

ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง¹

พ.ต.ท.สุช สุขไพบูลย์²

จากการศึกษาปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์การจัดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองให้แก่ประชาชนสำหรับการประกอบอาชีพเพื่อการครองชีพ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า ที่ดินถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับภาคเกษตรกรรมที่ต้องอาศัยที่ดินในการเพาะปลูกต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมนั้น รัฐถือเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งหมดของประเทศ ทำให้เกิดการกระจุกตัวของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส่งผลต่อการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อมาได้มีการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ประชาชนขึ้น ซึ่งทำให้เกิดการกระจายตัวของที่ดินลงสู่ประชาชน ให้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้และประชาชนสามารถนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ได้ตามความต้องการและวัตถุประสงค์แห่งตน อันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศต่อไป ซึ่งตามหลักการและทฤษฎีแล้ว การถือครองที่ดินมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันทั้งในด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านกฎหมาย และด้านสิทธิในการใช้และการควบคุมที่ดิน ซึ่งระบบการถือครองที่ดิน ควรต้องมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเพิ่มรายได้แก่ผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เพิ่มความเสมอภาคและการกระจายรายได้ อันมาจากที่ดินนั้น เพื่อเพิ่มความมั่นคงและเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่เกษตรกร และทำให้เกิดการอนุรักษ์และพัฒนาที่ดินด้วยอีกส่วนหนึ่ง จากสภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่มีมากขึ้น ซึ่งมีการก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อประชาชน เช่น การสร้างเขื่อน ทำให้ประชาชนที่เคยทำกินและมีถิ่นที่อยู่อาศัยบริเวณท้ายเขื่อนได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมบริเวณพื้นที่ท้ายเขื่อนโดยตรง นอกจากนี้ประชาชนที่บุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอย ได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ป่าของประเทศลดลงอย่างรวดเร็ว และไม่มีที่ท่าที่จะระงับยับยั้งปัญหาดังกล่าวได้ อีกทั้งรัฐยังต้องเผชิญปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มก่อความไม่สงบต่าง ๆ ที่เข้ามาปลุกกระดมทำให้ประชาชนบางส่วน หลงผิดเข้าร่วมกับกลุ่มขบวนการก่อความไม่สงบ ซึ่งรัฐจำเป็นต้องกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยตามหลักแนวคิดทฤษฎีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ก็มักจะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการเปลี่ยนแปลงการรูปแบบใช้ทรัพยากร ภายใต้อำนาจจำกัดความว่า การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และด้วยเหตุผลความจำเป็น

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ สุทธิ รัตนวราห และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ดังกล่าว รัฐจึงได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง คือ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ขึ้น เพื่อให้รัฐสามารถจัดที่ดินและเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ เช่น การสร้างเขื่อน หรือกลุ่มประชาชนที่ทำไร่เลื่อนลอย หรือกลุ่มผู้หลงผิดที่ไปรวมขบวนการก่อความไม่สงบ ได้เข้ามาเป็นสมาชิกนิคมสร้าง และได้รับการจัดสรรที่ดินทำกิน เพื่อใช้ในการประกอบอาชีพเพื่อการครองชีพตามฐานานุกรมและสามารถช่วยแก้ไขปัญหารัฐได้เป็นอย่างดี โดยหลักการสำคัญที่เป็นแรงจูงใจให้แก่ประชาชนเข้ามาเป็นสมาชิกนิคมและเข้าทำกินในเขตนิคมสร้างตนเอง คือ การที่สมาชิكدังกล่าวที่ได้เข้าทำประโยชน์ครบถ้วนตามเงื่อนไขและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ทำกินนั้นทันที ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่งของการจัดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองนี้

