

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

นายเชษฐา สายสุนทร

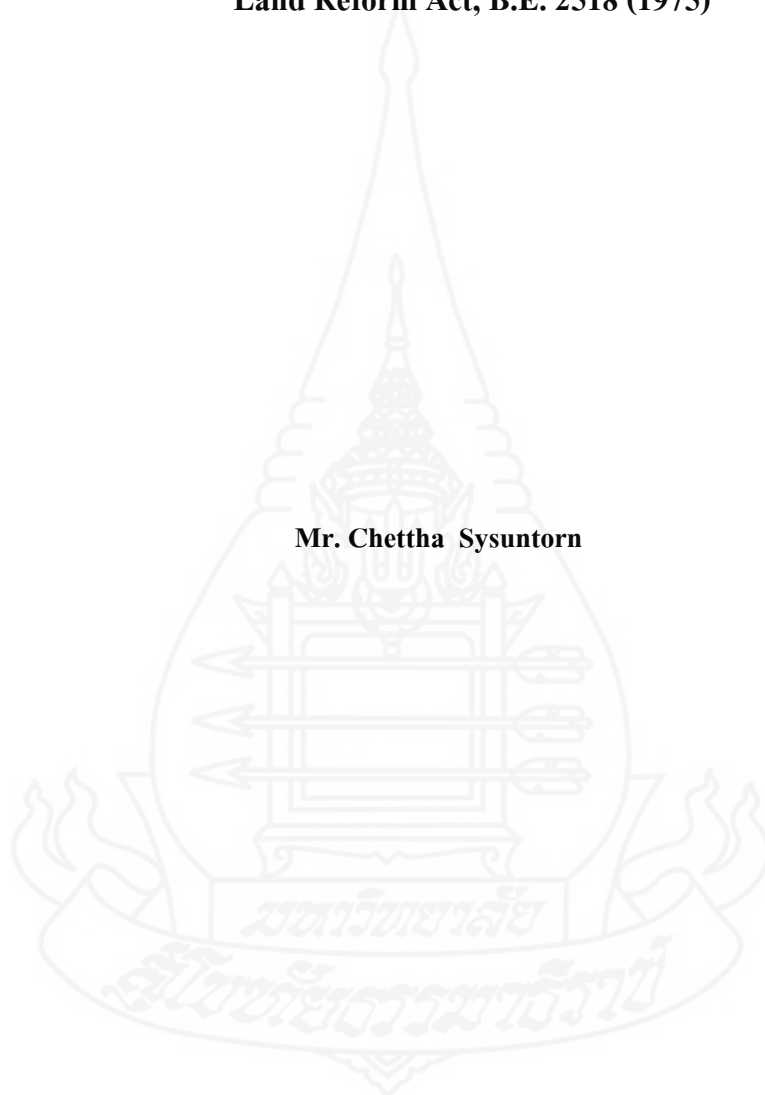


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2562

**Legal Issues Regarding Land Rights under the Agricultural
Land Reform Act, B.E. 2518 (1975)**

Mr. Chettha Sysuntorn



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

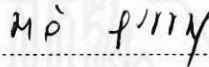
Sukhothai Thammathirat Open University

2019

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
ชื่อและนามสกุล นายเชษฐา สายสุนทร
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2563

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรภรณ์ วนาพิทักษ์)


(รองศาสตราจารย์วรุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ผู้ศึกษา นายเชษฐา สายสุนทร **รหัสนักศึกษา** 2574000663 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ **ปีการศึกษา** 2562

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีของกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (2) ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งของไทยและต่างประเทศ (3) วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (4) หาแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสารโดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร ประกอบด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องทางวิชาการ ตำรา บทความ วารสาร รายงาน วิชาการต่าง ๆ วิทยานิพนธ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมายของประเทศไทย และต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ข้อมูลเพื่อนำไปสู่ผลการวิจัย

ผลจากการศึกษาพบว่า (1) กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีมาตั้งแต่สมัยกรีกและโรมันต่อมาถูกนำไปใช้ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของประชาชน (2) จากการศึกษเปรียบเทียบกฎหมายประเทศเกาหลีและประเทศญี่ปุ่นพบว่ามีกฎหมายรับรองให้บุคคลมีสิทธิเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินปฏิรูปด้วยตนเองไม่เกิน 18 ไร่ (3) ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 การโอนที่ดินหรือการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ทายาทที่ไม่ใช่เกษตรกรก็ไม่สามารถรับมรดกได้เพราะกฎหมายกำหนดให้บุคคลที่รับโอนที่ดิน ส.ป.ก. ก็ต้องเป็นเกษตรกรเท่านั้น (4) ควรแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดให้การแบ่งแยกหรือการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก. สามารถโอนให้แก่กันได้ตามกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ หรือกำหนดให้ทายาทสามารถโอนรับโอนที่ดินที่เป็นมรดกได้ แม้ทายาทนั้นจะมีได้เป็นเกษตรกรก็ตาม

คำสำคัญ สิทธิในที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน

Independent Study title: Legal Issues Regarding Land Rights under the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518 (1975)

Author: Mr. Chettha Sysuntorn; **ID:** 2574000663; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Malee Surachet, Associate Professor; **Academic year:** 2019

Abstract

The study aims to (1) study the history and theoretical concepts of laws on land rights under the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518 (1975); (2) explore the laws related to agricultural land reform both in Thailand and foreign countries; (3) analyze legal issues related to agricultural land reform; and (4) propose the suggestion for the amendments of the laws regarding agricultural land reform.

The study is conducted by the qualitative and documentary research method by studying the relevant documents consisting of academic related documents, textbooks, articles, journals, research reports, theses, electronic media, and relevant legal provisions of both laws of Thailand and foreign countries, for analysis and synthesis purposes leading to research findings.

The results of the study found that: (1) Law on land rights relevant to agricultural land reform has been arisen since the Greek and Roman periods and was later used in France and Thailand with the objective of solving land problems of people. (2) According to a comparative study of Korean and Japanese laws, it is found that there are laws certifying a person having the right to own ownership of land reformed by themselves not more than 18 *rai*. (3) According to the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518, land transfer or land ownership separation cannot be transferred to one another, except for inheritance to statutory heirs. The heirs who are not farmers cannot inherit land because the law requires that the person receiving the land transfer must be a farmer only. (4) The law should be amended to stipulate that the separation or transfer of ownership of land can be transferred to one another under the law on ownership or requiring the heir to be able to transfer or inherit land even if he or she is not a farmer.

Keywords: Land rights; Agricultural Land reform

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี โดยได้รับความกรุณาอย่างสูงยิ่งจาก รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วนาพิทักษ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ปณณวิช ทัพภวิมล ที่เสียสละเวลาอันมีค่าแก่ผู้จัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระ เพื่อให้ความรู้ คำปรึกษา แนะนำในการแก้ไข ตรวจสอบข้อบกพร่องต่าง ๆ สำหรับการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ เพื่อให้มีความ ถูกต้อง สมบูรณ์ ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระ ซึ่งให้ความเมตตา เอาใจใส่เข้าพบเข้าเป็นอย่างมาก ได้ให้ความช่วยเหลือ แนะนำแนวทาง ที่ชัดเจน ถูกต้อง เป็นประโยชน์ในการดำเนินการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ขอกราบ ขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.พินัย ณ นคร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ให้ความ กรุณาช่วยเหลือในการแปลบทคัดย่อ (Abstract) จากภาษาไทยเป็นภาษาอังกฤษ และการศึกษาในครั้งนี้ จะสำเร็จไม่ได้ ถ้าหากไม่ได้รับความช่วยเหลือ การสนับสนุน และคอยเป็นกำลังใจจากบิดาและมารดา คือ พันตำรวจเอก สุทธิพันธ์ สายสุนทร และคุณแม่พัชรา สายสุนทร ผู้เป็นที่รักยิ่ง ผู้จัดทำการศึกษา ค้นคว้าอิสระขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

หากรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีข้อผิดพลาดและบกพร่องประการใด ผู้จัดทำ การศึกษาค้นคว้าอิสระ ขอน้อมรับความผิดพลาดนั้นแต่เพียงผู้เดียว

เชษฐา สายสุนทร

กรกฎาคม 2563

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฅ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
3. ขอบเขตการศึกษาวิจัย.....	3
4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
5. วิธีดำเนินการศึกษา.....	4
บทที่ 2 ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน.....	5
1. ความหมายของการปฏิรูปที่ดิน.....	5
2. แนวคิด ทฤษฎีของการปฏิรูปที่ดิน.....	11
2.1 ทฤษฎีและปรัชญาของการปฏิรูปที่ดิน.....	12
2.2 แนวคิดของการปฏิรูปที่ดิน.....	12
2.3 ทฤษฎีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ.....	14
3. หลักนิติรัฐ.....	15
4. แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.....	19
4.1 พัฒนาการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.....	19
4.2 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ.....	20
4.3 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ.....	22
4.4 แนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ.....	24
5. แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์.....	29
6. แนวคิดเกี่ยวกับโฉนดชุมชน.....	31
บทที่ 3 ความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ดินของประชาชน และการปฏิรูปที่ดิน ของไทยและต่างประเทศ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	39
1. ความเป็นมาของการบริหารจัดการที่ดิน.....	39

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. การได้มาซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน.....	41
2.1 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน.....	41
2.2 การได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน.....	42
2.3 การได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ.....	49
3. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช 2518.....	49
4. กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ.....	60
4.1 การปฏิรูปที่ดินในประเทศเกาหลีใต้.....	60
4.2 การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น.....	62
4.3 การปฏิรูปที่ดินในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	72
4.4 การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย.....	74
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการยกเลิกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน.....	80
1. ปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งแยกหรือการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน.....	80
2. ปัญหาเกี่ยวกับการรับมรดกในที่ดินที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ของผู้มิได้เป็นเกษตรกร.....	84
3. ปัญหาเกี่ยวกับการผู้มีสิทธิรับโอนที่ดิน ส.ป.ก. ต้องเป็นการโอนให้เกษตรกร หรือ ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก.....	85
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	89
1. บทสรุป.....	89
2. ข้อเสนอแนะ.....	92
บรรณานุกรม.....	94
ประวัติผู้ศึกษา.....	100

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบสรุปแนวทางการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.....	77
ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง.....	79



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูปที่ดินได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือ ปี พ.ศ. 2476 นายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี ขณะนั้นได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่ดิน โดยเสนอให้มีการจัดระบบการถือครองที่ดิน เพื่อจัดรูปที่ดินและให้ประชาชนเข้ามาทำประโยชน์ แนวคิดนี้ได้ดำเนินการต่อมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2513 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการปฏิรูปที่ดินขึ้นมาพิจารณาในเรื่องนี้ หลังจากนั้นก็มีกรเรียกร้องให้มีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง จนกระทั่ง รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ในปี พ.ศ. 2516 มีบุคคลหลายกลุ่มทั้ง ชวนา ชาวไร่ นักการเมือง และนักศึกษา เดินขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินไว้ในมาตรา 4 ว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐ จัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ความหมายของ “เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

นอกจากนี้มาตรา 39 บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูป

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า การปฏิรูปที่ดินของไทยก่อให้เกิดปัญหาหลายประการดังนี้

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งแยกหรือการโอนสิทธิที่ดิน ส.ป.ก. เนื่องจาก มาตรา 39 ได้ห้ามบุคคลที่ได้รับสิทธิในการปฏิรูปที่ดินจะแบ่งแยก โอนสิทธิไปยังผู้อื่นไม่ได้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า จากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาอย่างเหมาะสมหรือเป็นการถาวร และเป็น การจำกัดสิทธิของผู้ได้รับสิทธิ เนื่องจากไม่สามารถโอนไปยังบุคคลอื่นได้ หากต้องการนำที่ดินไป เป็นหลักประกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมก็ไม่สามารถทำได้ เพราะกฎหมายกำหนดห้าม โอนไว้ หรือแม้แต่การนำไปค้ำประกันการกู้เงินของสถาบันการเงินต่าง ๆ เว้นแต่จะเป็นของ ธนาคารของรัฐ คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเท่านั้น ซึ่งก่อให้เกิดความ เดือดร้อนต่อประชาชนที่ต้องการ โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือจำนองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือแม้แต่ นำที่ดินไปค้ำประกัน การกำหนดข้อห้ามดังกล่าวนี้ เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนเกินไป จึงสมควรแก้ไข

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการรับมรดกในที่ดิน ส.ป.ก. คือในมาตรา 39 ได้บัญญัติให้การโอน หรือแบ่งแยกที่ดินที่ได้มาโดยการปฏิรูปที่ดิน จะแบ่งแยกหรือ โอนสิทธิไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็น การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ข้อกฎหมายดังกล่าวมีปัญหาว่า หากทายาทโดยธรรม เป็นข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงาน ในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน หรือประกอบอาชีพอื่น ๆ ที่มีใช้ เกษตรกรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมก็ไม่สามารถรับมรดกในที่ดินที่บิดามารดาทำกินอยู่ก่อนนั้น เพราะกฎหมายยกเว้นไว้ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการ โอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน ส.ป.ก. และพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับมรดกไว้ ปัญหาเกี่ยวกับการรับมรดกในที่ดิน คือ กรณีผู้เป็น ทายาทเป็นเกษตรกรที่มีที่ดิน ส.ป.ก. ให้สามารถตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้ แต่หาก ทายาทนั้น ไม่ได้เป็นเกษตรกรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมก็ไม่สามารถรับมรดกในที่ดินที่บิดา มารดาทำกินอยู่ก่อนไม่ได้ เพราะกฎหมายยกเว้นไว้

จากข้อกฎหมายดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาที่ทายาทไม่สามารถรับมรดก ทั้งทั้งที่ ที่ดิน บิดาหรือมารดาที่เป็นเจ้ามรดกได้ครอบครองและทำประโยชน์มาอย่างต่อเนื่อง บางกรณีทำมา นานนับ 10 ปี และลูกหลานที่ไปประกอบอาชีพอื่นก็ไม่สามารถรับมรดกได้

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิรับโอนที่ดิน ส.ป.ก. ต้องเป็นการ โอนให้เกษตรกรเป็นหลัก ผู้ศึกษาเห็นว่าข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการรับ โอนสิทธิที่ดิน ส.ป.ก.

ให้แก่ทายาทหรือในกรณีที่ทายาทไม่ได้เป็นเกษตรกรก็ไม่สามารถได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก.

จากข้อกำหนดดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า กฎหมายการปฏิรูปที่ดินของไทยที่ใช้บังคับ ไม่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายที่ดินในเรื่องกรรมสิทธิ์ และไม่สอดคล้องกับกฎหมายการปฏิรูปที่ดินของต่างประเทศที่มีการบัญญัติให้ผู้รับที่ดินจากการปฏิรูปมีสิทธิจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน หากเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ผู้ศึกษาพิจารณาแล้ว จึงเห็นควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ให้สอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 ศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร
- 2.2 ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรทั้งของไทยและต่างประเทศ
- 2.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร
- 2.4 เพื่อหาแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

3. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางในการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ประมวลกฎหมายที่ดิน รวมถึงกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหา และหามาตรการทางกฎหมายปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 4.1 ทราบความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร
- 4.2 ทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรทั้งของไทยและต่างประเทศ
- 4.3 ทราบปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร
- 4.4 ได้แนวทางการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

5. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ได้ทำการศึกษาโดยวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Document Research) เป็นหลัก โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ตำราเรียน กฎหมาย และวารสารกฎหมาย วิทยานิพนธ์ บทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อรวบรวมข้อมูลให้เป็นระบบ ในอันที่นำมาประกอบการศึกษาทำความเข้าใจ ในวิเคราะห์หาแนวทาง และวิธีการแก้ปัญหาลดจนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



บทที่ 2

ความหมาย แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

1. ความหมายของการปฏิรูปที่ดิน

การให้คำจำกัดความของคำว่า “การปฏิรูปที่ดิน” ให้มีความสมบูรณ์โดยที่เดียวคงเป็นเรื่องที่ทำได้ค่อนข้างลำบาก เพราะการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในแต่ละประเทศมีมุมมองที่แตกต่างกันไปตามแต่ละจุดมุ่งหมาย เมื่อจุดมุ่งหมายต่างกัน จึงทำให้เห็นนโยบายการปฏิรูปที่ดินหวังผลต่างกัน การปฏิบัติจึงต่างกันหลากหลายวิธีการ เพราะแต่ละประเทศมีพื้นฐานที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินที่แตกต่างกันหลายประการ เช่น ระบบที่ดิน (Land Systems) วิธีการเกษตร แรงกดดันจากประชากร ระดับเศรษฐกิจ และอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน การที่จะนำเอาประสบการณ์การปฏิรูปที่ดินของประเทศต่าง ๆ มาเป็นศูนย์กลางของความหมายเพื่อสร้างนิยามที่สมบูรณ์จึงไม่ใช่เรื่องง่ายนัก แนวความคิดและความหมายของการปฏิรูปที่ดินจึงแตกต่างกันไปตามสภาพการณ์ปัญหา และอุดมการณ์ของแต่ละประเทศแม้แต่ในรายงานเรื่อง “ความก้าวหน้าในการปฏิรูปที่ดิน” (Progress in Land Reform) ของสหประชาชาติ ในแต่ละฉบับก็ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน¹

การปฏิรูปที่ดิน (Land Reform) หมายถึง การจัดระบบการถือครองที่ดินเสียใหม่ โดยยกเลิกระบบเดิมเพื่อที่จะให้ระบบใหม่นั้นสนองความต้องการที่มุ่งหมายได้ ดังนั้น การปฏิรูปที่ดินอาจมีจุดมุ่งหมายเพื่อการผังเมือง การอุตสาหกรรม หรือการเกษตรกรรมก็ได้ โดยทั่วไปเมื่อพูดถึงการปฏิรูปที่ดินก็มักจะมุ่งหมายถึงแต่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land Reform) เท่านั้น²

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึงการปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐ

¹ จิระพร วิชาภากร ,การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษากรณีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง,กรุงเทพฯ, (2549),หน้า 29

² สุชาติ มงคลเลิศพล ,มาตรการทางกฎหมายในการจัดหาที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,กรุงเทพฯ, (2526), หน้า 6

จัดซื้อหรือเวนคืนมาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น กรณีนี้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร จึงมีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้แก่เกษตรกรได้ ซึ่งรวมถึงการเข้าไปพัฒนาที่ดินซึ่งเป็นการดำเนินการอื่นๆ ตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรด้วย³

สำหรับความหมายของการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 มาตรา 4 มีความว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกร รวมตลอดจนถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินของรัฐซื้อเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น”

จากคำจำกัดความของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 มาตรา 4 สรุปวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน ได้ดังนี้⁴

- 1) เพื่อปรับปรุง เกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกร ทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ผู้ใช้ที่ดินทำกิน และผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินหรือมีที่ดินสำหรับทำการเกษตรเป็นของตนเองอย่างถาวร
- 2) เพื่อพัฒนาด้านอาชีพเกษตรกร และใช้ทรัพยากรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยวิธีการปรับปรุงปัจจัยการผลิต ให้บริการด้านสินเชื่อและการตลาด เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ที่สูงขึ้น
- 3) ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันเกษตรกร ให้บริการสาธารณสุข สาธารณูปโภค เพื่อเพิ่มสวัสดิการ และเสริมสร้างความเจริญในท้องถิ่น เพื่อเกษตรกรมีความเป็นอยู่ดีขึ้น

³ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจดำเนินการในที่ดินที่ได้มาตามมาตรา 25 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532, ค้นคืน 15 มกราคม 2563 http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2547&lawPath=c2_0583_2547

⁴ วรวิทย์ ทวีทอง, ความสอดคล้องระหว่างนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกับความต้องการของชาวบ้าน, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์), มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ, (2539), หน้า 18

อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในบริบทสากล พบว่า ในระยะแรก ความหมายของการปฏิรูปที่ดินมีประเด็นที่เจาะจงเพียงเรื่องการจัดสรรที่ดิน ให้กับเกษตรกรหรือผู้เช่า โดยการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร หรือผู้เช่าได้ครอบครอง และประกอบอาชีพเท่านั้น ซึ่งอยู่ในความหมายอย่างแคบเมื่อเทียบกับพัฒนาการของความหมาย ในระยะต่อมา ประเด็นครอบคลุมไปถึงการปฏิรูปโครงสร้างทางการเกษตร ซึ่งมีความหมายที่กว้างขึ้น โดยรวมเอากระบวนการจัดสรรที่ดินไว้ในขบวนการพัฒนาการเกษตรทั้งหมด เช่น การให้สินเชื่อ การเกษตร การปรับปรุงและบำรุงที่ดิน การส่งเสริมการเกษตร การจัดระบบการตลาด การเกษตร การสหกรณ์ การเก็บภาษี และรวมถึงการวางแผนพัฒนาการเกษตรโดยการใช้ที่ดินให้เป็น ประโยชน์ การปฏิรูปที่ดินตามความหมายเดิม พิจารณาได้จากคำนิยามซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง กิจกรรมที่ดำเนินการอยู่ในขอบเขตแคบ ๆ และมีจุดมุ่งหมายที่เจาะจงเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพียง อย่างเดียว ตามความหมายเดิมในภาษาไทยใช้คำว่า “การปฏิรูปที่ดิน” ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Land Reform” ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ต่าง ๆ กันดังนี้⁵

ไมเคิล ลิปตัน (Michael Lipton) ได้กล่าวว่า การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การที่บังคับเอา ที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ มาเป็นของรัฐ โดยมีการจ่ายค่าตอบแทนบางส่วนให้แก่เจ้าของที่ดิน และนำเอาที่ดินไปใช้เพื่อการเกษตร ในรูปแบบที่สามารถกระจายผลประโยชน์อันเกิดจาก ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับที่ดิน ได้กว้างขวางกว่าเดิม โดยที่รัฐจะขายหรือให้เช่าที่ดินนั้น ในรูป แปลงย่อย ๆ หรืออาจใช้แปลงเกษตรกรรมรวม (Co - operative Farm) ลิปตัน มองว่า มันเป็น นโยบายที่สร้างความเป็นธรรม หรือเท่าเทียมกันในสังคม เป็นการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยการลดความไม่เท่าเทียมกันลงไป เช่น การปฏิรูปเงื่อนไขการเช่า หรือการจัดสรรที่ดินของรัฐ ให้เกษตรกร (Settlement Schemes)⁶

จากความหมายของการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวมา เป็นนิยามที่สร้างขึ้นมาจากปรัชญา ที่มุ่งเน้นความเสมอภาคทางสังคม และลดช่องว่างในการถือครองที่ดิน โดยมองจากการกระจาย การถือครองที่ดินเสียใหม่ หรือเป็นการปฏิรูปทรัพย์สินที่ดิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “เป็นการ ปฏิรูปการถือครองที่ดิน” (Land Tenure Reform) การปฏิรูปที่ดินตามความหมายนี้ จึงเป็นกลยุทธ์ ทางการเมืองที่อาศัยฐานมวลชนจากเกษตรกรมาสนับสนุนนโยบายการปฏิรูปที่ดิน ดังที่ได้กระทำการ ในประเทศอียิปต์ เม็กซิโก โบลิเวีย และจีน เป็นต้น การปฏิรูปที่ดินบางครั้งอาจนำไปใช้กับ

⁵ จิระพร วชิราภากร, “เรื่องเดิม”, หน้า 30

⁶ เทียมพัน อุณหะสุวรรณ, *การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต ไม้ได้ตีพิมพ์), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, (2538), หน้า 32

การปฏิรูปที่ดินเพื่อหวังผลบางประการ ดังเช่น การรักษาป่าเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อความมั่นคง แต่โดยส่วนมากแล้วถ้ากล่าวถึงการปฏิรูปที่ดินจะหมายถึงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะถ้าใช้กับประเทศกำลังพัฒนา การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะส่งผลให้ชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรดีขึ้น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งมีความจำเป็นเพื่อพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตามไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะให้คำจำกัดความที่จะนำไปใช้ร่วมกัน หรือเป็นแบบอย่างเดียวกัน เพราะนอกจากแต่ละประเทศจะมีระบบการเมือง การปกครอง และเศรษฐกิจที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิงแล้ว แต่ละประเทศยังมีระบบที่ดินไม่เหมือนกัน โดยได้รับการปลูกฝังกันมานาน การปฏิรูปที่ดินเหมือนเป็นประวัติศาสตร์เป็นการปฏิวัติที่ใช้เวลานาน ยังเป็นการแสดงที่หวังผลทางการเมือง ความเป็นอิสระของชาติ อีสรภาพ ความเท่าเทียมกันทางสังคม เพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตรกรรม เพิ่มรายได้ และงานซึ่งเป็นจุดหมายหลัก⁷

อย่างไรก็ดีในระยะหลังมีนักวิชาการให้ความหมายการปฏิรูปที่ดินที่มีขอบเขตกว้างกว่าการปฏิรูปที่ดินตามความหมายเดิม เพราะจะครอบคลุมเรื่องการปฏิรูประบบการถือครองที่ดินแล้วยังขยายความรวมไปถึงการปฏิรูปเกษตรกรรมซึ่งรวมเอามาตรการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การพัฒนาเกษตรกร การปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างกว้างนี้ภาษาไทยใช้คำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Agrarian Reform” ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน ดังนี้

อาร์ อาร์ เรนน์ ให้คำจำกัดความของการปฏิรูปที่ดินโดยการขยายความรวมไปถึง “การปรับปรุงสภาพการทำงานของผู้ใช้แรงงานเพื่อเกษตรกรรม การปฏิรูประบบภาษีและสินเชื่อแก่ชาวนานบท การจัดระบบสังคมแบบสหกรณ์ และการปรับปรุงสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม” ซึ่งคำจำกัดความนี้ได้เพิ่มขอบเขตของการจัดสรรที่ดิน ที่จะหามาตรการมาสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ภายหลังจากที่ได้จัดสรรการถือครองที่ดินใหม่แล้ว โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น⁸

อิลเลียส เฮช ทูมา ได้แยกให้เห็นความหมายของการปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างแคบและอย่างกว้างว่า การปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างแคบหรือแบบดั้งเดิม นั้นเป็นการปฏิรูปการถือครองที่ดินที่เน้นเฉพาะเรื่องการจัดระบบการกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่ ส่วนการปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างกว้างนั้น เป็นการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (agrarian reform) หมายถึงการปฏิรูปโดยทั่วไปและการปฏิรูปสมบูรณ์แบบ (general and comprehensive)

⁷ จุฑามาศ นิสารัตน์, *ความเข้าใจและความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*, กรุงเทพฯ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, (2544), หน้า 26 - 27

⁸ จิระพร วชิราภกร, “เรื่องเดิม”, หน้า 30

การปฏิรูปในความหมายอย่างกว้างนั้น รวมความไปถึงการพัฒนาและปรับปรุงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร ซึ่งจะทำให้ชาวนาชนบทมีผลผลิตเพิ่มขึ้น มีรายได้มากขึ้น และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ได้อธิบายความหมายของการปฏิรูปที่ดินไว้ว่า “การปฏิรูปที่ดิน คือ การจัดที่ดินให้ชาวนา ชาวไร่ที่เป็นผู้เช่า ผู้บุกรุกป่าสงวนและผู้เสียกรรมสิทธิ์ที่ดินแก่นายทุน ให้มีที่ดินทำกินโดยถาวร และกระจายระบบผูกขาดที่ดินของผู้มีที่ดินทำกินมาก แต่มิได้ทำการเกษตรด้วยตนเองมาสู่ชาวไร่ ชาวนา รวมทั้งปรับปรุงบำรุงดิน พัฒนาให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เพื่อเป็นอาหารและรายได้ของเกษตรกร”⁹ ซึ่งจากความหมายดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นได้ว่า ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ได้ให้ความสำคัญมิใช่เฉพาะเพียงการจัดที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรแต่ยังรวมถึงรัฐจะต้องช่วยปรับปรุงพัฒนาที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกิน สามารถสร้างรายได้ในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

การปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างกว้างจะมีลักษณะเป็น “การปฏิรูปโครงสร้างทางเกษตร” (agrarian structural reform) ซึ่งครอบคลุมมาตรการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างของสถาบันเกี่ยวกับสังคมและชีวิตชาวนาชนบท เพราะปัญหาความยากจนของคนชนบทนั้นเกิดจากสภาวะบกพร่องของตลาด และเป็นการปรับปรุงสภาพการถือครองที่ดิน¹⁰ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องแก้ไข และเปลี่ยนแปลงในด้านบริการสนับสนุนหรือโครงสร้างสนับสนุน (superstructure) เช่น สิ้นเชื่อทางการเกษตร การตลาด สหกรณ์ การบริการ การสนับสนุนทางวิชาการ ซึ่งการให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินอย่างกว้างทำให้ภาพพจน์และแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเลอะเลือนไม่ชัดเจน¹¹

รายงานเรื่องความก้าวหน้าในการปฏิรูปที่ดินของสหประชาชาติฉบับที่ 3 ได้ขยายความการปฏิรูปที่ดินออกไปอีกว่า “การปฏิรูปที่ดินเป็นแผนงานที่ได้ผสมผสานมาตรการต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน เพื่อขจัดปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากข้อบกพร่องของโครงสร้างทางการเกษตร (Agrarian Structure) การปฏิรูปที่ดินตามความหมายนี้ได้ขยายขอบเขตออกไปครอบคลุมมาตรการต่าง ๆ ในการพัฒนาเกษตรกรรม โดยรวมการปรับปรุงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวนาชนบทเข้ามาด้วย ต่อมาในรายงานเรื่องความก้าวหน้าในการปฏิรูปที่ดินของสหประชาชาติฉบับที่ 5 ได้ให้คำจำกัดความของการปฏิรูปที่ดินแตกต่าง

⁹ เทียมทัน อุณหะสุวรรณ, “เรื่องเดิม”, หน้า 18.

¹⁰ สรรเสริญ อัจจุตมานัส, ปัญหาการบุกรุกทำลายป่ากับการแก้ไข โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์), มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ, (2544), หน้า 51

¹¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, (2520), หน้า 5

ไปจากฉบับก่อน ๆ โดยชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agrarian Reform) มีความสมบูรณ์แบบมากกว่าคำว่า การปฏิรูปที่ดิน (Land Reform) เพราะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีความหมายครอบคลุมงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาทางด้านสถาบันการเกษตรเอาไว้ทั้งหมด

ตามที่กล่าวมานี้จะเห็นว่าการปฏิรูปที่ดิน คือ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งนอกจากมาตรการปฏิรูปการถือครองที่ดินแล้ว ยังรวมความไปถึงมาตรการในการพัฒนา และปรับปรุง เช่น ปรับปรุงสภาพการจ้างงาน การขยายสินเชื่อเพื่อการเกษตร การส่งเสริมสหกรณ์ การบริการให้คำปรึกษาทางวิชาการ และการใช้มาตรการทางการเงินและการคลังที่มีผลกระทบต่อ การปฏิรูปที่ดิน ซึ่งความหมายของการปฏิรูปที่ดิน ได้เปลี่ยนแปลงไปจากแนวความคิดเริ่มแรก ที่มีแนวความคิดที่ค่อนข้างแคบ เนื่องจากพิจารณาเพียงว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการปฏิรูป การถือครองที่ดิน โดยการจัดสรรและกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่ ซึ่งตามแนวความคิดนี้ ใช้คำว่า “การปฏิรูปที่ดิน” หรือ “Land Reform” ต่อมาแนวความคิดนี้ใช้ในการปฏิรูปที่ดิน ได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะขยายกิจกรรมกว้างขึ้นครอบคลุมกิจกรรมในการพัฒนาการเกษตร และการปฏิรูปโครงสร้างทางการเกษตรตามแนวความคิดที่กว้างขึ้นนี้ใช้คำว่า “การปฏิรูปที่ดิน เพื่อการเกษตรกรรม” หรือ “Agrarian Reform” ซึ่งการปฏิรูปการเกษตร (Agrarian Reform) ถือเป็น การปฏิรูปงานพัฒนาที่เกี่ยวข้องทุกรูปแบบ ได้แก่ การถือครองที่ดิน การผลิต การเกษตร โครงสร้าง ด้านการให้บริการสนับสนุนและสถาบันท้องถิ่นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด การปฏิรูปที่ดิน (Land Reform) เป็นการรวมการปฏิรูปที่ดินการถือครอง การผลิตการเกษตร และโครงสร้าง ด้านการให้บริการสนับสนุนและสถาบันท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อลดปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างการเกษตร โดยใช้วิธีการกระจายความมั่งคั่งสมบูรณ์ มีโอกาสในการเป็นเจ้าของที่ดิน และการควบคุมดูแลที่ดิน น้ำ และทรัพยากรอื่น ๆ¹²

ดังนั้น ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในปัจจุบัน จึงมิใช่การกระจายการถือครอง ที่ดินแต่เพียงอย่างเดียว แต่ได้รวมถึงการดำเนินการในส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินประสบผลสำเร็จ เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความสามารถในการประกอบ อาชีพเกษตรกรรมในที่ดินที่ได้รับจัดสรรให้ได้อย่างยั่งยืน

¹² สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 29 ปี การปฏิรูป ที่ดิน, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, (2547), หน้า 37

2. แนวคิด ทฤษฎีของการปฏิรูปที่ดิน

ในสมัยโบราณเกือบทุกประเทศ จะถือว่าที่ดินเป็นของกษัตริย์และเจ้านายชั้นสูง ราษฎรที่อาศัยทำกินอยู่ในที่ดินจะต้องได้รับอนุญาตและต้องส่งผลผลิตที่ได้ให้แก่เจ้าของที่ดิน ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม นักคิด นักปรัชญาของสำนักต่าง ๆ จึงได้วางแนวเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดูแลให้สวัสดิการแก่ราษฎรของตนให้มีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แนวทางการปฏิรูปที่ดินในสมัยโบราณ มีลักษณะเป็นการจัดระบบการถือครองสิทธิในที่ดินแบบประนีประนอม และมีได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังมากนัก ทำให้การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นเพียงมาตรการที่ช่วยผ่อนปรนความกดดันทางการเมือง และช่วยให้ผู้ปกครองประเทศได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศได้เพียงในระยะหนึ่งเท่านั้น¹³ อย่างไรก็ตามในระยะเวลาต่อมา แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินได้มีความสัมพันธ์อย่างมากกับชาวเศรษฐศาสตร์ที่ดิน (Land Economics) เริ่มตั้งแต่แนวความคิดของ David Ricardo นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ Thomas Spence, William Ogitoig, John Stuart Mill, Kari Mark และ Henry Geoge นักปฏิรูปที่ดินชาวอเมริกัน เป็นต้น¹⁴ ซึ่งเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการวางระบบพื้นฐานและกำหนดนโยบายที่สังคมจะนำมาใช้ในการจัดแบ่งและใช้ที่ดิน เพื่อให้เป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการบรรลุเป้าหมายในการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น เพื่อการเกษตร การสงวนป่า การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การชลประทาน และการจัดที่อยู่อาศัย ตลอดจนการคมนาคม¹⁵ แต่ในทางปฏิบัติการปฏิรูปที่ดินได้รับการพัฒนามาตามลำดับ โดยพัฒนามาแต่ละด้าน เช่น การจัดที่ดินเพื่อตั้งนิคม (Land Settlement) การจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของเอกชน การควบคุมการเช่านา และการพัฒนาโครงสร้างการเกษตรด้านต่าง ๆ จนกระทั่งเมื่อก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้แนวความคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินเริ่มเป็นรูปเป็นร่างมากขึ้น และเริ่มเห็นว่าการกระจายสิทธิถือครองที่ดินเป็นเพียงขั้นเริ่มต้นของการปฏิรูปที่ดิน แต่กิจการในโครงสร้างการเกษตรทุกอย่างต้องสัมพันธ์กันทั้งหมด บางประเทศจึงเริ่มทำการปฏิรูปที่ดินแบบสำเร็จรูป (การปฏิรูปที่ดินตามความหมายอย่างกว้าง) และเมื่อระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และที่ 2 ปรากฏว่าเศรษฐกิจของประเทศเกษตรกรรมตกต่ำมาก การปฏิรูปที่ดินจึงกลายมาเป็นโครงการหลักของประเทศที่กำลังพัฒนาทุกประเทศ ทั้งในยุโรปตะวันออก ละตินสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาใต้ และเอเชีย ต่อมา

¹³ สรรเสริญ อัจจุตมานัส, “เรื่องเดิม”, หน้า 51

¹⁴ ไชยงค์ ชูชาติ, รายงานวิจัย เรื่อง ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรผู้ยากจน, กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, (2516-2517), หน้า 14

¹⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, “เรื่องเดิม”, หน้า 6

เมื่อมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น จากแนวความคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินได้รับความสนใจจากสหประชาชาติมาก มีการให้ทุนส่งเสริมในการศึกษาค้นคว้า และให้คำแนะนำแก่ประเทศต่าง ๆ เสมอมา¹⁶ จึงได้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินขึ้น

2.1 ทฤษฎีและปรัชญาของการปฏิรูปที่ดิน

ปรัชญาของการปฏิรูปที่ดินมาจากทฤษฎีความเชื่อในความเสมอภาคของมนุษย์ที่จะไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน จนเกิดช่องว่างทางสังคมและนำสังคมไปสู่ความขัดแย้ง ดังนั้น จึงต้องมีการกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่ โดยนำเอาที่ดินจากกลุ่มคนที่มียากไปให้กลุ่มคนที่มีน้อยหรือไม่มีเลย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ปรัชญาของการปฏิรูปที่ดินได้ก่อกำเนิดและมีวิวัฒนาการเรื่อยมาจากแนวความคิดทฤษฎีของนักคิดหลายท่าน ดังนี้¹⁷

จอห์น สจ๊วต มิลล์ กล่าวว่าไว้ว่า “หลักสำคัญของการเป็นเจ้าของที่ดิน คือ การก่อให้เกิดการใช้แรงงานและมีเงินออมเหลือ แต่ไม่รวมถึงการมีเงินออมเหลือจากที่ดินที่ไม่ได้ใช้แรงงานถ้าการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินมิได้สืบเนื่องมาจากการปรับปรุงแต่อย่างใดของเจ้าของที่ดินแล้วถือว่าเป็น Uncovered Income”

นอกจากนี้ ปรัชญาการปฏิรูปที่ดินยังมาจากแนวความคิดที่ว่า “มนุษย์ทุกคนปรารถนาความมั่นคงในชีวิต” แนวความคิดนี้เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนปรารถนาความมั่นคงในชีวิตมีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หากยังต้องให้ชานาหรือเกษตรกรต้องเป็นหนี้แรงงานกับเจ้าของที่ดินไปตลอดชีวิตหรือไร้ที่ทำกิน ย่อมก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิตจึงจำเป็นต้องปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีความมั่นคงในชีวิต¹⁸

2.2 แนวคิดของการปฏิรูปที่ดิน

ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินมีแนวคิดมาจากอุดมการณ์ของรัฐสวัสดิการที่ต้องการให้เกษตรกรมีฐานะความเป็นอยู่ทางสังคมและเศรษฐกิจที่ดีขึ้น สร้างมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิตให้แก่เกษตรกร อีกทั้งรัฐสวัสดิการมีแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม โดยให้เกษตรกรที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินจะต้องมีหน้าที่ใช้ที่ดินนั้นเพื่อประกอบเกษตรกรรมให้ได้ประโยชน์สูงสุดหรือคุ้มค่ากับการที่สังคมได้จัดสรรหรือกระจายทรัพยากรอันมีค่าของสังคมที่มีอยู่อย่างจำกัดให้แก่เขา เพื่อให้สามารถใช้เป็น

¹⁶ สรรเสริญ อุจจุตมานัส, “เรื่องเดิม”, หน้า 56

¹⁷ จิระพร วชิราภากร, “เรื่องเดิม”, หน้า 38

¹⁸ จิระพร วชิราภากร, “เรื่องเดิม”, หน้า 38-39

ปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพ และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินเพื่อเป็นการนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป¹⁹

รัฐสวัสดิการตามลัทธิ Collectivism มีแนวคิดที่ว่า รัฐจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงสิทธิเสรีภาพ ในการมีและการใช้ทรัพย์สินของเอกชน โดยอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล ดังนี้

1) บุคคลมีสิทธิในทรัพย์สิน สังคมเป็นผู้ให้ รับรอง และคุ้มครองป้องกันสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวมาแต่ดั้งเดิม และโดยที่สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวเกิดขึ้น หรือมีอยู่ด้วยการดำรงอยู่ของสังคม จึงเกี่ยวพันกับความต้องการของสังคม

