรา 39 ก็จะทำให้ผู้ถือครองที่ดินสามารถโอนสิทธิการทำประโยชน์ที่ดินให้แก่ทายาทโดยธรรมที่ผู้ถือครองมีความประสงค์ต้องการจะโอนสิทธิการทำประโยชน์ได้ ขณะยังมีชีวิตอยู่ ไม่จำเป็นต้องไปแก้ไขมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2518 แต่อย่างใด

3. ปัญหาเกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก.

ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการออกแก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 เป็น ข้อ 10/1 ความว่า

“การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตาม

ข้อ 10 (1) (2) (3) ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงคณะหนึ่ง

ประกอบด้วย ปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือข้าราชการในสังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินที่เลขาธิการหรือรองเลขาธิการ ซึ่งเลขาธิการมอบหมายเห็นสมควรเป็นประธาน นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือตัวแทนของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้แทนของส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ตามที่เห็นสมควร และให้ข้าราชการสังกัดปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ไม่ต่ำกว่า ระดับปฏิบัติการ เป็นกรรมการและเลขานุการให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริง ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่งแต่งตั้ง ถ้าการสอบสวนไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดดังกล่าวให้ประธานกรรมการรายงานเลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือรองเลขาธิการซึ่งเลขาธิการมอบหมาย เพื่อขอขยายเวลาการสอบสวนออกไปอีกเก้าสิบวัน

ในการสอบสวนให้ประธานกรรมการมีหนังสือแจ้งบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินทราบ เพื่อให้โอกาสได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน การแจ้งดังกล่าวให้ทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ในกรณีที่ไม่สามารถส่งได้ให้ปิดหนังสือดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่แห่งหนึ่งฉบับ เมื่อพ้นกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันปิดหนังสือดังกล่าว ให้ถือว่าได้แจ้งสิทธิโดยชอบแล้ว

บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคสาม มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารหลักฐานและสิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวได้”

เพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้มีโอกาสได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน สอดคล้องกับหลักการกระทำทาง

ปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เกิดปัญหาการตีความเนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายได้ง่ายขึ้น ทั้งยังทำให้กระบวนการในการฟ้องร้องเป็นไปในแนวทางแนวเดียวกัน นอกจากนี้ ยังอาจทำให้ปริมาณคดีที่เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวลดลงด้วย

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

กนกศักดิ์ แก้วเทพ. บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย : เศรษฐศาสตร์

การเมืองว่าด้วยชาวนาสมัยใหม่. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2529.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินและตัวนำการ

เปลี่ยนแปลงในการปฏิรูปที่ดิน, กรุงเทพฯ : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521.

จุฑามาศ นิสารัตน์, ความเข้าใจและความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรกรรม, กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.

นัยนา เกิดวิชัย. รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน.

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. 2549.

นที จิตสว่าง. หลักทฤษฎีวิทยา : หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์. พิมพ์ครั้งที่ 3.

กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพิบูลสงเคราะห์ กรมราชทัณฑ์. 2545.

บรรจง ศ. นาคประดา. วิทยายุทธที่ดิน. พิมพ์ครั้งที่ 5 ปรับปรุงใหม่ทั้งเล่ม.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บัณฑิตอักษร. 2545.

ศิริณา อภิญาวัชรกุล. นิติสำนักของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01

ในตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 2554.

อภิชัย พันธเสน. พุทธเศรษฐศาสตร์ – วิวัฒนาการ ทฤษฎีและการประยุกต์กับ

เศรษฐศาสตร์สาขาต่างๆ. (กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้ง, 2544).

วิทยานิพนธ์

เทียมทัน อุณหะสุวรรณ, การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์

จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาวิทยาลัย

สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

สุรพร เลี่ยนสลาย, การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ :

ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์
ปริญญาพัฒนบริหารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิตสาขาการบริหารการพัฒนา, บัณฑิต
วิทยาลัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539.

ศุภเชษฐ์ กุสุวรรณ. “ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
ในระบบกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2540.

เอกสารอื่น

วีรวัฒน์ อริยะวิธานันท์ ประธานบริหาร บริษัท ดาต้าโปรดักส์ ทอปปิง ฟอรัม จำกัด
นิสิตปริญญาโทสาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง. (2553). “จากอยุธยาถึง
รัตนโกสินทร์ วิถีการปฏิรูปที่ดิน “ชนชั้นนำ” ไม่(ยอม) เปลี่ยนแปลง”. [Online]
Available http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1290079499&grpid=01&catid=no (2 ธันวาคม 2559).

ไทยพีบีเอส นิวส์, คสช.ใช้มาตรา 44 ปลดล็อกใช้ที่ดิน ส.ป.ก., [Online] Available :
<https://news.thaipbs.or.th>, สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2562.

วารินทร์ วงศ์หาญขาว และคณะ. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการถือ
ครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้
การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด.” (มีนาคม 2544).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของ
กฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร
: สำนักพิมพ์วิญญูชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. 2546.

สหโรจน์ สุขชี. ปัญหาการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูป
ที่ดินโดยฝ่ายปกครอง. การศึกษาค้นคว้าอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอก
กฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2556.