ด้วยสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปนับตั้งแต่ พ.ศ.2511 จนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ยังมิได้มีการแก้ไขบทบัญญัติใดในสาระสำคัญ ทำให้กฎหมายไม่ครอบคลุมถึงสภาพปัญหาบางประการ เช่น ปัญหาการจัดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองที่ไปทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือปัญหาการใช้ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองผิดไปจากวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย รวมถึงปัญหาการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนิคมสร้างตนเองไปยังบุคคลภายนอก ซึ่งสรุปสาระสำคัญของปัญหาได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดที่ดินที่ทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น บทบัญญัติของกฎหมายในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเองที่จัดให้แก่สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์เพื่อการครองชีพ ถึงขั้นสามารถโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่บุคคลภายนอกได้ เมื่อครบเงื่อนไขและเงื่อนไขตามกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติของกฎหมายในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ที่มีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์โดยบัญญัติไว้เป็นการชัดแจ้งในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 16 ทวิ วรรคสี่ เป็นผลทำให้ประชาชนผู้เป็นสมาชิกนิคมที่ได้รับการจัดที่ดินในพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ ย่อมมิได้รับกรรมสิทธิ์ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ทำให้เกิดสภาพที่บทบัญญัติของกฎหมายขัดกัน มีอาจบังคับใช้ได้ตามเจตนารมณ์ นอกจากนี้ อีกนัยหนึ่งหากจะพิจารณาให้ประชาชนผู้เป็นสมาชิกนิคมได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทับซ้อนนั้น โดยมีให้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาบังคับใช้ ก็จะทำให้มีการนำที่ดินของรัฐที่สงวนหวงห้ามไว้เป็นป่าอนุรักษ์หรือป่าต้นน้ำลำธาร มาจัดให้แก่ประชาชน ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ได้ ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติใดห้ามไว้ เมื่อประชาชนผู้เป็นสมาชิกนิคมซึ่งได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว ได้ปฏิบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขและเงื่อนไขตามกฎหมาย ก็สามารถที่จะโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่บุคคลภายนอกได้ และบุคคลภายนอกนั้น ก็ย่อมมีกรรมสิทธิ์เด็ดขาดในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้โดยชอบด้วย

กฎหมาย ซึ่งจะขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 อย่างชัดเจน ซึ่งจำเป็นต้องมีแนวทางแก้ไขปัญหาในส่วนนี้ อย่างเป็นรูปธรรม และได้ข้อสรุปทางกฎหมายที่ชัดเจน เพื่อมิให้บทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวขัดกัน

ประเด็นปัญหาที่สองเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองผิวดินประสงค์ เป็นกรณีที่ประชาชนที่เป็นสมาชิกนิคมนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ผิวดินประสงค์ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ยังคงมีสภาพบังคับได้ทั้งตามนัยระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการใช้ที่ดินทำกิจการอื่นในเขตนิคมสร้างตนเอง พ.ศ.2535 ข้อ 7 หรือในกรณีที่ได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือ โฉนดที่ดินแล้ว ยังคงมีสภาพบังคับอยู่ ตามนัยมาตรา 28(1) แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ได้ แต่สำหรับกรณีที่ประชาชนผู้เป็นสมาชิกนิคมได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปยังบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่สมาชิกนิคมแล้ว แม้จะยังมีข้อกำหนดในระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการใช้ที่ดินทำกิจการอื่นในเขตนิคมสร้างตนเอง พ.ศ.2535 ในข้อ 8 ให้บังคับรวมถึงผู้รับโอนสิทธิที่ดิน แต่ก็ไม่สามารถบังคับได้ เนื่องจากในกรณีที่ผู้รับโอนสิทธิที่ดิน เป็นบุคคลภายนอกที่มิใช่สมาชิกนิคม ย่อมมิได้มีสภาพบังคับตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 และเป็นการขัดต่อหลักเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญด้วย จึงจำเป็นต้องมีแนวทางแก้ไขปัญหานี้ ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายบางประการให้ครอบคลุมถึงบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกนิคม รวมถึงให้เป็นการยกเว้นหลักเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคลด้วยอีกส่วนหนึ่ง

ประเด็นปัญหาที่สามเป็นปัญหาเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนิคมสร้างตนเอง ซึ่งเป็นผลโดยตรงมาจากสภาพเศรษฐกิจที่พัฒนาขึ้น ทำให้เกิดความต้องการที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองที่อยู่ย่านเมืองเจริญ และเกิดการตีความกฎหมายให้หลักเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ และหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคล อยู่เหนือบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ที่เปิดช่องให้ประชาชนผู้เป็นสมาชิกนิคมที่ได้ปฏิบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาตามกฎหมายก็สามารถที่จะโอนกรรมสิทธิ์ไปยังบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่สมาชิกนิคมได้ และบุคคลภายนอกนั้น ก็ย่อมมีกรรมสิทธิ์เด็ดขาดในที่ดิน ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ที่จะให้ประชาชนผู้เป็นสมาชิกนิคมได้มีที่ดินทำกินเป็นหลักแหล่งเพื่อประโยชน์ในการครองชีพ เมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ.2518 ซึ่งมีได้ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ประชาชนผู้เป็นเกษตรกร แต่ได้เปิดโอกาสให้มีการเช่าเพื่อใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมได้ ซึ่งถือเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายในส่วนนี้ได้เป็นอย่างดี จึงจำเป็นต้องมีแนวทางแก้ไขปัญหานี้ ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายบางประการให้มีเงื่อนไขในการโอนกรรมสิทธิ์ที่รัดกุม หรืออาจมิให้ได้กรรมสิทธิ์เด็ดขาด แต่ให้ได้สิทธิในลักษณะเป็นการเช่าทำประโยชน์เท่านั้น