ดังนั้น เมื่อสังคมมีความต้องการให้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อความต้องการของสมาชิกส่วนใหญ่ในสังคม บังเอิญคนจึงมีหน้าที่ที่จะต้องให้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อส่วนรวมเป็นการตอบแทนด้วย ทั้งนี้ รัฐจะต้องเข้าควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชนเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าแก่ส่วนรวม

2) บังเอิญคนมีสิทธิเสรีภาพที่จะแสวงหาและสะสมทรัพย์สิน แต่รัฐมีหน้าที่จะต้องสร้างความเสมอภาคและเป็นธรรมให้แก่สมาชิก และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยการกระจายการใช้ทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นธรรมที่สุด

นอกจากนี้ในประเทศที่ดำเนินนโยบายแบบรัฐสวัสดิการอย่างเช่น ประเทศเยอรมันได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม หรือ หลักกรรมสิทธิ์ย่อมมีหน้าที่ ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 14 (2) “กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินก่อให้เกิดหน้าที่ด้วยการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินพึงรับใช้ประโยชน์สังคมส่วนรวมในขณะเดียวกันด้วย”²⁰ ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้ให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างมาก

จะเห็นว่ารากฐานความคิดของการปฏิรูปที่ดินมาจากมูลเหตุแรงจูงใจ หรือที่สำคัญ 2 ประการ คือ แรงจูงใจทางการเมืองและแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะการปฏิรูปที่ดินจะมาจากแรงจูงใจใดแรงจูงใจหนึ่ง หรือทั้ง 2 ประการรวมกันก็เพื่อวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ การกระจายการถือครองที่ดินของคนในสังคมให้เกิดความเป็นธรรม คนที่มีที่ดินมากเกินความจำเป็น

¹⁹ สุคนดา จันทนฤกษ์, *นโยบายการเกษตร*, (พิมพ์ครั้งที่ 2.) กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, (2536), หน้า 19

²⁰ สมยศ เชื้อไทย, “นิติสังคมรัฐ: รัฐที่คำนึงถึงความเป็นธรรม,” *นิตยสารวันรพี* 2526, 7 สิงหาคม 2526, (2526), หน้า 85

ใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ จะถูกกระจายที่ดินไปให้คนอื่นอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นเกษตรกรผู้ไถหว่าน (Tillers) ที่แท้จริงและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง²¹

2.3 ทฤษฎีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ

ระบบเศรษฐกิจหรือเศรษฐกิจที่ได้รับการจัดระเบียบมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ และสร้างดุลยภาพทางเศรษฐกิจ คือ สร้างดุลแห่งผลประโยชน์ในสังคม เพราะทรัพยากรที่ใช้เพื่อสนองตอบความต้องการของบุคคลและสังคมมีจำนวนจำกัด ซึ่งในระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจทำให้เศรษฐกิจขยายตัวมาก แต่ขณะเดียวกันก็สร้างปัญหาความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจอย่างมาก ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา เพราะความแตกต่างในทางเศรษฐกิจ ทำให้กลุ่มคนบางกลุ่มสามารถที่จะใช้ระบบการตลาดแบบเสรีหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง เกิดระบบการผูกขาดโดยการเข้าครอบครองระบบเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในกลุ่มของตน ทำให้เงื่อนไขระบบตลาดเสรีถูกทำลายไป ระบบตลาดที่ปราศจากการแข่งขันจึงไม่สามารถทำหน้าที่ได้ รัฐต้องเข้ามาทำการแทรกแซงเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาด โดยอาศัยกลไกของกฎหมาย เช่น การจำกัดเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สิน จากหลักกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดการถือครองที่ดิน ฯลฯ ดังนั้นภายหลังจากที่โลกประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ หรือเศรษฐกิจตกต่ำในทศวรรษที่ 30 และการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในประเทศเสรีนิยม โดยเฉพาะ Keynes ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการแทรกแซงหรือบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมไว้ว่า “รัฐจะปล่อยให้มีการ Laissez-Faire ต่อไปไม่ได้ เพราะรัฐจะหวังให้เศรษฐกิจดำเนินไปและแก้ปัญหาเองไม่ได้ รัฐต้องเข้าไปแทรกแซง เพื่อให้เกิดดุลยภาพ” รัฐสมัยใหม่จึงมีบทบาทและภารกิจในการเข้าแทรกแซงจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากร หรือปัจจัยที่หายากและมีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งจะทำให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ และเกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม มิฉะนั้นหากปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจเดินไปด้วยตัวของมันเอง โดยรัฐไม่เข้าไปแทรกแซงดูแลแล้วจะเกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและประเทศชาติ จนยากที่จะแก้ไขได้

ดังนั้น เพื่อประโยชน์สุขของสังคมโดยรวม รัฐจึงต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือกับประชาชนผู้ด้อยโอกาสในสังคม เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่เป็นภาระให้แก่สังคมต่อไป ซึ่งแนวความคิดนี้ได้มีวิวัฒนาการมาจากลัทธิ Collectivism ที่มีแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิ

²¹ กวิละ ปัดดา, ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะ กรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดน่าน, (สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์), สาขาวิชานโยบายและการวางแผนสังคม, มหาวิทยาลัยเกริก, (2542) หน้า 11-13

และเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน หรือการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนว่ารัฐยังเคารพในการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนอยู่ トラบไคที่การใช้กรรมสิทธิ์ของเอกชน ไม่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของสังคมเดือดร้อนเสียหาย และรัฐจะเข้าแทรกแซงหรือควบคุมการมีและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่มหาชนเท่านั้น

แนวความคิดตามลัทธิ Collectivism มีแนวคิดว่ารัฐจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงสิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สินของเอกชนอยู่บนพื้นฐานของการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินมีรากฐานมาจากเหตุผล ดังนี้

1) การที่บุคคลมีสิทธิในทรัพย์สินสังคมเป็นผู้ให้ รับรอง และคุ้มครองป้องกันสิทธิในทรัพย์สิน ดังนั้น ปัจเจกชนจึงต้องมีหน้าที่ในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างคุ้มค่า เพื่อเป็นการตอบแทนสังคม

2) รัฐมีหน้าที่ต้องสร้างความเสมอภาคในโอกาสให้แก่สมาชิกส่วนใหญ่ในสังคมลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยการจัดสรรและกระจายการใช้ทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดไปสู่สาธารณะชนอย่างเป็นธรรมที่สุด

3) ในรัฐสวัสดิการ รัฐเป็นฝ่ายให้สวัสดิการแก่เอกชน แต่เอกชนก็มีหน้าที่ด้วย คือเอกชนจะต้องยอมลดสิทธิและเสรีภาพลงบ้าง โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม

3. หลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำนี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Stat ที่แปลว่า รัฐ หลักนิติรัฐเป็นหลักสำคัญที่ใช้ในการปกครองประเทศ การบังคับใช้กฎหมายจะต้องสอดคล้องกับความยุติธรรมและรัฐต้องปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมาย²² ซึ่งความหมายของหลักนิติรัฐนั้นได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำอธิบายไว้ ดังนี้

กมลชัย รัตนสกาวงศ์²³ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เพื่อทำให้เกิดความมั่นคงในเสรีภาพของประชาชนต่อการใช้อำนาจของรัฐ

²² วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*, ค้นคืน 8 เมษายน 2562 <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>

²³ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*, กรุงเทพมหานคร, นิติธรรม, (2537), หน้า 92

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความเห็นไว้ว่าแนวความคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้น ถือว่ารัฐมีอำนาจอธิปไตยแต่รัฐก็ต้องเคารพกฎหมาย ซึ่งมีอยู่ 2 ทฤษฎีหลัก ๆ กล่าว คือ²⁴

1) ทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจตนเองด้วยความสมัครใจ (Auto-Limitation) ทฤษฎีนี้ เยียร์ริง (Ihering) และเจลลิเนค (Jellinek) เป็นผู้เสนอว่ารัฐไม่อาจถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายได้ เว้นแต่รัฐสมัครใจผูกมัดด้วยหลักกฎหมายที่ตนสร้างขึ้น โดยหลักกฎหมายนั้นจะกำหนดสถานะของอำนาจทางการเมืองของรัฐว่า องค์กรใดที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจต้องใช่ และมีข้อจำกัดอย่างไร ซึ่งกฎหมายดังกล่าวก็คือ รัฐธรรมนูญนั่นเอง

2) ทฤษฎีนิติรัฐ (Etat de Droit) ทฤษฎีนี้รัฐโซ และ มงเตสกีเยอ ได้เสนอแนวคิดไว้เป็น คนแรก ๆ และต่อมา การเด คอ มัลแบร์ ได้สรุปแนวคิดดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องอาศัยความสมัครใจของปัจเจกชน แม้รัฐจะมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนในการดำเนินการจัดทำบริหารสาธารณะ แต่รัฐก็จะถูกจำกัดอำนาจไว้โดยกฎหมาย

ดร. วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ ให้คำอธิบายแนวความคิดของหลักนิติรัฐ ว่าหมายถึง รัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญโดยอาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้เป็น 3 ประเภท คือ สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยแท้ สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง²⁵

อย่างไรก็ดี รัฐจะต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในบางกรณีรัฐจำเป็นต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ แต่รัฐให้คำมั่นต่อราษฎรว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล่าวร้ายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง และเป็นกรทั่วไประหว่างหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกล่าวร้ายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใด และภายในขอบเขตอย่างไร

²⁴ ชาลวชัย แสงวงศ์, *กฎหมายมหาชน: ความเป็นมา ทฤษฎีและหลักการที่สำคัญ*, (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน, (2556), หน้า 275-276

²⁵ วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*, กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์นิติธรรม, (2540), หน้า 35

มานิตย์ จุมปา ได้ให้ความเห็นไว้ว่า นิติรัฐ คือ รัฐภายใต้กฎหมาย รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใด ๆ อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจ²⁶

บุญศรี มีวงศ์ โขม ได้ให้ความเห็นไว้ว่า นิติรัฐ คือ รัฐที่กำหนดเป้าหมายที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประกันความเป็นธรรมภายในรัฐในขอบเขตที่รัฐมีอำนาจ และการใช้อำนาจรัฐจะต้องกระทำโดยอาศัยกฎหมาย²⁷

สมยศ เชื้อไทย ได้ให้ความเห็นไว้ว่า นิติรัฐ หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้น พัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้น รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัด โดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเอง เพื่อประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ซึ่งมีคุณค่าสูงสุด²⁸

หลักนิติรัฐ (Legal State) หมายถึง รัฐที่ปกครองด้วย “กฎหมาย” ไม่ใช่ปกครองด้วย “อำนาจบารมี” กล่าวคือ ถือกฎหมายเป็นใหญ่ คนบังคับใช้กฎหมายเป็นรองต่างกับรัฐที่มีกฎหมายในการปกครอง เพราะรัฐที่มีกฎหมายในการปกครอง ก็ไม่แน่ว่า กฎหมายจะเป็นใหญ่หรือไม่ แต่ทั้งนี้ ทุกรัฐล้วนมีกฎหมายในการปกครองด้วยกันทั้งสิ้น จุดสำคัญอยู่ที่ว่ากรณีที่เป็นช่องว่างของกฎหมาย หรือไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ถ้าฝ่ายปกครองถือหลักว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้ฝ่ายปกครองจะกระทำอะไรก็ได้” เพราะเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และในขณะเดียวกันถ้ามีกฎหมายให้อำนาจไว้ฝ่ายปกครองยิ่งจะกระทำอย่างไรก็ได้” การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแทบจะทำได้เลย ไม่ว่าจะตรวจสอบการใช้อำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจ นานวันเข้าเส้นแบ่งระหว่าง ดุลพินิจกับอำเภอใจ บางลงจนแทบจะแยกกันไม่ออกว่าแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งแน่นอนว่า ย่อมไม่เป็นผลดีแก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนจะอยู่ในฐานะผู้ถูกระทำ หรือเป็นกรรมของผู้ใช้อำนาจทางปกครอง มิใช่อยู่ในฐานะเป็นประธานหรือเป็นเจ้าของสิทธิ์อีกต่อไป²⁹

²⁶ มานิตย์ จุมปา ,คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป, (พิมพ์ครั้งที่ 4), กรุงเทพมหานคร, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (2556), หน้า 78

²⁷ บุญศรี มีวงศ์ โขม ,กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (2557), หน้า 124

²⁸ สมยศ เชื้อไทย ,หลักนิติรัฐ, กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (2553), หน้า 20

²⁹ บรรพชาญ จงเจริญประเสริฐ, ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมและนิติรัฐ, เอกสารของการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2, สถาบันรัฐธรรมนุญศึกษา, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 3-4

ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐ (Legal State) จึงมีลักษณะเป็น “หลักคิด” มากกว่าหลักปฏิบัติ ดังนั้นนิติรัฐ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบัญญัติ หรือบังคับใช้กฎหมายควบคู่กับการจัดให้มีกลไกที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น จัดให้มีองค์กรวินิจัย หรือพิพากษาคดีปกครอง อาทิสศาลปกครอง หรือมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายข้อมูลข่าวสาร หรือเป็นหลักคิดกำหนดให้รัฐใช้หลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นกรอบในการดำเนินนโยบายของรัฐ ผลของนิติรัฐ (Legal State) ทำให้บุคคล ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใด ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอย่างเดียวกัน และยังทำให้หลักความเสมอภาค มีความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ

การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่า กฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไร หรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้ เพื่อที่จะบุคคลได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย แนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดหลักต่าง ๆ ตามมาในทางกฎหมายมากมาย เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย (nulla poena sine lege) หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล เป็นต้น

แนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐมีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย คำกล่าวที่ว่าหลักนิติรัฐคือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยมนุษย์ (government of law and not of men) จะเป็นการให้ความหมายของนิติรัฐในเบื้องต้นที่ตรงที่สุดในแง่ของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองแนวความคิด ว่าด้วยนิติรัฐเริ่มต้นขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 17 ในฐานะที่เป็นปฏิริยาที่มีต่อการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อาจกล่าวได้ว่าเสาหลักที่ค้ำจุนนิติรัฐไว้ก็คือ การปกป้องบุคคลจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ปกครอง แนวความคิดนี้สอดคล้องต้องกันกับพัฒนาการ และความเชื่อที่มีมาตั้งแต่ยุคกลางว่าสันติสุขและความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัยกฎหมาย อย่างไรก็ตามในวงวิชาการเยอรมัน ซึ่งเป็นแหล่งที่พัฒนาแนวคิดเรื่องนิติรัฐขึ้น จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีที่ยุติว่าใครเป็นผู้ที่ให้ความหมายของคำว่า Rechtsstaat อย่างชัดเจนเป็นคนแรก แต่ส่วนใหญ่เชื่อกันว่า Robert von Mohl ซึ่งได้ศึกษารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในเวลานั้นเป็นอย่างดี เป็นคนแรกที่น่าเอาความคิดที่ว่า การดำรงอยู่ของรัฐไม่ควรจะขึ้นอยู่กับกำลังอำนาจ แต่ควรขึ้นอยู่กับเหตุผล มาอธิบายอย่างเป็นระบบในตำรากฎหมายว่าด้วยรัฐแห่งราชอาณาจักรWürttemberg (Staatsrecht des Koenigreichs Wuerttemberg) หนึ่ง สำหรับ Mohl แล้วเสรีภาพของปัจเจกบุคคลย่อมถือเป็นหัวใจของมโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐ³⁰

³⁰ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*, ค้นคืน 8 เมษายน 2562 <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>

4. แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในส่วนนี้ประกอบด้วยหัวข้อเกี่ยวกับพัฒนาการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ความหมายของสิทธิเสรีภาพ ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ และการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.1 พัฒนาการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

การเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นหลักพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและยุติธรรม ในทางประวัติศาสตร์พัฒนาการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนสามารถแบ่งได้ 4 ช่วง³¹ ดังนี้

1) ช่วงที่หนึ่งเป็นช่วงพัฒนาการเกี่ยวกับเสรีภาพในทางศาสนา ซึ่งพัฒนาการเกี่ยวกับเสรีภาพในทางศาสนานั้นประสบผลสำเร็จทีละน้อย ในช่วงของการปฏิรูปทางศาสนาตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 ซึ่งมีปัญหาการละทิ้งศาสนาคริสต์ ไม่เคารพพระเจ้า ปัญหาของความสัมพันธ์ระหว่างศาสนากับปรัชญาและวิชาการสมัยใหม่ได้มีความขัดแย้งกันเสมอมา เสรีภาพในทางศาสนาประสบผลสำเร็จเป็นครั้งแรก เมื่อสงครามกลางเมืองที่เกิดจากความแตกแยกในทางศาสนา ทำให้รัฐต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องมีความเป็นกลางในทางศาสนา การที่รัฐเป็นกลางในทางศาสนาเป็นการคลี่คลายไปสู่การเป็นรัฐสมัยใหม่ เรื่องการนับถือศาสนาคริสต์เป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลและต้องยอมรับว่าศาสนาคริสต์ หรือความเชื่อนั้นจะต้องมีความจริงรวมอยู่ในศาสนาหรือความเชื่อนั้นด้วย จึงทำให้เกิดความมั่นคงต่อความเคารพในความเชื่อที่แตกต่างออกไปของบุคคลในสังคม

2) ช่วงที่สอง เป็นพัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องกรรมสิทธิ์ เสรีภาพในการทำสัญญา และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ช่วงศตวรรษที่ 17 ผู้ปกครองได้ดำเนินการขยายอำนาจทั้งภายในและภายนอก ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เพื่อนำไปจ่ายเป็นค่าจ้างให้แก่กองทัพ ทำให้นโยบายในทางเศรษฐกิจโดยรวมของรัฐจึงต้องเป็นนโยบายที่สร้างความเข้มแข็งในอำนาจทางการเงินของรัฐตามแนวคิดพาณิชย์นิยม (Merkantilismus) จากพัฒนาการของสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจและหลักความเสมอภาคย่อมเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของกระบวนการในการกำหนดส่วนตนเองของระบบทุนนิยม ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงจากสังคมศักดินามาเป็นสังคมแบบกรรมวิธีโดยการปฏิวัติของชนชั้นกรรมวิธีที่ถูกผู้ครองที่ดินกดขี่จนทำให้เกิดแนวคิดที่ให้มีการยกเลิกการดำเนินชีวิตที่ต้องขึ้นอยู่กับผู้ครองที่ดินอันเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีความมุ่งหมายเพื่อมนุษยธรรม

³¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, (พิมพ์ครั้งที่ 4), กรุงเทพมหานครวิญญูชน, (2555), หน้า 41

3) ช่วงที่สาม เป็นพัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพซึ่งเป็นช่วงเกี่ยวกับการพัฒนาเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสิทธิและเสรีภาพในช่วงที่สามนี้เป็นการพัฒนาเสรีภาพในทางประชาธิปไตย ได้แก่ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ เสรีภาพในการชุมนุม และเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม จากความเติบโตในทางเศรษฐกิจประกอบกับการได้รับการศึกษาขั้นสูงของชนชั้นกระฎุมพี ทำให้ชนชั้นกระฎุมพีเข้ามามีบทบาทปกครองมากขึ้น โดยต้องอาศัยเสรีภาพในทางประชาธิปไตย ในการมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เพื่อสนับสนุนให้หลักการดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง และเป็นเครื่องมือในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอรัฐ

4) ช่วงที่สี่ เป็นพัฒนาการสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ หรือสิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคมได้รับการพัฒนาอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ 19 โดยสิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคมนั้นเกี่ยวกับผลประโยชน์โดยรวมของสังคม ได้แก่ การมีงานทำ การให้หลักประกันสำหรับอนาคต การให้ความดูแลสุขภาพ อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย เป็นต้น องค์ประกอบพื้นฐานของสิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคม มีสาเหตุสำคัญคือการเกิดขึ้นของชนชั้นกรรมาชีพ ซึ่งเป็นชนชั้นที่ถูกเอาเปรียบจากระบบการผลิตแบบทุนนิยม จึงก่อให้เกิดจิตสำนึกของชนชั้นผู้ใช้แรงงานขึ้น และสามารถทำการกดดันต่ออำนาจรัฐได้ แต่สิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคมจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ถ้าไม่มีมาตรการทางกฎหมายมาบังคับ เนื่องจากสิทธิเสรีภาพตามความหมายดั้งเดิมนั้นไม่เพียงพอที่จะควบคุมครองต่อชนชั้นผู้ใช้แรงงานเพราะชนชั้นแรงงานขาดเครื่องมือในการใช้สิทธิดังกล่าวจนทำให้ชนชั้นผู้ใช้แรงงานพัฒนาวิธีการในทางกฎหมายเอง โดยการก่อตั้งสหภาพแรงงานจนนำไปสู่การยึดอำนาจรัฐเพื่อทำการเปลี่ยนแปลงทางสังคม³²

4.2 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของคำว่าสิทธิว่า “สิทธิเป็นการก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นในอันที่จะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ รวมถึงมีหน้าที่ที่จะไม่รบกวนต่อสิทธิหรือหน้าที่ที่จะกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้เป็นไปตามสิทธิ ทั้งนี้แล้วแต่ประเภทของสิทธินั้น ๆ ด้วย”³³

มานิตย์ จุมปา³⁴ ให้ความเห็นไว้ว่า สิทธิ (Right) คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิในทรัพย์สิน

³² บรรเจิด สิงคะเนติ, “เรื่องเคม”, หน้า 37-41

³³ หยุด แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์ประกายพรึก, (2535), หน้า 224

³⁴ มานิตย์ จุมปา, *หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพมหานคร, นิติธรรม, (2557), หน้า 82-83

สิทธิในชีวิตและร่างกาย เป็นต้น เสรีภาพ (Liberty) คือ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น มีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เช่น เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร เสรีภาพในการเดินทาง เป็นต้น

วรพจน์ วิสฤตพิชญ์³⁵ ให้ความเห็นไว้ว่า สิทธิ (Right) เป็นอำนาจของบุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นอีกคนหนึ่ง หรือหลายคนกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตน เสรีภาพ (Liberty) เป็นอำนาจของบุคคลในอันที่จะกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะกระทำ และที่จะไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะกระทำ สิทธิและเสรีภาพเป็นคำที่ใช้ควบคู่กันเสมอ แต่ความหมายของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีความหมายที่แตกต่างกันทั้งความหมายทั่วไปและความหมายตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์³⁶ ให้ความเห็นไว้ว่า สิทธิ ตามความหมายทั่วไปนั้นเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมาย ดังนั้น ถ้าบุคคลใดเป็นผู้ทรงในสิทธิ บุคคลอื่น ๆ ก็มีหน้าที่ที่จะต้องเคารพต่อการใช้สิทธิของบุคคลนั้น สำหรับสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนอันเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง รวมทั้งก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของรัฐเข้ามาแทรกแซงในขอบเขตแห่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน

เสรีภาพ หมายถึง สภาพการณ์หรือสภาวะของบุคคลที่มีอิสระในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยความประสงค์ของตนเอง และไม่อยู่ภายใต้ความครอบงำหรือแทรกแซงบุคคลอื่น สำหรับเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลในการกำหนดตนเองโดยอิสระ ที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยตนเอง โดยไม่ต้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยให้การใช้เสรีภาพของบุคคลเหล่านั้น

บรรเจิด สิงคะเนติ³⁷ ให้ความเห็นไว้ว่า สิทธิตามความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นแต่สิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น ถือเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน

³⁵ วรพจน์ วิสฤตพิชญ์, *สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*, (พิมพ์ครั้งที่ 1), กรุงเทพมหานคร, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, (2538), หน้า 17

³⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “เรื่องเดิม”, หน้า 205-206

³⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, “เรื่องเดิม”, หน้า 49-51

(das subjective oeffentliche Recht) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรใช้อำนาจอรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ

เสรีภาพ หมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด อันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง ซึ่งความแตกต่างระหว่างสิทธิและเสรีภาพจึงอยู่ที่ว่า สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง แต่ในขณะที่เสรีภาพเป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยปราศจากการแทรกแซงครอบงำจากบุคคลอื่นเสรีภาพจึงไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลแต่อย่างใด

Pieroth และ Schlimk เห็นว่า การให้ความหมายของสิทธิและเสรีภาพหรือตามที่เยอรมันเรียกว่า “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (Grundrechte) อาจให้ความหมายได้ 2 นัย³⁸ คือ

1) นัยแรก สิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีอยู่ก่อนที่จะมีรัฐเสรีภาพและความเสมอภาคของปัจเจกบุคคลดังกล่าวเป็นเงื่อนไขอันชอบธรรมที่ก่อให้เกิดรัฐขึ้น ด้วยเหตุนี้สิทธิในเสรีภาพและสิทธิในความเสมอภาคจึงผูกพันและเป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจอรัฐ

2) นัยที่สอง สิทธิขั้นพื้นฐานรวมเป็นสิทธิทั้งหลาย ซึ่งตกได้แก่ปัจเจกบุคคล มิใช่เฉพาะในฐานะที่มนุษย์ แต่หากได้รับสิทธินั้น เพราะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐโดยสิทธิเหล่านั้นไม่ได้มีอยู่โดยไม่มีรัฐ หากแต่สิทธิทั้งหลายของบุคคลนั้นล้วนได้รับไปจากรัฐทั้งสิ้น

สำหรับสิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายทั่วไป Pieroth และ Schlimk ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง สิทธิของปัจเจกบุคคลอันเป็นสิทธิที่ผูกพันต่อรัฐ สิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้เรียกร้องการให้เหตุผลจากรัฐในกรณีที่จะมีการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว ในกรณีนี้ย่อมถือว่าสิทธิขั้นพื้นฐานมีอยู่ก่อนรัฐ³⁹

4.3 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

การแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพมีหลายลักษณะ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึง การจำแนกสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขที่กำหนดในการจำกัดสิทธิและการแบ่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรอง ดังนี้

1) การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิ แบ่งเป็น 3 รูปแบบ คือ

³⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, “เรื่องเดิม”, หน้า 49

³⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, “เรื่องเดิม”, หน้า 50

(1) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปนั้น รัฐธรรมนูญเพียงแต่เรียกร้องว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นอาจกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย แต่สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปไม่ได้เรียกร้องเงื่อนไขพิเศษในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ

(2) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษนั้น รัฐธรรมนูญเรียกร้องว่าการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้นจะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง หรือต้องผูกพันกับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือต้องดำเนินการโดยวิธีการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเท่านั้น

(3) สิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมายนั้น เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่อยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิโดยกฎหมายใด ๆ ทั้งสิ้น

2) การแบ่งสิทธิและเสรีภาพที่คุณค่า หากมีการล่วงละเมิดยอมได้การคุ้มครองตามกฎหมาย⁴⁰ ส่วนสิทธิพลเมือง คือ สิทธิในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ หรือบรรดาสหสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองได้แก่ เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น โดยสิทธิพลเมืองจะมีได้ เฉพาะภายหลังจากมีรัฐเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น เนื่องจากรายการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ รัฐจึงต้องกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิของราษฎรภายในรัฐของตน⁴¹

สิทธิและเสรีภาพจำแนกตามอาการที่ใช้ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท⁴² คือ สิทธิและเสรีภาพในมโนธรรม (Liberty of Conscience) และสิทธิและเสรีภาพในการกระทำ (Liberty of Action) โดยสิทธิและเสรีภาพในมโนธรรมหรือสิทธิและเสรีภาพในทางความคิด เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพเป็นเรื่องที่อยู่ภายในจิตใจ มีลักษณะสัมบูรณ์ ประชาชนมีอิสระในทางความคิดและจินตนาการได้ไม่มีขอบเขต การขัดเยียดให้ประชาชนเชื่อในทางใดทางหนึ่งนั้น ไม่มีทางประสบความสำเร็จ ส่วนสิทธิและเสรีภาพในการกระทำเป็นสิทธิและเสรีภาพในการเคลื่อนไหวร่างกายตามที่ใจคิด แต่จะต้องมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมการกระทำดังกล่าวนี้เนื่องจากอาจกระทำตามอำเภอใจจนไปกระทบต่อบุคคลอื่นได้ จึงต้องมีมาตรการป้องกันไว้เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อสิทธิของผู้อื่นหรือประโยชน์ส่วนรวม

⁴⁰ อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์, *สิทธิมนุษยชน*, (พิมพ์ครั้งที่ 5), กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน, (2555), หน้า 24

⁴¹ วรพจน์ วิสชุดพิชญ์, “เรื่องเดิม”, หน้า 28

⁴² สุวีร์ตัน ประจันปัจจนิก, *สิทธิ เสรีภาพ: หลักทั่วไป*, คั่นคืน 3 มกราคม 2563

4.4 แนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

ด้วยเหตุว่าสิทธิและเสรีภาพมาจากประชาชนตามแนวความคิดเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน ถ้าจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนด้วยเช่นกัน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนร่วมกันเท่านั้นแต่เมื่อพิจารณาจากความเป็นจริงแล้วการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนตามอุดมคตินั้น เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากและเป็นไปไม่ได้ เนื่องจากการใช้อำนาจประชาธิปไตยโดยตรงโดยประชาชน โดยไม่มีองค์กรใดมาเชื่อมโยงเป็นเรื่องที่รัฐชาติในระบบประชาธิปไตยใด ๆ ก็ทำได้ยากจึงมีความจำเป็นต้องมี “กรรมการ” หรือ “องค์กรหรือตัวแทนของผู้ใช้อำนาจ” เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น

การปกครองในระบบประชาธิปไตยในสมัยปัจจุบันนี้ เป็นแบบตัวแทนทั้งสิ้น (ประชาธิปไตยแบบทางอ้อม) ซึ่งประชาชนได้เลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเองทั้งสิ้น ซึ่งจะเป็นการเลือกได้เพียงใด หรือระดับใดก็แล้วแต่รูปแบบการปกครองของแต่ละรัฐ การใช้อำนาจรัฐของประชาชนผ่านระบบตัวแทนในรูปแบบขององค์กรผู้ใช้อำนาจ ประกอบด้วย องค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ใช้อำนาจในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ตามที่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ องค์กรบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ใช้อำนาจบริหารและปกครองระบบราชการตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ ให้อำนาจไว้ ในขณะที่องค์กรตุลาการหรือศาล ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยและตัดสินข้อพิพาทเมื่อเกิดข้อพิพาท หรือปัญหาตามที่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ ให้อำนาจไว้ จึงสรุปได้ว่า การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐที่ปกครองด้วยระบบประชาธิปไตย จะทำได้โดยการตรากฎหมายโดยองค์กรซึ่งถือว่าเป็น “ตัวแทน” ของประชาชน ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเท่านั้น⁴³

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้นั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 26 “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ

⁴³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, (2549), หน้า 106

และเสรีภาพไว้ด้วย” ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องกระทำขึ้นโดยกฎหมาย⁴⁴ ซึ่งหลักการในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

1) หลักความพอสมควรแก่เหตุ

ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญเรียกร้องให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติหลักในเรื่องความจำเป็นไว้นี้แสดงให้เห็นถึงร่องรอยของหลักนิติรัฐ และการยอมรับหลักพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักที่มีขึ้นเพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐไม่ให้เกินไปโดยอำเภอใจ ถือเป็นหลักธรรมนูญทั่วไปที่มีค่าบังคับเท่ากันกับบทบัญญัติอื่นแห่งรัฐธรรมนูญ องค์กรณีบัญญัติแม้ว่าโดยสภาพไม่ใช่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยตรง แต่องค์กรณีบัญญัติก็อาจใช้อำนาจรัฐตรากฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เช่นกัน ด้วยเหตุดังกล่าว เมื่อองค์กรณีบัญญัติจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายนั้นจึงต้องสอดคล้องกับหลักความสมควรแก่เหตุ ดังนี้

(1) มาตรการที่องค์กรณีบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้องเหมาะสมที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หลักความเหมาะสมนี้เรียกร้องความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่รัฐใช้จำกัดหรือลดสิทธิของประชาชนกับผลที่จะได้รับจากการใช้มาตรการนั้น เมื่อองค์กรณีบัญญัติจะตรากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งมีผลล่วงละเมิดแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มาตรการต่าง ๆ ที่ได้รับการกำหนดขึ้น และตราไว้ในกฎหมายนั้นอยู่ในวิสัยที่จะทำให้ผลที่ตนต้องการบรรลุได้หรือไม่

(2) มาตรการที่องค์กรณีบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการ เพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการสำเร็จลงได้ หลักความจำเป็นนี้เรียกร้องให้องค์กรณีบัญญัติเปรียบเทียบมาตรการต่างๆ ที่จะบัญญัติลงไว้ในกฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรการที่เหมาะสมในอันที่จะดำเนินการให้เกิดผลได้ตามที่องค์กรณีบัญญัติต้องการ กล่าวคือ ในกรณีที่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการ องค์กรณีบัญญัติจะต้องเลือกเอามาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดมาบัญญัติเป็นกฎหมาย หากองค์กรณีบัญญัติเลือกเอามาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพอย่างรุนแรงมาบัญญัติเป็นกฎหมาย

⁴⁴ เลิศศักดิ์ ต้นโต, การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกควบคุมตัวภายใต้พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์), มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ, (2555), หน้า 45

ทั้ง ๆ ที่อาจเลือกมาตรการที่รุนแรงน้อยกว่าได้แล้ว ย่อมถือว่ากฎหมายฉบับนั้นขัดต่อหลักความจำเป็น ดังนั้นจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ⁴⁵

(3) มาตรการที่องค์กรณีบัญญัติขึ้นในกฎหมายเพื่อใช้บังคับนั้น นอกจากจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแล้ว จะต้องเป็นมาตรการที่พอเหมาะสมควรแก่เหตุอีกด้วย หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบนี้ เรียกร้องให้องค์กรณีบัญญัติ ชั่งน้ำหนักประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไป อันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการแห่งกฎหมายที่เหมาะสมและจำเป็นนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง มาตรการตามกฎหมายย่อมขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ หากมาตรการนั้นไม่ได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการในการวินิจฉัยว่า กฎหมายนั้นขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบนี้หรือไม่ ให้เริ่มพิจารณาสิ่งที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์จะคุ้มครองปัจเจกชนก่อน

2) หลักการคุ้มครองสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

ในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น องค์กรณีบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายให้กระทบกระเทือนแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพได้ บทบัญญัติในส่วนนี้ไม่ใช่เป็นการประกาศเจตจำนงที่ไร้สาระหรือฟุ่มเฟือย แต่เป็นบทบัญญัติที่เรียกร้ององค์กรณีบัญญัติให้ต้องปฏิบัติและมีคำบังคับในทางรัฐธรรมนูญ กฎหมายใดที่ตราขึ้นกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิ กฎหมายนั้นย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาก็คือ การคุ้มครองสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพเป็นการคุ้มครองโดยเด็ดขาดหรือไม่ และอย่างไรเรียกว่ากระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

3) หลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและหลักการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล⁴⁶

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติเรียกร้ององค์กรณีบัญญัติในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่าจะต้องตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง บทบัญญัติมาตรานี้มีด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ ประการแรกเหตุผลในเรื่องการแบ่งแยก

⁴⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย, ค้นคืน 27 เมษายน 2561 จาก <http://lawwebservice.com/lawsearch/AchamVorachet03.pdf>

⁴⁶ ยุทธนา เหมรัญ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้นับถือศาสนาอิสลามในการถูกดำเนินคดีอาญา, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์), มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ, (2546), หน้า 11

อำนาจและประการที่สอง เหตุผลในการป้องกันมิให้เกิดเอกสิทธิ์และการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กฎหมายซึ่งจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปนั้น ก็เนื่องจากไม่ต้องการให้องค์กรนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองเองในรูปของกฎหมาย เพราะเหตุผลว่าคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือหลักที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ถือเป็นภาระหน้าที่โดยแท้ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง หากพิจารณากระบวนการกระทำของรัฐแล้ว จะพบว่ากฎหมายและคำสั่งทางปกครองมีจุดที่เหมือนกัน คือ เป็นการกระทำของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชนในรัฐ กฎหมายและคำสั่งทางปกครองมุ่งใช้บังคับกับประชาชนเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามกฎหมายแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองในสาระสำคัญ คือ กฎหมายนั้นมุ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ไม่จำกัดจำนวนและกับบุคคลไม่จำกัดจำนวน ส่วนคำสั่งทางปกครองนั้นใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลที่ระบุจำนวนได้แน่นอนกลุ่มหนึ่งและกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี

กล่าวโดยสรุปกฎหมายเป็นเรื่องที่ใช้บังคับทั่วไป มีลักษณะเป็นนามธรรม (general – abstract) ในขณะที่คำสั่งทางปกครองเป็นเรื่องที่ใช้บังคับเฉพาะรายมีลักษณะเป็นรูปธรรม (individual – concrete) ในกรณีที่มีการออกกฎหมายที่ใช้บังคับกับกลุ่มคนที่ไม่สามารถระบุจำนวนให้ชัดเจนแน่นอนไปได้ แต่เป็นกลุ่มบุคคลเฉพาะ นอกจากหลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะบุคคล และเฉพาะกรณีจะมีผลเป็นการคุ้มครองมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติล่วงล้ำเข้ามาในเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารแล้ว หลักการดังกล่าวยังช่วยคุ้มครองปัจเจกชน มิให้รัฐเลือกปฏิบัติโดยการตรากฎหมายเฉพาะกรณีขึ้นใช้บังคับด้วย

กฎหมายที่มีผลทั่วไปเป็นเครื่องประกันความสม่ำเสมอและความเท่าเทียมกันในผลทางกฎหมายสำหรับข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่เหมือนกัน การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันนี้ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความยุติธรรม บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 26 วรรค 2 และมาตรา 27 นี้จึงมีผลเป็นการต่อยอดหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญฯ และทำให้หลักความเสมอภาค ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมอีกทางหนึ่ง

4) หลักการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย

ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจองค์กรนิติบัญญัติจะต้องอ้าง หรือระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ในกฎหมายฉบับนั้น หลักการดังกล่าวนี้มีขึ้นเพื่อเตือนให้องค์กรนิติบัญญัติตระหนักว่าตนกำลังตรากฎหมายล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนอยู่ เพื่อที่องค์กรนิติบัญญัติจะได้ตรากฎหมายจำกัด

สิทธิและเสรีภาพเฉพาะที่ตนต้องการจริง ๆ เท่านั้น และเพื่อเป็นเครื่องช่วยในการใช้และการตีความกฎหมายด้วย เพื่อไม่ให้การระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องในทางรูปแบบมีผลเป็นการจำกัดหรือเป็นอุปสรรคต่อการทำงานขององค์กรนิติบัญญัติโดยไม่จำเป็น ซึ่งในกระบวนการตรากฎหมายเป็นกระบวนการหรือวิธีการในการออกกฎหมายซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด⁴⁷

อย่างไรก็ตามในการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น องค์กรนิติบัญญัติจะต้องระบุนเฉพาะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องและที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมายจะระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจทุกมาตราไว้ในกฎหมายโดยมีมูลเหตุจูงใจที่จะป้องกัน มิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหาได้ไม่ การฝ่าฝืนไม่ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลส่งผลให้กฎหมายฉบับนั้นขัดรัฐธรรมนูญ โดยเหตุนี้ย่อมต้องถือว่ากฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยไม่ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจใช้บังคับไม่ได้ทั้งหมด

จะเห็นได้ว่าที่มาและแนวคิดของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยเฉพาะประเทศที่มีอารยธรรมในการปกครองประเทศ เช่น ประเทศในแถบยุโรปตะวันตก อันเป็นต้นแบบของระบอบการปกครองที่ประเทศไทยได้ลอกเลียนแบบอย่างมา ล้วนมีแนวคิดว่าการปกครองบ้านเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้น จะต้องมีการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ กล่าวคือ ผู้ปกครองจะต้องปกครองภายใต้กฎหมาย ประชาชนมีความเสมอภาค มีสิทธิเสรีภาพและมีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมือง