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการจัดที่ดินที่ทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1.1 เห็นควรให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่รับผิดชอบ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 และกรมป่าไม้ที่รับผิดชอบ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเขตพื้นที่ทับซ้อนระหว่างเขตนิคมสร้างตนเองกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ และให้มีอำนาจในการมีมติหรือคำสั่งร่วมกัน ให้พื้นที่ทับซ้อนดังกล่าวทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เป็นที่ดินประเภทที่ดินของนิคมสร้างตนเอง หรือที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อย่างใดอย่างหนึ่ง แล้วให้นำบทบัญญัติในกฎหมายนั้น ๆ มาบังคับใช้เพียงกฎหมายเดียว เพื่อให้เกิดความชัดเจน และเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินต่อไป นอกจากนี้ ยังควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ให้มีบทบัญญัติว่าด้วยที่ดินที่มีการทับซ้อนกับที่ดินประเภทอื่น รวมถึงที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้บัญญัติให้ชัดเจนว่า มิให้นำมาจัดที่ดินเพื่อการครองชีพให้แก่สมาชิกนิคม เว้นแต่จะได้มีมติของคณะกรรมการร่วมระหว่างกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่รับผิดชอบ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 และหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินที่มีการทับซ้อนนั้น เช่น กรมป่าไม้ ในกรณีที่ทับซ้อนกับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น

1.2 เห็นควรให้มีการเพิ่มบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ในมาตรา 7 ทวิ ขึ้นมา โดยในวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “การกำหนดแนวเขตที่ดินของนิคม ตามมาตรา 7 หากทับซ้อนกับแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ให้ถือว่า แนวเขตที่ดินของนิคมที่ทับซ้อนนั้น มิได้เป็นแนวเขตของนิคม และให้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการนั้น” และวรรคสองบัญญัติว่า “แนวเขตที่ดินของนิคมใด ทับซ้อนกับที่ดินของรัฐตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดว่าเป็นที่ดินของนิคม หรือที่ดินของรัฐตามกฎหมายอื่นนั้น”

2. ปัญหาการใช้ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองผิวดุลประสงค์

2.1 เห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับดุลประสงค์ในการใช้ที่ดิน โดยบัญญัติให้ บุคคลภายนอกที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง จะใช้ประโยชน์ในที่ดินทำการอื่นนอกจากทำการเกษตร จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี ทั้งนี้ ให้มีบทกำหนดโทษทั้งทางปกครองและทางอาญา เช่น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการอาจร้องขอต่อศาลให้เพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส.3) ได้ เพื่อให้มีสภาพบังคับต่อบุคคลภายนอกอย่างชัดเจน หรืออีกแนวทางหนึ่ง เห็นควรให้การเพิ่มเติมลักษณะของบุคคลอีกจำพวกหนึ่ง นอกจากการเป็นสมาชิกนิคมหรือบุคคลภายนอกแล้ว ให้มีลักษณะของผู้

ถือครองที่ดินในเขตนิคมขึ้น โดยให้หมายความถึง บุคคลภายนอกที่รับโอนที่ดินในเขตนิคมมาไม่ว่าจะตกทอดกี่ครั้งก็ตาม และให้มีบทบัญญัติของกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับใช้ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองของผู้ถือครองที่ดินในเขตนิคม ให้มีความชัดเจน รัดกุม และมีสภาพบังคับต่อไป

2.2 เห็นควรให้มีการเพิ่มบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ในมาตรา 4 ว่าด้วยคำนิยาม “ผู้รับโอนสิทธิ” ให้หมายถึง บุคคลหรือนิติบุคคล ซึ่งมีใช้สมาชิกนิคม แต่มีความประสงค์จะเข้ารับโอนสิทธิในที่ดินหรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตนิคม ไม่ว่าจะมีการโอนสิทธิมาแล้วก็ทอดก็ตาม รวมถึงให้แก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 9 โดยให้แก้ไขเป็น “สมาชิกนิคมหรือผู้รับโอนสิทธิจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา 8 เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี” อีกทั้งเห็นควรให้มีบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ คุณสมบัติ สิทธิและหน้าที่ การสิ้นสุด ของการเป็น “ผู้รับโอนสิทธิ” โดยไม่จำเป็นต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับสมาชิกนิคม แต่ให้มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติในลักษณะคล้ายคลึงกับสมาชิกนิคม ทั้งนี้ การแก้ไขกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่สำคัญ เพื่อที่จะให้บุคคลภายนอกที่จะเข้ามาใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนิคม จะต้องปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมาย เช่นเดียวกับสมาชิกนิคม และเป็นการปิดช่องว่างที่กฎหมาย ไม่สามารถเอื้อมถึงบุคคลภายนอกผู้รับโอนที่ดิน ได้ด้วยอีกทางหนึ่ง

3. ปัญหาการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนิคมสร้างตนเอง

3.1 เห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยเฉพาะบทบัญญัติในมาตรา 11 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 จากเดิมที่บัญญัติว่า ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ให้มีการยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว รวมถึงบทบัญญัติในมาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 จากเดิมที่บัญญัติว่า ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะ โอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดโดยทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่ แล้วแต่กรณี ให้มีการยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวเช่นกัน เพื่อให้สมาชิกนิคมได้รับเอกสารสิทธิเฉพาะที่เป็นหนังสือแสดงการทำประโยชน์(น.ค.3) เท่านั้น และให้มีบทบัญญัติหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งสิทธิตามเอกสารสิทธิที่เป็นหนังสือแสดงการทำประโยชน์(น.ค.3) ให้มีสภาพแห่งสิทธิคล้ายคลึงกับการเช่าที่ดินเพื่อทำประโยชน์ โดยมีให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด รวมถึงมีอาจโอนแก่กันได้ เว้นแต่จะได้โอนสิทธิผ่านนิคมสร้างตนเองหรืออธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการแล้วแต่กรณี

3.2 เห็นควรให้มีการเพิ่มบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ในมาตรา 4 ว่าด้วยคำนิยาม “ผู้รับโอนสิทธิ” ให้หมายถึง บุคคลหรือนิติบุคคล ซึ่งมีใช้สมาชิกนิคม แต่มี

ความประสงค์จะเข้ารับโอนสิทธิในที่ดินหรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตนิคม ไม่ว่าจะมีการโอนสิทธิมาแล้วก็ทอดทิ้งตาม ซึ่งผู้รับโอนสิทธินี้ ถือเป็นบุคคลอีกจำพวกหนึ่งตามกฎหมายที่เพิ่มเติมจากสมาชิกนิคม โดยมีบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ คุณสมบัติ สิทธิและหน้าที่ การสิ้นสุด ของการเป็น “ผู้รับโอนสิทธิ” โดยไม่จำเป็นต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับสมาชิกนิคม แต่ให้มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติในลักษณะคล้ายคลึงกับสมาชิกนิคม โดยมีเจตนารมณ์ของการแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่อให้ผู้รับโอนสิทธิมีสิทธิในการรับโอนสิทธิในที่ดินในเขตนิคม โดยมีลักษณะคล้ายการเช่าเพื่อทำประโยชน์โดยมีกำหนดระยะเวลา เพื่อเปิดโอกาสให้นิคมสร้างตนเองบางแห่งที่มีความเจริญสูงและไม่สมควรใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรเพียงอย่างเดียว ได้เปิดโอกาสให้ผู้รับโอนสิทธิที่อาจเป็นกลุ่มนักลงทุนหรือนิติบุคคล เข้ามาดำเนินการกิจการและพัฒนาที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองในรูปแบบที่ทันสมัย โดยต้องภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของนิคมสร้างตนเองหรือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และให้มีสภาพบังคับถึงบุคคลภายนอกที่เป็นผู้รับโอนสิทธิ ที่เข้ามารับโอนสิทธิและใช้ประโยชน์ในเขตนิคมต่อไป

เอกสารอ้างอิง

วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์. โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและ มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด [Online]. Available URL: http://beyond.library.tu.ac.th/cdm/ref/collection/trf_or_th/id/9556, 2018 (พฤศจิกายน. 1).

อานันท์ กาญจนพันธุ์. พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543.