แนวคิดดังกล่าวเป็นที่ยอมรับ มาจนถึงปัจจุบันว่า บุคคลทุกคนเมื่อเกิดมาเป็นมนุษย์ ย่อมมีความเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ด้วยกัน ทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเป็นของตนเอง เช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการอยู่อาศัย สิทธิในร่างกายและทรัพย์สิน เป็นต้น แต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวนี้ หากให้ใช้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด ก็จะทำให้ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือทำให้เกิดความไม่สงบสุข และเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง อันเป็นการใช้ชีวิตที่ขาดระเบียบของสังคม ทำให้สังคมนั้นอยู่ไม่ได้ เกิดการทะเลาะเบาะแว้งฆ่าแกงกันในที่สุด เพราะเป็นเรื่องต่างคนต่างอยู่โดยถือและอ้างสิทธิเสรีภาพที่ตนมีอยู่ ด้วยเหตุนี้เองจึงมีแนวคิดที่ว่าเพื่อให้บุคคลทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเป็นของตนเอง ในขณะเดียวกันก็ให้สังคมสามารถอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก ร่มเย็นเป็นสุข มนุษย์จึงตกลงกันว่า ทุกคนจะยอมสละสิทธิ

⁴⁷ สถาบันพระปกเกล้า, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดรัฐธรรมนูญและกฎหมาย กระบวนการตรากฎหมาย*, กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของคุรุสภา, (2544), หน้า 3

และเสรีภาพบางประการของตน เพื่อไม่ให้ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของคนอื่นและให้เกิดความสงบสุขภายในบ้านเมือง และเกิดความมั่นคงภายในสังคมของตน โดยยินยอมมอบอำนาจให้ผู้ปกครองซึ่งมาจากผู้แทนของประชาชนกำหนดคดีหรือกฎหมาย ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติขึ้น เช่น ห้ามมิให้ประชาชนเข้าไปในสถานที่ราชการที่มีเอกสารลับเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ อันเป็นสถานที่ที่หวงแหนไว้ ห้ามมิให้เข้าไปในสถานที่ราชการในเวลากลางคืน อันเป็นการจำกัดสิทธิในการเดินทางของประชาชน บังคับให้ประชาชนต้องเสียภาษี อันเป็นการจำกัดสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชน เพื่อรัฐจะได้นำรายได้มาบริหารประเทศหรือป้องกันประเทศไม่ให้ถูกรุกราน เช่น ให้เป็นเงินเดือนทหาร ตำรวจ หรือซื้ออาวุธให้ทหารป้องกันประเทศ ซื้อเรือดำน้ำกับความมั่นคงในสถานการณ์และภัยคุกคามปัจจุบัน หรือนำเงินภาษีมาสร้างถนน เพื่อให้ประชาชนใช้สัญจรไปมา อันเป็นประโยชน์ของสาธารณะ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการจำกัดสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนแต่ละคนในเรื่องภาษี ก็เพื่อนำมาใช้ประโยชน์แก่สาธารณะ การห้ามแสดงความคิดเห็นอันเป็นการหมิ่นประมาทผู้อื่นเพื่อมิให้เป็นการใช้สิทธิกระทบต่อสิทธิของผู้อื่น เป็นต้น หากมีการฝ่าฝืนผู้ปกครองหรือรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายในฐานะฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองก็จะดำเนินการหรือดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืน โดยอาจนำตัวมาฟ้องร้องเพื่อให้ผู้ปกครองหรือรัฐในฐานะฝ่ายตุลาการพิจารณาลงโทษหรือสั่งการอย่างอื่น

5. แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์

กรรมสิทธิ์ มาจากคำว่า *Dominium* ในกฎหมายโรมันซึ่งปรากฏอยู่ใน *Corpus Juris Civilis* ของพระเจ้าจัสติเนียน (Justinian) ถือว่าเป็นสิทธิเหนือทรัพย์สินที่สมบูรณ์ที่สุดในสถาบันกฎหมายเอกชนเจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิครอบครอง (*Jus Possidendi*) สิทธิใช้สอย (*Jus Utendi*) สิทธิที่จะได้ดอกผล (*Jus Fruendi*) กับสิทธิที่จะจำหน่ายและทำลายทรัพย์สิน (*Jus Abutendi*) สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้บ้างแต่ยังคงถือว่ามีความสมบูรณ์อยู่⁴⁸

สิทธิในการถือครองที่ดิน การถือครองที่ดินผู้ถือครองอามีสิทธิในฐานะที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ โดยมีเอกสารหลักฐานแสดงการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินประเภท โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรืออามีเพียงสิทธิครอบครองโดยมีเอกสารหลักฐานประเภท สค. 1, ใบจอง, น.ส. 3, น.ส. 3ก ซึ่งกรรมสิทธิ์ในกฎหมายของไทยได้มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ว่า ผู้เป็นเจ้าของในที่ดิน

⁴⁸ พันตำรวจเอกหญิง นัยนา เกิดวิชัย, รายงานการวิจัย เรื่อง การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, (2549), หน้า 12

มีอำนาจใช้สอย จำหน่าย ได้ดั่งผลติดตามเอาคืน ชัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้อง ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้เป็นสิทธิเด็ดขาดที่เจ้าของมีสิทธิใช้ได้เต็มที่ แต่การใช้สิทธินั้นไม่อาจจะใช้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัดทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายหรือไปกระทบสิทธิของบุคคลอื่นได้ และสิทธินั้นอาจถูกจำกัดโดยกฎหมายเฉพาะเรื่องก็ได้

ซึ่งในเรื่องนี้ ออสติน (Austin) นักนิติศาสตร์อังกฤษ ได้กล่าวว่ากรรมสิทธิ์ หมายถึง สิทธิในทรัพย์สินซึ่งไม่มีจำกัดในการใช้ ไม่มีข้อกำหนดห้ามในการจำหน่าย ไม่มีการกำหนดเวลาจำกัด⁴⁹ ดังนั้น ลักษณะของกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงเป็นสิทธิเด็ดขาด (Asolite) ก่อให้เกิดอำนาจหวงกัน และมีลักษณะถาวร (Perpetual)⁵⁰ ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ชอบที่จะใช้สอย จำหน่าย หรือได้ดั่งผลจากทรัพย์สินนั้น แต่ต้องอยู่ภายในบังคับขอบเขตของกฎหมาย เช่น การได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากการจัดรูปที่ดิน จะมีข้อกำหนดห้ามโอน 5 ปี หรือ 10 ปี ผู้ทรงกรรมสิทธิ์จะจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินในระหว่างระยะเวลาห้ามโอนนั้นไม่ได้ และก่อให้เกิดอำนาจหวงกัน ไม่ให้บุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง และมีสิทธิติดตามเอาคืนทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือ เว้นแต่จะมีข้อจำกัดตามกฎหมาย โดยเจ้าของกรรมสิทธิ์ชอบที่จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของตนได้โดยลำพัง บุคคลอื่นไม่มีอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องชัดเจนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ทรงสิทธิมีสิทธิที่จะขับไล่ผู้ที่เข้ามาแย่งการครอบครองหรือเอาคืนมาซึ่งทรัพย์สินของตนได้ แม้จะต้องใช้กำลัง แต่การใช้อำนาจจะต้องใช้ด้วยความระมัดระวังภายในขอบเขตพอสมควรแก่เหตุไม่เกินกว่าความจำเป็นที่ต้องกระทำ

นอกจากนี้ กรรมสิทธิ์ในที่ดินมีความมั่นคงถาวร ไม่มีการสิ้นสุดไปโดยกาลเวลาตราบเท่าที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงยึดถือและใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น แต่หากทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าเป็นเวลานาน ที่ดินนั้นอาจตกเป็นของรัฐได้ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 6 ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากรรมสิทธิ์ เป็นทรัพย์สินที่แสดงความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินของบุคคล โดยมีสิทธิเด็ดขาด ก่อให้เกิดอำนาจหวงกัน มีความเป็นถาวร ซึ่งเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนได้โดยไม่ถูกขัดขวาง หากการใช้ประโยชน์นั้นไม่ไปรบกวนสิทธิของผู้อื่น หรืออยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมาย ซึ่งกรรมสิทธิ์ของบุคคลในอสังหาริมทรัพย์จะได้ก็แต่ผู้ที่มีหนังสือแสดงสิทธิประเภท โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว⁵¹

⁴⁹ เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, (2528), หน้า 5

⁵⁰ มาโรจน์ ขจรไพศาล, มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ, (2544), หน้า 130

⁵¹ จิระพร วชิราภากร, “เรื่องเดิม”, หน้า 25

นอกจากนี้กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังหมายความถึงสิทธิในที่ดินด้วยซึ่ง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มี 2 ประการ คือ กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง

1) กรรมสิทธิ์บุคคลอาจเป็นเจ้าของที่ดินได้โดยการมีกรรมสิทธิ์ คือ รัฐจะออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้ ได้แก่ โฉนดที่ดิน

2) สิทธิครอบครอง หมายถึง สิทธิครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของโดยการทำประโยชน์หรือถือครอง แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์โดยรัฐจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก) หรือหลักฐานที่เรียกชื่ออย่างอื่น กรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครองเหมือนกันที่ผู้ครอบครองต่างมีความเป็นเจ้าของเสมอกันสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินสามารถจำหน่ายจ่ายโอน เช่น ซื้อขายให้ โอนมรดก ฯลฯ และมีสิทธิได้ดอกผลตลอดทั้งมีสิทธิที่จะปกป้องคุ้มครอง เป็นต้น ได้เหมือนกัน

ซึ่งข้อแตกต่างระหว่างกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง คือ ชนิดของเอกสารสิทธิ กรรมสิทธิ์ เอกสารสิทธิ คือ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เท่านั้น แต่เฉพาะที่บ้าน ที่สวน ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 แม้ยังมิได้รับโฉนดที่ดินบุคคลผู้เป็นเจ้าของย่อมมีกรรมสิทธิ์⁵² ส่วนสิทธิครอบครองคือที่ดินที่ไม่มีหลักฐานโฉนดที่ดิน มีเอกสารสิทธิประเภท ส.ค.1, ใบจอง, น.ส.3, น.ส.3 ก, น.ส.3 ข การแย่งการครอบครองที่ดินมีกรรมสิทธิ์ต้องแย่งการครอบครองโดยสงบเปิดเผย และเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกัน 10 ปี จึงจะได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 ส่วนที่ดินที่มีสิทธิครอบครองหากถูกแย่งการครอบครองต้องฟ้องคืนภายใน 1 ปี มิเช่นนั้นหมดสิทธิฟ้องเรียกคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375

6. แนวคิดเกี่ยวกับโฉนดชุมชน

เมื่อประชากรในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ขณะที่ที่ดินมีจำนวนเท่าเดิม การเข้าจับจอง พื้นที่ป่าเพื่อการอยู่อาศัยและทำมาหากินเพิ่มมากขึ้น วิธีชีวิตจากประชาชนกลุ่มเล็ก ๆ กลายเป็นประชาชน กลุ่มใหญ่ขึ้นซึ่งเรียกว่า ชุมชน จากการทำกิจกรรมเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ เริ่มขยายเป็นการทำนา ทำไร่ รวมไปถึงการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อตัดไม้ ทำไร่เลื่อนลอย มีการแย่งชิงที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและทำกิน ป่าไม้ถูกทำลาย พื้นที่ป่ามีสภาพเสื่อมโทรม ส่งผลให้พื้นที่ป่ามีปริมาณลดน้อยลงเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้รัฐบาล จึงเริ่มให้ความสำคัญแก้ปัญหาที่ดิน โดยได้บรรจุ

⁵² ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมายลักษณะทรัพย์, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, (2521), หน้า 64

นโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ และการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับแรก เมื่อพ.ศ. 2504 และปรากฏอย่างต่อเนื่อง ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ ซึ่งนโยบายดังกล่าวสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประการ⁵³ คือ นโยบายเกี่ยวกับป่าไม้และนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินแก่ประชาชน

ประการแรก คือ นโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ ในการนี้รัฐบาลได้กำหนดสงวนพื้นที่ไว้เป็นป่าจำนวน ร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ และสามารถลดลงเหลือร้อยละ 40 หากมีประชากรเพิ่มขึ้น และต่อมา มีการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าอย่างน้อยร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิด จากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย และนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

ประการที่ 2 คือ นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินแก่ประชาชน ในการนี้รัฐบาลได้กำหนดให้มีการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนที่ประสงค์จะทำการเพาะปลูก แต่ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง ปรับปรุงระบบการถือครอง โดยเน้นกระจายการถือครองที่ดินในสัดส่วนที่เหมาะสม ปฏิรูปที่ดินโดยการนำพื้นที่ป่าบางส่วนมาจัดสรรเป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรแก่ประชาชน ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร รวมถึงการจัดให้ประชาชนมีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์สิทธิครอบครอง รวมถึงสิทธิการทำประโยชน์อย่างทั่วถึง และดำเนินมาตรการลดการถือครองที่ดินเพื่อการเก็งกำไร

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการจัดทำนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาที่ดินก็ยังคงมีอยู่เรื่อยมา โดยอาจสรุปปัญหาเกี่ยวกับที่ดินได้หลายประการ ดังนี้

- 1) ปัญหาพื้นที่ทับซ้อน
- 2) ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ⁵⁴
- 3) ปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน
- 4) ปัญหาการถือครองที่ดิน
- 5) ปัญหาเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ์

⁵³ ไผทชิต เอกจริยกร, “โฉนดชุมชน : ทางเลือกใหม่ในการแก้ปัญหาที่ดินทำกิน”, *วารสารราชบัณฑิตยสถาน* ปีที่ 39, ฉบับที่ 3 ก.ค. - ก.ย., (2555), หน้า 75

⁵⁴ สำนักงานนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานการศึกษา โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้าม ที่ดินของรัฐ, (2551), หน้า 308

6) ปัญหาการบริหารจัดการที่ดิน

ปัญหาที่ดินเป็นปัญหาสำคัญ โดยเฉพาะปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจ ของประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลทุกรัฐบาลจึงตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวและพยายามดำเนินการแก้ไข ด้วยการสรรหา นำเสนอแนวทาง วิธีการ และมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาตลอดมา อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่เรื่อยมา

คำว่า “โฉนดชุมชน” คำนี้อาจเป็นคำที่เกิดขึ้นมาใหม่ยังไม่ค่อยเป็นที่คุ้นหูกันมากนัก โดยมีที่มาจากการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในยุคสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อเข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 โดยได้ประกาศว่า “จะสนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่ดินให้เกษตรกร โดยเน้นให้นำที่ดินที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรเป็นที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรผู้มีฐานะยากจนในรูปของธนาคารที่ดินและเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรผู้มีฐานะยากจน และชุมชนซึ่งทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐในรูปของ “โฉนดชุมชน”⁵⁵ จากนโยบายของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในมาตรา 85 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีอื่นรวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอและเหมาะสมแก่การเกษตร

ปัจจุบันมีที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมากได้ถูกชาวบ้าน แฝวเถา บุกรุกเข้าไปถือครองและใช้ประโยชน์ บางส่วนอ้างว่าเข้าไปอยู่ก่อนที่รัฐจะออกประกาศเป็นที่สงวนหรือหวงห้าม ขณะที่บางส่วนบุกรุกเข้าไปถือครองในภายหลัง แต่โดยสรุปแล้วก็คือเป็นการถือครองที่ดินอย่างผิดกฎหมาย อันเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาโดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาและมีแนวโน้มว่ายังจะมีการบุกรุกเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น ทั้งโดยการเข้าไปถือครองเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัวและการรับจ้างกลุ่มนายทุนต่างถิ่น

⁵⁵ ไพทิต เอกจริยกร, “เรื่องเดิม”, หน้า 75

เข้าไปถือครองแทน โดยหวังจะได้มาซึ่งเอกสารสิทธิ์ในภายหลังจนกระทั่งได้มีการรวมกลุ่มของชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อร่วมกันหาทางแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีเป้าหมายเดียวกันคือการใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกัน และเพื่อให้การใช้ที่ดินนั้นยังคงอยู่กับชุมชนอย่างยั่งยืน ดังนั้นการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรที่มีฐานะยากจนในรูปของโฉนดชุมชน จึงเป็นทางเลือกใหม่ที่จะทำให้คนในชุมชนท้องถิ่นมีโอกาสในการถือครองที่ดิน หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมของคนในชุมชนเอง

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเครือข่ายองค์กรชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินทั้งที่มีที่ทำกินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ เนื่องจากอยู่ในพื้นที่ซึ่งประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติ หรือบางส่วนเป็นเกษตรกรที่เช่าที่ดินคนอื่นทำกินตลอดมา โดยไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง หรือบางส่วนไร้ที่ทำกิน เพราะได้ขายที่ดินทำกินให้กับนายทุนไปแล้ว รวมทั้งกลุ่มคนยากจนที่ได้บุกรุกที่ดินของรัฐ และเอกชนอยู่อาศัยทำกิน โดยบุคคลเหล่านี้มักจะประสบกับปัญหาการถูกไล่ที่ เครือข่ายชุมชนต่าง ๆ เหล่านี้จึงได้ร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้คนจนได้มีที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองอย่างมั่นคงปัญหาความขาดแคลนที่ดินทำกิน ถูกจัดให้เป็นปัญหาสังคมและความยากจนลำดับต้น ๆ ของประเทศ ทำให้ราษฎรบางส่วนต้องบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันการออกโฉนดชุมชน ก็เป็นการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วย ซึ่งเป็นที่มาของแนวคิดการจัดทำโฉนดชุมชน หรือโฉนดชาวบ้าน นอกจากจะสอดคล้องกับมาตรการในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐแล้ว ยังเป็นการให้ความช่วยเหลือคนยากจนที่ได้รับความเดือดร้อนจริง ๆ ทั้งยังเป็นการควบคุมและป้องกันมิให้ที่ดินของรัฐตกเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยเฉพาะ

ดังนั้น เมื่อปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐจนสภาพที่ดินไม่อาจที่จะให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไปได้แล้ว ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจะนำบทกฎหมายที่มีอยู่มาดำเนินคดีแก่ผู้บุกรุกโดยไม่คำนึงถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนก็คงจะไม่ได้เพราะบางครั้งการบุกรุกที่ดินของรัฐก็เกิดจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน ซึ่งบางครั้งก็ต้องยอมรับความจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ปล่อยปละละเลยให้ราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐโดยไม่จัดการให้ราษฎรออกไปจากที่ดินตั้งแต่ระยะแรกที่มีการบุกรุกแล้ว การที่จะมาดำเนินการให้พวกเขาออกจากที่ดินในภายหลังที่ได้สร้างบ้านเรือนเป็นหลักฐานมั่นคงแล้ว ก็อาจจะไม่เป็นผลดีในทางการปกครอง หรือในบางครั้งราษฎรผู้บุกรุกไม่มีที่ดินที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยและใช้ทำกินจริง ๆ การให้ราษฎรออกจากที่ดินจึงอาจจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี

ในการแก้ไขปัญหาเรื่องราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐในบางครั้งก็ไม่สามารถนำบทกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการลงโทษผู้บุกรุกมาแก้ไขได้เสมอไป แต่อย่างไรก็ดีมิได้หมายความว่ารัฐจะต้องมีหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของราษฎรด้วยการให้ความช่วยเหลือเสมอไป เพราะมีเช่นนั้นแล้วก็จะก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ไม่มีการสิ้นสุด ดังนั้น รัฐจึงต้องมีมาตรการในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยใช้วิธีอื่นการดูแลและรับผิดชอบที่ดินของรัฐในปัจจุบันมีส่วนราชการเข้ามาเกี่ยวข้อง

ในการดูแลและรับผิดชอบหลายหน่วยงานด้วยกัน เมื่อมีปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนราชการดังกล่าวไม่อาจแก้ไขปัญหาให้ยุติลงได้โดยลำพัง ประกอบกับที่ดินของรัฐได้ถูกบุกรุก และการยึดถือครอบครอง ทั้งในลักษณะส่วนตัวและเป็นหมู่คณะ ก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง นับวันจะสร้างปัญหาที่ซับซ้อนและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมได้ถ้ามิได้รับการแก้ไขโดยทันที่ที่ รัฐจึงมีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย โดยมีมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้ครอบคลุมในเรื่องการจัดวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐให้ได้ประโยชน์มากที่สุด⁵⁶

การจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรในรูปแบบของโฉนดชุมชนตามการแถลงนโยบายของรัฐบาลเท่ากับเป็นการแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของนโยบายทางด้านการจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรในอดีตที่ล้มเหลวมาโดยตลอด อาทิ เช่น ในภาคการเกษตรต้องเผชิญกับปัญหาการเปลี่ยนมือที่ดิน ปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกิน และปัญหาการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรของพวกนายทุนมาแล้วอย่างยาวนาน ดังจะเห็นได้จากปัญหาการประท้วงเรียกร้องให้รัฐบาลต้องจัดสรรที่ทำกินให้กับเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่ยากจน จึงได้เกิดขึ้นเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้มีการแก้ปัญหาในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลได้เคยแก้ไขปัญหาโดยการออกเอกสารสิทธิ์ในรูปแบบของ ส.ป.ก. 4 - 01 แต่ก็ไม่สามารถสร้างความยั่งยืนให้กับเกษตรกรได้ โดยเกษตรกรมีความต้องการมีเอกสารสิทธิ์ที่สามารถนำไปจำหน่ายกับธนาคารได้หรือเปลี่ยนมือได้มากกว่า ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิ์ชนิดที่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินอยู่อาศัยหรือทำกินไปได้โดยง่าย ขณะเดียวกัน การเก็งกำไรที่ดินมีผลทำให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น มีผลทำให้เกษตรกรบางรายต้องขายที่ดินทำกินของตนไปและไม่สามารถประกอบอาชีพอื่นในการหาเลี้ยงชีพได้ ต้องกลับมาเรียกร้องขอให้รัฐจัดสรรที่ดินทำกินให้อีก

⁵⁶ อริยพร โพธิ์ใส, โฉนดชุมชน: ทางเลือกใหม่ในการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร, *จุดนิวัติ*, ก.ย. - ต.ค., (2552), หน้า 143

“โฉนดชุมชน” จึงเป็นจุดเริ่มต้นของเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย และปัญหาการใช้ที่ดินที่ไม่ตรงตามความต้องการของชุมชน ให้เกิดการใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดินอย่างยั่งยืน รูปแบบของโฉนดชุมชน ไม่แตกต่างไปจากโฉนดที่ดินของภาครัฐมากนัก ในทางปฏิบัติแล้วแต่ละชุมชนสามารถพัฒนารูปแบบของโฉนดชุมชนที่แตกต่างกันออกไปได้ ภายใต้การให้สิทธิครอบครองและการใช้ประโยชน์เป็นรายบุคคลของชุมชน จะมีการควบคุมดูแลกฎระเบียบที่จัดทำร่วมกันของแต่ละชุมชน โดยใช้หลักในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งหมดร่วมกัน การที่ชุมชนมาจัดการที่ดินร่วมกัน โดยมีการออกกฎ กติกา และข้อตกลงร่วมกันในการดูแลรักษาที่ดิน เพื่อให้ที่ดินนั้นยังคงอยู่กับคนในชุมชน เป็นการป้องกันการขายสิทธิให้กับบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกิน หรือที่อยู่อาศัยแต่ต้องการซื้อที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร ดังนั้น “โฉนดชุมชน” จึงมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายเดียวกันคือสร้างการยอมรับการครอบครองที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยของผู้ที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง และมุ่งดูแลรักษาให้ที่ดินผืนนั้นยังคงอยู่กับผู้ที่ได้ทำกินและใช้ประโยชน์ตลอดไป⁵⁷

หลักการที่สำคัญของโฉนดชุมชน คือ ทุกคนในชุมชนสามารถเป็นเจ้าของร่วมกันได้ทั้งหมดในที่ดินนั้นและเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทได้ โดยมีข้อตกลงร่วมกันว่าห้ามขายที่ดินแก่บุคคลภายนอกชุมชน แต่สามารถขายให้แก่คนในชุมชนได้โดยผ่านคณะกรรมการของชุมชน และทุกคนต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่องไม่ปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่า โฉนดชุมชนไม่เพียงแต่จะทำหน้าที่ ในการรักษาที่ดินไว้สำหรับชุมชนเท่านั้น แต่ยังสามารถใช้เป็นเอกสารในการจำนองกู้ยืมเงินเพื่อใช้ประโยชน์ในทางเกษตรและในครัวเรือนได้อีกด้วย โดยจะกำหนดให้กู้ยืมจากกองทุนออมทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นภายในกลุ่มปฏิรูปที่ดินของแต่ละชุมชน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความต้องการจำนองที่ดินกับสถาบันการเงินภายนอกที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและชุมชน ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในที่ดินทำกินของเกษตรกร ดังนั้นจึงต้องมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อเกษตรกรด้วย โดยเกษตรกรที่ต้องการจำนองหรือขายที่ดินสามารถดำเนินการผ่านธนาคารที่ดินของชุมชน ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป โดยมีข้อตกลงว่าจะต้องจำนองหรือขายที่ดินนั้นคืนให้กับธนาคารที่ดินเท่านั้น ในราคาที่เป็นธรรมที่ชุมชนร่วมกันกำหนด ไม่ใช่ราคาตลาดเพื่อการป้องกันไม่ให้ที่ดินตกไปอยู่ในมือของนายทุนเพื่อเก็งกำไร ทั้งโฉนดชุมชนและธนาคารที่ดิน จึงน่าจะเป็นระบบการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรรายย่อยผู้ยากจนที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยมีชุมชนเป็นผู้กำกับควบคุม และยังสามารถรักษาที่ดินไว้เพื่อเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน

⁵⁷ อริยพร โพธิโส, “เรื่องเดิม”, 144

นโยบายการจัดสรรที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน นับว่าเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องผลักดันให้คนจนได้รับประโยชน์เพราะการแก้ไขปัญหาที่ดินที่ผ่านมาพบว่าการจัดการที่ดินของประเทศไทยภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้เน้นการพัฒนาเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้อุตสาหกรรมเป็นหลัก แต่กลับละเลยภาคการเกษตร จึงก่อให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ทำให้มีการกำหนดราคาที่ดินสูงกว่าความเป็นจริง และธุรกิจการซื้อขายที่ดินนั้นได้สร้างกำไรให้กับนักลงทุนอย่างมหาศาล ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมถูกเปลี่ยนมือจากเกษตรกรไปสู่นายทุนเป็นจำนวนมาก การขยายตัวของเขตเมืองและเขตอุตสาหกรรมก็ยิ่งทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดลง จนทำให้เกษตรกรส่วนหนึ่งต้องเข้ามารับจ้างในเมืองและส่วนหนึ่งต้องพึ่งพื้นที่ในเขตป่าเพื่อใช้ชีวิตรอด

ปัจจุบันรัฐบาลได้พยายามที่จะทำให้สิทธิในที่ดินทำกินของชุมชนให้เป็นที่ยอมรับมากขึ้น โดยการทำให้โฉนดชุมชนมีความชัดเจนมากขึ้น มีระบบการจัดการที่ดินแบบองค์รวมทุกคนในชุมชนมีสิทธิเท่าเทียมกัน หลักการดังกล่าวแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงกับโฉนดที่ดินของทางราชการ ดังนั้นโฉนดชุมชนจึงเป็นทางออกที่สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินหลุดมือจากชุมชนได้ แต่ช่วงเวลานี้การจัดการที่ดินในลักษณะของโฉนดชุมชน ยังไม่มีรูปแบบการจัดการที่ชัดเจน เนื่องจากแต่ละชุมชนยังอยู่ในช่วงของการทดลองหาแนวทางที่สอดคล้อง และเหมาะสมกับพื้นที่ของตนเองให้มากที่สุด ประเด็นสำคัญโฉนดชุมชนไม่ได้อยู่ที่การออกเอกสารรับรองสิทธิแบบโฉนดที่ดินทั่วไป และขณะนี้ยังไม่มีคำว่าโฉนดชุมชนในกฎหมาย ที่ผ่านมามีเพียงการรับรองสิทธิชุมชน⁵⁸

ดังนั้นการที่จะออกเป็นโฉนดชุมชนได้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อไปกล่าวโดยสรุปแล้ว โฉนดชุมชนจึงเป็นการดำเนินการคุ้มครองสิทธิที่เป็นทั้งของเอกชน ควบคู่กับสิทธิร่วมกันของชุมชน โดยสิทธิในที่ดินของเกษตรกรที่เป็นเจ้าของสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ สามารถเปลี่ยนมือได้ และสามารถตกทอดไปสู่ลูกหลานได้ เป็นสิทธิด้านปัจเจกของผู้ที่เป็นเจ้าของแต่ละรายแต่ขณะเดียวกันก็มีสิทธิของชุมชนมากำกับร่วมด้วย โดยสิทธิด้านชุมชนจะเข้ามาควบคุมเพื่อให้สามารถรักษาที่ดินไว้เพื่อเกษตรกรต่อไปได้

“โฉนดชุมชน” มาจากฐานแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนซึ่งถูกพัฒนาขึ้นมาในสังคมไทยมากกว่า 50 ปี มีการศึกษาเรื่องระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม มีข้อเสนอว่า การให้สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินเป็นทางออกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดิน ซึ่งจะต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่องค์ประกอบ เงื่อนไขการใช้พื้นที่ไว้อย่างชัดเจน กระบวนการในการบริหารจัดการ

⁵⁸ อริยพร โพธิ์ใส, “เรื่องเดิม”, 145

ในการใช้ประโยชน์ที่ดินสมควรให้ชุมชนจัดการกันเองให้สอดคล้องกับสภาพสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม โดยไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ⁵⁹

แนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรร่วมกันของ Elinor Ostrom แนวคิดที่ทำให้ชุมชนได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรร่วมหรือทรัพยากรสาธารณะ โดยต้องสร้างกฎกติกาการใช้ทรัพยากรการบำรุงรักษาทรัพยากรให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขสภาพของสังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือปรับปรุงกติกา มีการติดตามประเมินผลการใช้ทรัพยากรนั้น ๆ



⁵⁹ สถาปณิรูปแห่งชาติ, วาระปฏิรูปที่ 28: การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง: สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (2558), หน้า 4

บทที่ 3

ความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ดินของประชาชน และการปฏิรูปที่ดินของไทยและต่างประเทศ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. ความเป็นมาของการบริหารจัดการที่ดิน

ในสมัยสุโขทัยจำนวนประชากรไทยยังมีน้อยมาก ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งชุมชนและทำไร่นา เรียกวสวน เพื่อการยังชีพมีอยู่เท่าที่จำเป็นแก่จำนวนประชากรเท่านั้น ที่ดินส่วนใหญ่เป็นป่าเขา ที่ยังไม่มี การบุกเบิก การปล่อยให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ว่างเปล่า ในสมัยสุโขทัยเป็นไป อย่างอิสระเสรี ครั้นถึงสมัยอยุธยาที่เช่นกัน การเข้าทำประโยชน์ในที่ดินก็ยังคงไม่มีการหวงห้าม เพียงแต่ให้แจ้งเจ้าหน้าที่ทราบก่อนเท่านั้น แต่ในสมัยอยุธยาตัวเอง ได้เริ่มมีข้อพิพาทในเรื่อง กรรมสิทธิ์ที่ดินขึ้น จึงได้มีกฎหมายที่ดินรวมอยู่ในกฎหมายเบ็ดเสร็จ ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมาย ดังกล่าวคือ ที่ดินทั้งประเทศเป็นราชทรัพย์ของพระมหากษัตริย์ ราษฎรย่อมมีสิทธิครอบครอง แต่ไม่ได้เป็นเจ้าของและไม่สามารถที่จะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ครอบครองอยู่ให้แก่ทายาทได้ จนถึงปลายสมัยอยุธยาจึงได้มีการเปลี่ยนกฎเกณฑ์ให้ราษฎรสามารถเป็นเจ้าของที่ดิน และ โอน กรรมสิทธิ์ที่ดินได้ แต่ยังไม่มีการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินที่เข้าครอบครองแต่อย่างใด และการจัดที่ดินในลักษณะดังกล่าวก็ยังดำเนินการมาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวแห่งกรุงรัตน โกสินทร์ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดหรือบริหารที่ดินเสียใหม่ โดยเริ่ม จัดทำแผนที่จำลองไว้ใน โฉนด ซึ่งมีการรังวัดแบบสมัยใหม่ตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร์ศก 127 (พ.ศ. 2451) ซึ่งวางหลักการเดินรังวัดออกโฉนดใหม่ เป็นการออกหนังสือ สำคัญและสิทธิในที่ดินแน่นอนกว่าเดิม รวมทั้งได้ทรงจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลที่ดินของประเทศ คือ กรมป่าไม้ ทำหน้าที่ดูแลกิจการป่าไม้ทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2439 และกรมที่ดินให้มีหน้าที่ สำรวจและจัดทำทะเบียนที่ดินในปี พ.ศ. 2444 นับแต่นั้นมาก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับที่ดินขึ้นอีกหลายหน่วยงาน และได้เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ขึ้น ซึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้กล่าวถึงนโยบายการจำแนกประเภทที่ดินเป็นครั้งแรก นอกจากนี้ โครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินก็ได้เริ่มขึ้นในช่วงนี้⁶⁰

⁶⁰ พระยานิติศาสตร์ไพศาล, “ศิลาจารึกกฎหมายไทย”, *นิติศาสตร์* 3, 4 (กรกฎาคม – กันยายน), (2492), หน้า 470

ในปี พ.ศ. 2497 ได้มี พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยให้ยกเลิก พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร์ศก 127 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินอีกหลายฉบับเป็นการรวมเอากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินมาประมวลไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่บัญญัติให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497)⁶¹ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ต้องแจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ซึ่งบทบัญญัตินี้มีผลกระทบถึงประชาชนทั้งในด้านที่ดินและป่าไม้ สาระสำคัญอีกประการหนึ่งที่น่าสนใจ คือ มาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” อันเป็นการยอมรับสิทธิส่วนบุคคลในที่ดินแต่ก็ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐจะเรียกเอาคืนได้ คือ กฎหมายเวนคืนที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เดิมบทบัญญัติจำกัดการถือครองครองที่ดินของบุคคลธรรมดาไว้ในหมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 34 - 49 ดังนี้⁶²

- (1) ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่
- (2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่
- (3) ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม ไม่เกิน 5 ไร่
- (4) ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่

ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลสมัยนั้นเห็นว่า เจ้าของที่ดินบางรายซื้อที่ดินไว้ในครอบครองเป็นจำนวนมากเพื่อเก็งกำไรเป็นเหตุให้ที่ดินมีราคาสูง บางรายซื้อไว้เพื่อให้เช่าทำนาทำไร่ โดยเรียกค่าเช่าในราคาสูงเป็นเหตุให้ชาวไร่ชาวนาเดือดร้อน หากปล่อยให้ผู้มีฐานะร่ำรวยซึ่งเป็นคนส่วนน้อย จะกว้านซื้อที่ดินไว้ในครอบครองของตน ส่วนคนฐานะปานกลางและคนยากจน จะได้รับความยากลำบาก บทบัญญัติในกฎหมายหมวดนี้ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดิน

ต่อมาคณะปฏิวัติโดย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ประกาศยกเลิกบทบัญญัติในหมวด 3 นี้ เสียทั้งหมด ด้วยเหตุผลว่า ขัดต่อความเจริญของสังคมบ้านเมือง และความเจริญเติบโตก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะขาดขวงการลงทุน ซึ่งอันที่จริงแล้วบทบัญญัติหมวดนี้มีได้ขาดขวงแต่อย่างใด เพราะมีบทบัญญัติยกเว้นให้มิตินมากกว่าที่กำหนดได้ หากมีเหตุผลตามที่กฎหมายกำหนด

⁶¹ ปรีชา พรหมเพชร, *มาตรการทางกฎหมายในการถือครองที่ดิน*, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์), มหาวิทยาลัยรามคำแหง, (2541), หน้า 84

⁶² ศิริ เกวลินสฤษดิ์, *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน*, กรุงเทพมหานคร, บพิธการพิมพ์, (2531), หน้า 121

การจัดที่ดินเพื่อประชาชน สืบเนื่องจากปัญหาจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีอาชีพการเกษตรที่ต้องใช้พื้นที่ดินเป็นปัจจัยการผลิต การถือครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีมากขึ้น เพราะความจำเป็นที่ต้องคืนร่นใช้ที่ดินในการทำกิน รัฐจึงจำเป็นต้องจัดหาที่ดินให้ประชาชนได้ใช้เป็นแหล่งทำมาหาเลี้ยงชีพ และเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐที่นับวันจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ไม่มีที่สิ้นสุด การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนของรัฐเพื่อการอยู่อาศัยและทำกิน มีการดำเนินการในหลายรูปแบบ โดยอาศัยมาตรการตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่น

2. การได้มาซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ได้มีกฎหมายหลายฉบับที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่น

2.1 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน

บุคคลที่อาจมีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินจะมีผลใช้บังคับอันได้แก่ การได้กรรมสิทธิ์โฉนดแผนที่ ตามประกาศการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร์ศก 120 และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร์ศก 127 หรือ การได้รับโฉนดตราจองตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง รัตนโกสินทร์ศก 124 การได้รับตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 และการได้ครอบครองที่ดินที่มีสภาพเป็นที่บ้าน หรือที่สวนตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42

บุคคลที่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินทั้ง 3 ชนิดนี้ ถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดไป นอกจากนั้น ผู้รับโอนโดยนิติกรรมในที่ดินทั้ง 3 ชนิดนี้ หรือรับโอนโดยผลของกฎหมาย เช่น โดยทางมรดกจากที่ดินทั้ง 3 ชนิดนี้ ก็ถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดไป ส่วนกรณีที่บ้านหรือที่สวนตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42 ผู้รับโอนโดยนิติกรรม หรือรับโอนโดยทางมรดก ก็มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวเช่นเดียวกัน ที่บ้านหรือที่สวนตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42 ต้องมีสภาพเป็นที่บ้านหรือที่สวนก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 แม้จะไม่มีโฉนดที่ดินถือว่ามีกรรมสิทธิ์

สำหรับที่ดินที่เอกชนมีเพียงสิทธิครอบครองหรือเรียกว่าที่ดินมือเปล่าก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนั้น ประกอบด้วย ที่ดินที่มีใบเหยียบย่ำและตราจองที่เป็นใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2479 ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ตามแบบหมายเลข 3 ที่ดินมือเปล่าดังกล่าวการจะพิสูจน์ว่า เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน มิได้ พิสูจน์ที่เอกสารสิทธิ์ที่มีอยู่ แต่อยู่ที่การได้ยึดถือที่ดินนั้นด้วยเจตนายึดถือเพื่อตนก็จะได้สิทธิครอบครองในที่ดินนั้นแล้ว

2.2 การได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีได้ 2 กรณี คือ

1) การออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งตำบล

การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ มีได้กรณีที่ผู้ได้รับโฉนดที่ดินเนื่องจากการสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควร จะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ได้กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้แล้ว

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจจริงวัดทำแผนที่นั้น โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เพื่อทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา”

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งตำบลเป็นเรื่องที่ทางราชการจะดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ราษฎรในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งรวมกันหลายรายด้วยกัน ซึ่งทางราชการจะพิจารณาถึงความจำเป็นและงบประมาณในการดำเนินการ โดยอธิบดีกรมที่ดินจะพิจารณาและเสนอเรื่องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อมีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัด

ในจังหวัดนั้น เมื่อได้รับคำสั่งก็ต้องประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัด ในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่า 30 วัน

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์กฎหมายบัญญัติให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้ง ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานที่ดินให้เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปเดินพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น กฎหมายที่ดินให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เหล่านั้น ซึ่งเป็นเพียงลูกจ้างได้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย จึงต้องมีกฎหมายสนับสนุนและให้อำนาจในการปฏิบัติงานไว้เพราะเมื่อเป็นเจ้าพนักงานแล้ว หากใครต่อผู้ขัดขวาง ให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นก็จะมีผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และในส่วนของเจ้าหน้าที่เอง หากปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตก็จะเป็นความผิดในฐานะเจ้าพนักงานกระทำความผิดด้วย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีการเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือเดินพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งอยู่ในเขตเดินสำรวจหรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าวจะต้องมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายทำการเดินสำรวจชี้เขตที่ดิน ปักหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน และให้ถ้อยคำต่อพนักงาน

นอกจากนี้ มาตรา 58 ทวิ⁶³ เมื่อเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าวได้มานำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายในการเดิน

⁶³ บัญญัติว่า “เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ ได้ คือ

(1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตี

(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือเดินพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินที่มานำทำการเดินสำรวจ ถ้าที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ จะต้องไม่ใช่ที่ดินดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายคลอง
- (2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมิใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน
- (4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น
- (5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นการออกโฉนดที่ดินให้กระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว เว้นแต่อธิบดีกรมที่ดินจะเห็นเป็นการสมควรให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่ไปพลางก่อนก็ได้ นอกจากนี้ให้ออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (1) ให้ความหมายรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (3) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี”

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มาตรา 58 ทวิวรรคสอง ได้บัญญัติแยกไว้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจองใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ บุคคลประเภทนี้ คือ ผู้ซึ่งได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยมีหลักฐานสำหรับที่ดินแล้ว

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี บุคคลประเภทนี้ คือผู้ที่ตกค้างการแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บุคคลประเภทดังกล่าวนี้ เมื่อมีการประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือเดินพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 วรรคสอง ได้มาแจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายใน 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศ

(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ บุคคลประเภทนี้คือ ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว

ซึ่งเจ้าหน้าที่จะเป็นผู้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ การเปลี่ยน น.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตรี เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกโฉนดที่ดินตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดแล้ว ผู้นั้นย่อมได้กรรมสิทธิ์ นอกจากนี้ ยังมีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 หรือ 59 ทวิ ที่ผู้ขอต้องไปยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สำนักงานที่ดิน เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดแล้วผู้นั้นก็จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นเดียวกัน

ส่วนการได้สิทธิครอบครองในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้แก่ ผู้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้มีใบจองตามมาตรา 30 และมาตรา 33 มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส.3 น.ส.3 ข. และการมีใบไต่สวนตามมาตรา 56

2) การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไว้ในมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายเป็นกรณีที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน (เจ้าของที่ดิน) ได้มายื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ขอให้ออก

โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ตนเป็นการเฉพาะราย โดยผู้ที่ยื่นคำขอ จะต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ค่าพาหนะเดินทางของพนักงานเจ้าหน้าที่ ค่าเบี้ยเลี้ยง เป็นต้น

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พอดีจะแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(1) การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59

ตามมาตรา 59 “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ไม่ว่าจะได้มีการประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนดเพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย” พิจารณามาตรา 59 แล้ว จะเห็นว่า ผู้ที่มีสิทธิจะมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ที่มีเอกสารสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทางราชการออกให้ เช่น เป็นผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มีใบจองใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เป็นต้น

บุคคลที่มีสิทธิครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินอาจจะมายื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้เป็นการเฉพาะราย เพราะเหตุว่า

1) บริเวณที่ดินที่ตนเองได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่นั้น ยังไม่ได้มีการประกาศของทางราชการที่จะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งตำบลตามมาตรา 58 ของประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ตนเองมีความประสงค์จะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือ

2) บริเวณที่ดินที่ตนเองได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่นั้น ได้มีการประกาศของทางราชการที่จะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งตำบลตามมาตรา 58 ของประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว แต่ในขณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจรังวัด ผู้มีสิทธิครอบครองไม่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมา พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายทำการสำรวจรังวัดตามมาตรา 58 วรรคสาม จึงทำให้ไม่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แต่เนื่องจากเป็นผู้ซึ่งครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยชอบด้วยกฎหมาย

(2) การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ

มาตรา 59 ทวิ บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอกออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามระเบียบที่กำหนด เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย” บุคคลที่จะมาขอกออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวินั้น คือ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (ผู้ซึ่งตกค้างแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5) หรืออาจจะเรียกว่าเป็นผู้ครอบครองที่ดินของรัฐโดยผลการ ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และยังให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี หมายความว่า ในตอนที่มีการประกาศเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 58 วรรคสอง ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ถ้าประสงค์จะได้โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะต้องไปแจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินภายในกำหนดเวลา 30 วันตามมาตรา 27 ตรี นับแต่วันปิดประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 58 วรรคสอง แต่ปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวไม่ได้มาแจ้งการครอบครองภายในเวลาที่กำหนด และเมื่อถึงวันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจรังวัด บุคคลดังกล่าวก็ไม่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจรังวัดที่ดินกฎหมายที่ดินถือว่า เป็นผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี เมื่อผู้นั้นไม่สนใจที่จะได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก็ไม่ควรให้สิทธิแก่บุคคลนั้นอีกต่อไป เป็นการตัดสิทธิหมดโอกาสเลยทีเดียว แต่ถ้าบุคคลดังกล่าว ได้มาแจ้งการครอบครองภายในระยะเวลา 30 วันนับแต่วันปิดประกาศของ

ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 58 วรรคสอง แต่ไม่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจรังวัดตามมาตรา 58 วรรคสาม จึงไม่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยการออกทั้งตำบล แต่ก็ยังมีสิทธิที่จะมายื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิได้เพราะถือว่าเป็นผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ครีแล้ว

ถ้าเป็นกรณีที่มีการประกาศของทางราชการที่จะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งตำบลตามมาตรา 58 วรรคหนึ่งและวรรคสองครอบคลุมที่ดินของผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยผลการก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและผู้นั้นไม่ได้มาแจ้งการครอบครองภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่มีการประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 58 วรรคสองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 ครีแต่มีความประสงค์ที่จะรอนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจรังวัด ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยผลการก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ อาจจะมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ ได้อีกกรณีหนึ่ง คือ กรณีที่ทางราชการยังไม่ได้มีการประกาศที่จะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งตำบลตามมาตรา 58 ซึ่งกรณีนี้จะถือว่าผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยผลการก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เป็นผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ครี ไม่ได้การที่จะขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ ได้นั้นจะต้องมีความจำเป็น ซึ่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ได้วางหลักเกณฑ์การพิจารณาไว้ดังนี้

(1) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(2) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวง การเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ

(3) มีความจำเป็นอย่างอื่น โดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลตามมาตรา 59 ทวินั้น จะออกให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย

2.3 การได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

บุคคลที่มีการได้กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หมายถึง การได้มาซึ่งที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นการดำเนินการในรูปนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และการดำเนินการใช้รูปนิคมสหกรณ์ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเป็นการจัดสรรที่ดินให้บุคคลผู้เป็นสมาชิกนิคม หรือสมาชิกสหกรณ์ เมื่อสมาชิกได้ทำประโยชน์ตามเงื่อนไขและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว กรมประชาสงเคราะห์ หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์แล้วแต่กรณีจะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ เรียกว่า น.ค. 3 หรือ ก.ส.น. 5 ให้ไว้เป็นหลักฐาน เพื่อนำไปออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อไป เช่น นิคมสหกรณ์บ้านไร่ ตำบลพันท้ายนรสิงห์ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร

3. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกโดยย่อว่า สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ภารกิจการดำเนินงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดภารกิจการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ 3 ประการ ดังนี้⁶⁴

1) งานจัดที่ดิน เป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยดำเนินการในที่ดิน 2 ประเภท ได้แก่ ที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชน⁶⁵

ในที่ดินของรัฐ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการสำรวจรังวัด และสอบสวนสิทธิในที่ดิน เจรจากระจายสิทธิ ลดเนื้อที่และแบ่งแยกที่ดิน (กรณีมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมาย) เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ตามที่เกษตรกรได้ยื่นคำร้องไว้ ซึ่งเกษตรกรจะได้รับสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ได้รับหนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 28) และหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) และมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินต่อไป โดยที่ดินของรัฐ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ ที่จำแนกเป็นที่จัดสรร

⁶⁴ ภารกิจ / อำนาจหน้าที่ ค้นคืน 8 เมษายน 2562 https://www.alro.go.th/alro_th/ewt_news.php?nid=193

⁶⁵ อภิษฐ์ ภูเมือง, สารระนำรู้เกี่ยวกับโฉนดชุมชน ค้นคืน 3 มกราคม 2563

ตามมติคณะรัฐมนตรี นั่นคือ ที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรเลิกใช้ร่วมกัน ที่สาธารณสมบัติแผ่นดิน และที่รกร้างว่างเปล่าที่อยู่นอกเขตป่าไม้ถาวร

ในที่ดินเอกชน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะนำที่ดินที่จัดซื้อ หรือเวนคืนมาจัดสรรแก่เกษตรกรผู้เช่า หรือผู้ไร้ที่ทำกิน หรือผู้มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่ การครองชีพที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ ซึ่งเกษตรกรจะต้องเช่า หรือเช่าซื้อจาก สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม และมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินต่อไป โดย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม จะจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

2) งานพัฒนา ดำเนินงานในส่วนที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ โดยให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการก่อสร้างปรับปรุง ซ่อมแซมเส้นทางคมนาคม และแหล่งน้ำ เพื่อยกระดับสภาพความเป็นอยู่ตามความจำเป็น และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำเพื่อ การอุปโภคบริโภค และการเกษตร

3) งานเพิ่มรายได้ เป็นการดำเนินงานปรับปรุง เปลี่ยนแปลงระบบการผลิต และโครงสร้างทางการเกษตร จัดตั้งสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน จัดหาสินเชื่อและปัจจัย การผลิต พัฒนาและส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตรและนอกการเกษตร การให้เกษตรกรมีส่วนร่วม ในการรักษาดูแลทรัพยากรธรรมชาติ และอื่น ๆ ให้เป็นไปตามระเบียบ และมติของ คณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งใน ที่ดินสาธารณะ ที่ดินชุมชน และที่ดินที่จัดให้เกษตรกร ดำเนินการโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม จะประสานงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ตามสภาพของท้องถิ่น ๆ สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร

ส่วนอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีหน้าที่และความ รับผิดชอบ ดังนี้⁶⁶

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกฎหมาย อื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ดำเนินการจัดหาที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตลอด จนถึงการจัดที่อยู่อาศัยจัดที่ดินให้เกษตรกรทำประโยชน์ เช่า เช่าซื้อ การให้กรรมสิทธิ์และการใช้ ประโยชน์ในที่ดิน การประสานงานส่งเสริมการเกษตร รวมทั้งการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนา องค์ความรู้ด้านการปฏิรูปที่ดินและวิชาการด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง

⁶⁶ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ค้นคืน 3 มกราคม 2563 <https://th.wikipedia.org/wiki/>

(3) ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จำแนกการใช้ประโยชน์พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากร พื้นฟูสภาพแวดล้อม และรักษาพื้นที่เกษตรกรรม

(4) บริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียน และค่าใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ หรือการให้กู้ยืมเงินสำหรับการพัฒนาอาชีพรวมถึงการใช้เงินกองทุน เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรมิให้สูญเสียสิทธิในที่ดิน รวมทั้งการจัดทำสารบบที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 “ในพระราชบัญญัตินี้ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ซึ่งการปฏิรูปที่ดินเป็นการจัดที่ดินให้แก่ชาวนาที่ยากจน ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง⁶⁷

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกรบรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

“สถาบันเกษตรกร” หมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์...” ซึ่งจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดิน ตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว มี 3 ประเภท คือ⁶⁸

⁶⁷ ไชยศ เหมะรัชตะ, รายงานผลการวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิ การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ,(2530),หน้า 565

⁶⁸ วรพจน์ วิสริตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, กรุงเทพมหานครมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม, (2540), หน้า 111 – 113

1) เกษตรกร

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “เกษตรกร หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย” เกษตรกร คือ ผู้ประกอบอาชีพทำนาทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำและกิจการอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเกษตรกรที่มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดิน มี 2 ประเภท คือ

(1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วตามความเป็นจริง และจะใช้เวลาส่วนใหญ่ในอาชีพเกษตรกรรมมิใช่อาชีพอื่น

(2) ผู้ที่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกร แต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรและมาขอรับที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเกษตรกรรมประเภทนี้ ได้แก่

ก. ผู้ยากจนหมายถึง ผู้มีรายได้ซึ่งรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ ไม่เกิน 15,000 บาท ต่อปี

ข. ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม

ค. ผู้เป็นบุตรของเกษตรกร หมายถึงบุตรที่ขอบด้วยกฎหมายของผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก บุคคลดังกล่าวจะต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง

2) สถาบันเกษตรกร หมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

3) ผู้ประกอบกิจการอื่น ที่มีการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งกิจการดังกล่าว เช่น กิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลองเพื่อประโยชน์ทางการเกษตร กิจการที่ส่งเสริมหรือประกันพืชผลทางการเกษตรหรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร กิจการที่เป็นข้อตกลงกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร หรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

“บุคคลในครอบครัวเดียวกัน” หมายความว่า คู่สมรสและผู้สืบสันดานที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

ในการกำหนดเขตที่ดินท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และกรณีที่ดินของตำบลหรืออำเภอใดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้หมายถึงเฉพาะที่ดินที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล โดยภายในระยะเวลา 3 ปีนับแต่วันพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการได้มอบหมาย ซึ่งที่ดินที่จะนำมาปฏิรูปที่ดินมี 2 ประเภท คือ

1) ที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเรือนใช้ร่วมกันตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของราชการ

2) ที่ดินของเอกชน ได้แก่ ที่ดินที่เอกชนเป็นเจ้าของ ซึ่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนด หลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 29 บัญญัติว่า “ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(2) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (1) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่...” ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าที่ดินบริเวณใด สมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลง มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า 50 ไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรม

ด้วยตนเอง ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดิน ส่วนที่เกิน 50 ไร่

(2) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (1) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า 100 ไร่และเจ้าของ ที่ดินผู้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเอง ใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์พวกสัตว์ใหญ่ ตามที่รัฐมนตรีประกาศ กำหนด จำนวนและเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษาให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินเกินกว่า 100 ไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วย ตนเองในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) และแสดงได้ว่าตนเองได้ประกอบเกษตรกรรม ในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนที่พระราชบัญญัติ นี้ใช้บังคับและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทาง เกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบการเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง

มาตรา 30 บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ สำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดให้ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตาม ขนาดการถือครองในที่ดินดังต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลใน ครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลใน ครอบครัวเดียวกันซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ประกาศกำหนด

(3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็น ที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัด ให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัด ให้สถาบันเกษตรกรเช่า...”

ส่วนการโอนไปซึ่งสิทธิในที่ดินและการตกทอดทางมรดกเป็นที่ดินที่ เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 39 บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการ

แบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶⁹ ที่ดินที่เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรไม่สามารถโอนไปยังบุคคลอื่นโดยผลการเว้นแต่จะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดการโอนหรือการตกทอดทางมรดกหรือมีรายละเอียดดังนี้

1) การโอนไปซึ่งสิทธิในที่ดิน กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนเอาไว้ตามประเภทของสิทธิที่เกษตรกรได้รับ คือ

(1) การโอนสิทธิเข้าทำประโยชน์ตามหนังสือรับรองที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 28) หรือหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) การโอนไปตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 5/2553 ซึ่งกำหนดให้โอนสิทธิได้เฉพาะแก่สามี ภรรยาหรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะเท่านั้น

(2) การโอนสิทธิตามสัญญาเช่าซื้อ การโอนสิทธิประเภทนี้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2533 โดยกำหนดให้โอนสิทธิได้เฉพาะแก่คู่สมรส หรือบุตร หรือเครือญาติ โดยการโอนให้แก่บุตรหรือเครือญาติจะต้องได้รับการยินยอมจากคู่สมรสด้วย

ซึ่งตามข้อหาหรือว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกและการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 39 แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า การกำหนดการตกทอดทางมรดกโดยการตัดสิทธิทายาทบางคนจะกระทำมิได้ เพราะเป็นการขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁶⁹

2) การตกทอดทางมรดก เมื่อเกษตรกรที่ได้รับสิทธิจากปฏิรูปที่ดินตายลง สิทธิดังกล่าวจะตกทอดตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

สิทธิการเข้าทำประโยชน์ตามหนังสือรับมอบที่ดินหรือหนังสือให้เข้าทำประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน ตกทอดทางมรดกเป็นไปตามมติกรรมการรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 5/2533 ซึ่งกำหนดให้ตกทอดแก่สามี ภรรยา เป็นอันดับแรก ถ้าไม่มีหรือมีแต่ไม่

⁶⁹ ข้อหาหรือว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกและการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, หน้า 1

ประสงค์จะขอรับสิทธิจึงจะมีสิทธิแก่บุตรที่เป็นเกษตรกรและบรรลุนิติภาวะเพียงรายเดียว ถ้ามีบุตรหลายคนให้บุคคลเหล่านั้นตกลงกันเอง ถ้าตกลงไม่ได้และที่ดินมีขนาดที่ไม่สามารถแบ่งแยกได้ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาให้บุตรเพียงคนเดียวเป็นผู้ได้รับสิทธิ

3) สิทธิตามสัญญาเช่าหรือสัญญาจะซื้อ การตกทอดทางมรดก เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ว่าด้วยวิธีการและการเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม พ.ศ. 2535 กำหนดให้สิทธิตกทอดตามลำดับ ดังนี้

(1) ตกทอดแก่คู่สมรสเป็นอันดับแรก⁷⁰

(2) ถ้าไม่มีคู่สมรสหรือคู่สมรสไม่ประสงค์จะรับสิทธิ หรือขาดคุณสมบัติให้สิทธิตกทอดแก่บุตร

(3) ถ้าไม่มีบุตรหรือบุตรไม่ประสงค์จะรับสิทธิหรือขาดคุณสมบัติให้สิทธิตกทอดแก่เครือญาติ

จะเห็นได้ว่า การจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินเนื่องจากการปฏิรูปที่ดินแตกต่างกับการจำกัดสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการครองชีพและการจัดที่ดินเพื่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการโอนไปยังบุคคลอื่น การจำกัดสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเป็นการห้ามถาวรส่วนการจำกัดสิทธิตามกฎหมายเพื่อการครองชีพและการจัดที่ดินเพื่อประชาชน จำกัดสิทธิการโอน 10 ปี 5 ปี และหรือ 10 ปีแล้วแต่กรณีเท่านั้น

ซึ่งตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาได้วางหลักไว้ว่า การที่บุคคลได้ที่ดินที่มีเอกสารส.ป.ก. 4 - 01 ก. มาไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 3 (2) จึงยังมีได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน และยังคงเป็นป่าตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4 (1) การที่จำเลยที่ 1 ตัดฟัน โคนไม้ประคูด อันเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดิน ส.ป.ก. 4 - 01 ก. ของผู้อื่น โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงมีความผิดฐานทำไม้หวงห้ามโดยไม่ได้รับอนุญาต

ต่อมาได้มีแนวคิดในการแก้ไขมาตรา 39 โดยได้มีเนื้อหาของร่างว่า⁷¹ มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิเป็น โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากการ

⁷⁰ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอน และการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 110 ตอนที่ 225 ฉบับพิเศษ, 28 ธันวาคม 2536, หน้า 5

⁷¹ ร่างพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ., ค้นคืน เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2563 จาก https://alro.go.th/alro_th/download/PDF/law2.pdf

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการโอนหรือตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือ โอนไปยัง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือ โอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทายาทโดยธรรมผู้รับมรดกหรือทายาทผู้รับโอนที่ดินดังกล่าว จะต้องเป็นผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองและบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเป็นของตนเองและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน แต่เมื่อรวมกับที่ดินที่รับมรดกหรือรับ โอนแล้ว จะต้องไม่เกินกว่า เนื้อที่ตามที่มาตรา 30 กำหนด

ในกรณีที่ทายาทโดยธรรมตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง มีที่ดินของตนเองและบุคคลในครอบครัวเดียวกันอยู่ก่อน เมื่อรวมกับที่ดินที่รับ โอนหรือรับมรดกแล้วมี เนื้อที่เกินกว่ามาตรา 30 กำหนด ให้ผู้นั้นจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินให้กับ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับที่ดินนั้นมา ถ้าไม่จำหน่ายภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินนั้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

ข้อจำกัดสิทธิเกี่ยวกับจำนวนที่ดินต้องไม่เกินเนื้อที่ตามที่มาตรา 30 กำหนด และให้มีผลผูกพันทายาทโดยธรรมผู้รับ โอนสิทธิและรับมรดกสิทธิทุกรายด้วย

และได้มีการเพิ่มเติมมาตรา 39/1 โดยมีข้อความว่า บุคคลที่ได้รับ สิทธิตามมาตรา 39 จะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการจัด การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่ได้รับการจัดหรือทำการปลูกสร้างสิ่งใด ๆ หรือทำ การใด ๆ แก่ที่ดินนั้น อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง คณะกรรมการหรือผู้ซึ่ง คณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืน รื้อถอน ทำให้ที่ดินคืนสู่สภาพเดิม หรืองดเว้นการ กระทำนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม เมื่อได้ติดประกาศคำสั่งไว้ ณ บริเวณ นั้นและที่ทำการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน และไม่มีการ ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ให้ผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ดำเนินการรื้อถอนหรือทำให้ที่ดินคืนสู่สภาพ

เดิมโดยผู้ฝ่าฝืนจะเรียกค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือทำให้ที่ดินคืนสู่สภาพเดิมนั้นด้วย⁷²

นอกจากนี้ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 4 ในระเบียบนี้ “เกษตรกร” หมายความว่า เกษตรกรซึ่งเป็นผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม โดยได้ทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินกับ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ผู้รับมรดก หมายความว่า ทายาทผู้ประสงค์จะรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ

ทายาท หมายความว่า สามีหรือภริยาหรือบุตรหรือเครือญาติของเกษตรกร

ข้อ 6 ผู้รับโอนและผู้รับมรดกตามระเบียบนี้จะต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) ผู้นั้นรวมทั้งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเพียงพอ แก่การครองชีพอยู่ก่อนแล้ว

(2) เป็นผู้มีคุณสมบัติและอยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดไว้ ยกเว้นในกรณีผู้ยังไม่บรรลุนิติภาวะหากเข้าเงื่อนไขตามข้อ 8 และข้อ 15 ก็ให้สามารถรับโอนหรือรับมรดกสิทธิในที่ดินได้

ข้อ 7 เมื่อมีเหตุอันสมควร เกษตรกรจะโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อให้แก่คู่สมรส หรือบุตร หรือเครือญาติได้ แต่จะต้องโอนให้แก่บุคคลเพียงรายเดียวเท่านั้น เว้นแต่ที่ดินจะมีเนื้อที่ ที่สามารถแบ่งแยกได้และเพียงพอแก่การครองชีพซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าเนื้อที่ถือครองขั้นต่ำที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด กำหนดไว้และการแบ่งแยกไม่เป็นอุปสรรคแก่การประกอบเกษตรกรรม ก็ให้ โอนให้แก่บุคคลดังกล่าวตามความประสงค์ของเกษตรกรได้

⁷² ร่างพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ., ค้นคืน เมื่อวันที่ 1 มีนาคม

นอกจากนี้ยังกำหนดให้บุตรหรือเครือญาติที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ จะรับโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อได้ เฉพาะเมื่อผู้ที่สามารถประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นได้ด้วย ตนเองและจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม

และในการโอนตามข้อ 9 กำหนดให้เมื่อผู้โอนมาขึ้นคำร้องต่อ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัด ให้เจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำและเหตุผลความจำเป็น ของผู้โอนและสอบสวนคุณสมบัติของผู้รับโอนพร้อมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ กำหนดเพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณา

ส่วนการตกทอดทางมรดกของสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ ข้อ 11 เมื่อเกษตรกรถึงแก่กรรมให้สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตกทอดแก่คู่สมรสเป็นอันดับแรก ในกรณีที่ไม่มี คู่สมรส หรือคู่สมรสไม่ขอรับมรดกสิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อ หรือไม่มีคุณสมบัติจะได้รับมรดกสิทธิ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขใน การโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ให้สิทธินั้นตกทอดแก่บุตรหากมีบุตรหลายคนให้แยกพิจารณา ดังนี้

1) ถ้าตกลงกันได้ว่าจะให้บุตรคนใดเพียงคนเดียวเป็นผู้ได้รับ มรดกสิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อก็ให้เป็นไปตามข้อตกลง

2) ถ้าตกลงกันไม่ได้และที่ดินสามารถแบ่งแยกได้โดยเพียงพอแก่ การครองชีพซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าเนื้อที่ถือครองขั้นต่ำที่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด กำหนด ไว้ก็ให้จัดแก่บุตรเหล่านั้นตามส่วน

3) ถ้าตกลงกันไม่ได้และที่ดินไม่สามารถแบ่งแยกให้เพียงพอแก่ การครองชีพตาม 2) ได้ครบจำนวนบุตร ให้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด พิจารณาคัดเลือกผู้ที่ เหมาะสมจากบุตรเหล่านั้นเป็นผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าซื้อตามจำนวนแปลงที่ดินอาจแบ่งแยกได้

ในกรณีไม่มีคู่สมรสหรือทายาท หรือคู่สมรสหรือทายาทไม่ ขอรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ หรือไม่มีคุณสมบัติจะได้รับมรดกสิทธิตามระเบียบนี้ ให้สิทธิ นั้นตกทอดแก่เครือญาติได้

การกำหนดคุณสมบัติทายาทนั้น ทายาทที่เกษตรกรกำหนดให้ เป็นผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน จะต้องมีความประพฤติตามข้อ 6 อยู่ในขณะที่เกษตรกรถึง แก่กรรมด้วย และหากทายาทตามที่ระบุไว้ในหนังสือดังกล่าวข้างต้นไม่มีคุณสมบัติตามข้อ 6 ให้นำ ความในข้อ 11 ข้อ 12 และข้อ 13 มาใช้บังคับเสมือนหนึ่งเกษตรกรไม่ได้แสดงความประสงค์ตาม ข้อนี้

ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นผู้พิจารณาว่าบุคคลใด เป็นผู้จะได้รับมรดกสิทธิตามระเบียบนี้ เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับมรดกสิทธิตามผลการพิจารณาของ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มารับทราบพร้อมทั้งจัดทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อให้กับผู้รับมรดก ตามแบบที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดโดยเร็วต่อไป

ถ้ามีเหตุอันควรคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด อาจกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อให้ผู้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ มีหน้าที่ให้สิทธิประโยชน์ บางประการแก่ทายาทผู้ตกลงไม่ขอรับสิทธิ หรือเป็นทายาทที่เป็นผู้เยาว์หรือผู้ทุพพลภาพหรือโรค จิตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ก็ได้ตามความเหมาะสมแก่กรณี

นอกจากนี้ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2558 ข้อ 4 ในระเบียบนี้ ผู้เช่าซื้อ หมายความว่า เกษตรกรผู้ซึ่งได้ทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมเท่านั้น⁷³

4. กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ

4.1 การปฏิรูปที่ดินในประเทศเกาหลีใต้

ในประเทศเกาหลีใต้แต่เดิมการจัดระบบการถือครองที่ดินในประเทศเกาหลีใต้ได้รับ อิทธิพลมาจากจีน ระบบที่ดินในเกาหลีจึงเป็นระบบฟิวดัลลิสม์ (feudalism) โดยชาวนาส่วนใหญ่ ของประเทศจะเป็นคนยากจน และมีภาระในการจ่ายค่าเช่าที่ดินให้กับขุนนางที่ส่งมาจากส่วนกลาง หากชาวนาคนใดไม่สามารถจ่ายค่าภาษีและค่าเช่าได้ก็จะถูกบังคับให้เป็นทาสในที่สุด ต่อมาภายใต้ การปกครองของราชวงศ์โคโย ที่ดินในประเทศเกาหลีใต้ถูกแบ่งออกเป็นที่ดินของเอกชนและที่ดิน ของรัฐ โดยที่ดินของรัฐจะถูกนำไปให้ชาวนาเช่าทำการเกษตรเพื่อการสนับสนุนกิจกรรมของรัฐ นอกจากนี้ที่ดินของรัฐบางส่วนจะถูกจัดสรรเพื่อสร้างโรงเรียน ที่ทำการของรัฐและที่ตั้งของกองทัพ ส่วนที่ดินเอกชนซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินของขุนนาง สามารถซื้อขายรวมไปถึงตกทอดเป็นมรดกได้ และยังสามารถให้ชาวนาเช่าได้อีกด้วย

ต่อมาในสมัยของย็องจี ได้เห็นความทุกข์และความไม่เป็นธรรมที่เกษตรกรได้รับ จึงสนับสนุนให้มีการปฏิรูปที่ดินขึ้นในประเทศเพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกร แต่ไม่สำเร็จ

⁷³ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อ ที่ดิน พ.ศ. 2558 ค้นคืน 12 มีนาคม 2563 จาก <http://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=725715&ext=htm>

เนื่องจากนโยบายดังกล่าว ได้นำไปสู่การโค่นล้มราชวงศ์โคโยและก่อตั้งราชวงศ์โชซอนในปี ค.ศ. 1932 พร้อมทั้งได้ย้ายเมืองหลวงไปยังกรุงโซล ในปลายศตวรรษที่ 19 เกาหลีได้รับอิทธิพลจาก ญี่ปุ่น รัสเซียและจีน โดยแต่ละประเทศพยายามที่จะมาอิทธิพลเหนือเกาหลี เหตุการณ์ระหว่างนั้น ได้เกิดสงครามระหว่างจีนและญี่ปุ่น กับสงครามระหว่างญี่ปุ่นกับรัสเซีย ซึ่งในที่สุดญี่ปุ่นสามารถมีชัยเหนือประเทศทั้งสอง อันเป็นเหตุให้ญี่ปุ่นสามารถผนวกดินแดนเกาหลีเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ ญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1910 ในฐานะอาณานิคมได้ในที่สุด ญี่ปุ่นได้ยึดครองเกาหลีและได้เข้ามาจัดระบบ การถือครองที่ดินภายในประเทศโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดเก็บภาษีโดยการจดทะเบียนสิทธิใน ที่ดินกรรมสิทธิ์ในที่ดินถูกจัดอย่างเป็นระบบยังผลให้เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ยังคงรักษาสิทธิในที่ดิน เอาไว้ได้ แม้ว่าที่ดินของรัฐและของราชวงศ์บางส่วนจะถูกแบ่งออกขาย แต่อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏ ว่ามีหลักฐานของการบันทึกหลักฐานของเกาหลีทางทะเบียนที่ดินในเวลานั้น เนื่องจาก ชาวเกาหลี ซึ่งส่วนใหญ่ไม่รู้หนังสือจึงเข้าใจในกระบวนการจดทะเบียนสิทธิในที่ดินซึ่งมีความซับซ้อนได้ ผลก็คือระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเกาหลีในขณะนั้นจึงได้เอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าของที่ดินที่เป็นชาวญี่ปุ่นซึ่งสามารถเข้ามาถือครองที่ดินในเกาหลีได้

การปฏิรูปที่ดินในประเทศเกาหลีได้สืบเนื่องมาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1948 ซึ่งมีบทบัญญัติให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมอันเป็นพื้นฐานนำไปสู่ การตรากฎหมายปฏิรูปที่ดิน (The Land Reform Law) เมื่อวันที่ 10 มีนาคม ค.ศ. 1950 โดยกำหนดให้ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องเป็นของเกษตรกรผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และรัฐบาลได้จัดซื้อที่ดินแปลงใหญ่ที่ชาวญี่ปุ่นครอบครองอยู่เดิมในสมัยที่เกาหลีตกเป็นอาณานิคม ของญี่ปุ่น นำมาแบ่งออกเป็นแปลงย่อยแปลงละไม่เกิน 3 จังโป (ประมาณ 18 ไร่) และจัดให้ เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินเช่าซื้อในราคาถูกระบบผ่อนส่งระยะยาว วัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ ของการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (The Land Reform Law) ในเกาหลีได้มีหลายประการ คือ

1) สนับสนุนให้บุคคลมีสิทธิเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้ทำเกษตรกรรม โดยสามารถทำการเกษตรได้ด้วยตนเอง

2) บุคคลสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ไม่เกิน 3 จังโป (ประมาณ 18 ไร่)

3) การให้เช่าที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมไม่สามารถกระทำได้

4) ที่ดินที่เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินจะต้องใช้เพื่อการเกษตรเท่านั้น จะนำไปใช้เพื่อการอื่นไม่ได้

ประเทศเกาหลีได้สามารถทำการปฏิรูปที่ดินประสบผลสำเร็จได้เป็นอย่างดี โดย ในปี ค.ศ. 1949 ก่อนมีการปฏิรูปที่ดินชาวเกาหลีสามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้เพียง 349,000 ราย แต่เมื่อ ได้มีการปฏิรูปที่ดินในปี ค.ศ. 1950 เกษตรกรสามารถเป็นเจ้าของที่ดินเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 1,812,000

คน คิดเป็นร้อยละ 99.9 ของเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินทั้งหมด เนื่องจากในขณะที่มีการประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินนั้น ที่ดินมีราคาต่ำมาก รัฐจึงสามารถที่จะจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรได้จำนวนมาก ผลสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินในเกาหลีใต้ซึ่งดำเนินการระหว่างปี ค.ศ. 1949 - 1955 ไม่เพียงแต่ทำให้การถือครองที่ดินที่เหลื่อมล้ำลดลง แต่ยังถือได้ว่าเป็นนโยบายการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจที่สำคัญ เนื่องจากผลของการปฏิรูปที่ดินทำให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินของตนเองเพาะปลูกเกิดชวานอิสระจำนวนมาก สามารถช่วยลดความยากจน และทำให้ประชากรในชนบทมีการศึกษาสูงขึ้น การกระจายการถือครองที่ดินทำให้ความเหลื่อมล้ำลดลง⁷⁴ ทำให้การปฏิรูปที่ดินสามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์และสามารถดำเนินการสำเร็จในปี ค.ศ. 1960 โดยใช้เวลาในการดำเนินการเพียง 10 ปี เท่านั้น

เมื่อได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินจนเป็นผลสำเร็จแล้ว ประเทศเกาหลีใต้ยังได้ใช้กฎหมายผังเมืองในการแบ่งโซนพื้นที่ โดยกำหนดให้พื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่สีเขียวห้ามทำการอุตสาหกรรม ซึ่งในการแบ่งโซนนี้ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศญี่ปุ่น โซนพื้นที่ดังกล่าว ได้ถูกกำหนดไปยังเมืองขนาดใหญ่และขนาดกลาง จำนวน 16 เมือง ส่งผลกระทบต่อสิทธิและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งไม่สามารถพัฒนาที่ดินไปใช้ในทางอุตสาหกรรมได้ นอกจากนี้รัฐบาลยังสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีการถ่ายภาพดาวเทียมมาใช้ในการจัดที่ดินอีกด้วย

การปฏิรูปที่ดินในประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้บุคคลมีสิทธิเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้ทำเกษตรกรรม โดยสามารถทำการเกษตรได้ด้วยตนเอง โดยสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ไม่เกิน 3 ไร่ (ประมาณ 18 ไร่) ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทยที่บุคคลหรือประชาชนไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส่วนที่เหมือนกันกับกฎหมายของประเทศไทย คือ ที่ดินที่เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินจะต้องใช้เพื่อการเกษตรเท่านั้น จะนำไปใช้เพื่อการอื่นไม่ได้ และเกาหลีใต้มีการก่อตั้งสถาบัน Korean Cadastral Survey Corporation (KCSC) ในเวลาต่อมาเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน⁷⁵

4.2 การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น

ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น เนื่องจาก ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่แพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายพันธมิตร แม้แต่การปฏิรูปที่ดินก็ถูกฝ่ายพันธมิตรกำหนดให้ต้องดำเนินการ และผลของการดำเนินการทำให้ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ และเข้มแข็งจนสามารถก้าวขึ้นสู่ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจได้ การถือครองที่ดินในประเทศญี่ปุ่นก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่งมีลักษณะเหมือนกับประเทศที่ยากจนทั่วไป

⁷⁴ ปิยาพร อรุณพงษ์, *คู่มือ การปฏิรูปที่ดิน*, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, (2555), หน้า 26.

⁷⁵ จิระพร วชิราภากร, *“เรื่องเดิม”*, หน้า 140

กล่าวคือประชาชนส่วนน้อย เช่น ขุนนาง ผู้มีอิทธิพลทางการเงินและการเมืองของประเทศ เป็นเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้อำนาจต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการทหาร ตกอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยนี้ นอกจากนี้บุคคลกลุ่มนี้ยังใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ชาวนาผู้ยากจนต้องสูญเสียที่ดินและกลายมาเป็นผู้เช่ามากขึ้น เช่น ในปี ค.ศ. 1873 ชาวนาที่ต้องเช่าที่ดินทำกินมีเพียง 1 ใน 3 ของชาวนาทั้งประเทศ แต่ในปี ค.ศ. 1900 ได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 50 ของชาวนาทั้งหมด ชาวนาญี่ปุ่นในช่วง ค.ศ. 1900 – 1930 มีชีวิตความเป็นอยู่อย่างอัตคัดขัดสน ถูกเอาเปรียบจากนายทุนเงินกู้ นายทุนเจ้าของที่ดินและจากพ่อค้าคนกลาง จึงทำให้เกิดการรวมตัวกันของชาวนาทั่วประเทศต่อสู้กับเจ้าของที่ดิน เพื่อให้มีการลดอัตราค่าเช่า และขยายการต่อสู้เป็นการเรียกร้องสิทธิในที่ดิน ทำให้รัฐบาลต้องหันมาสนใจปัญหาการเช่าที่ดินและปัญหาการครอบครองที่ดินมากขึ้น⁷⁶

จากการเรียกร้องของชาวนาทำให้เป็นแรงขับเคลื่อนที่เป็นตัวจักรสำคัญ นำมาซึ่งการปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น คือ การมีแนวคิดที่จะทำการปลดปล่อยเกษตรกรให้เป็นอิสระภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายพื้นฐานที่จะสนับสนุนแนวคิดความเป็นประชาธิปไตยของเกษตรกรชุมชนด้วยการให้สิทธิแก่ผู้ครอบครองที่ดิน (occupation authority) ถึงแม้ว่าข้อบังคับจะไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินโดยตรง แต่ก็มีความสัมพันธ์กับนโยบายการเกษตรของญี่ปุ่น และได้แก้ไขปัญหาเจ้าของที่ดิน (landlord system) ก่อนนั้นรัฐบาลต้องการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อความเป็นประชาธิปไตยในชนบท โดยมีการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขกฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม (farmland adjustment law) ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบและนำไปสู่การปฏิรูปที่ดินในเวลาต่อมา

การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นเริ่มขึ้นอย่างจริงจังภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลง โดยการดำเนินการอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายสัมพันธมิตรที่เข้าควบคุมประเทศญี่ปุ่นเมื่อสิงหาคม ค.ศ. 1945 ด้วยการสลายกองกำลังทหารญี่ปุ่นไปสู่การเป็นชาติประชาธิปไตย โดยหน่วยงานที่เข้าควบคุมประเทศญี่ปุ่นได้แก่ GHQ (General Headquarters of the Supreme Commander for the Allied Powers) หรือศูนย์บัญชาการสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตร⁷⁷ ในการตรากฎหมายปฏิรูปที่ดินจึงอยู่ภายใต้การดูแลของฝ่ายสัมพันธมิตร (Supreme Commander of Allied Power) ซึ่งมุ่งไปที่การปฏิรูปที่ดินในชนบท อันเป็นนโยบายที่สำคัญในการทำให้ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้เสนอกฎหมายเกี่ยวกับ

⁷⁶ ประดิษฐ์ มัชฌิมา, “เรื่องเดิม”, หน้า 57 – 58

⁷⁷ กรชนก ทิวากรพันธ์, *บทบาทของ GHQ ที่มีต่อสถานภาพของสถาบันจักรพรรดิหลังสงครามโลกครั้งที่ 2*, ปรินซ์นิพนธ์คณะมนุษยศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่, (2556), หน้า 4.

การปฏิรูปที่ดินต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1945 ซึ่งตามโครงการปฏิรูปที่ดินฉบับแรก (first land reform plan)

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง การปฏิรูปที่ดินได้เริ่มขึ้น โดยเริ่ม 2 กระบวนการ ได้แก่ การเริ่มตรากฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม (agricultural land adjustment act) ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ เรื่องแรกต้องดำเนินการจัดให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน (owner-farmer) และเรื่องที่สองให้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการเพาะปลูกของเกษตรกร โดยบังคับให้เจ้าของที่ดินต้องขายที่ดินแก่ผู้ถือครองที่ดิน โดยกำหนดที่ดินไว้ไม่เกิน 5 เฮกเตอร์ คือ ในขั้นแรกของการปฏิรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินจะต้องทำการถ่ายโอนที่ดินให้แก่ผู้ถือครองที่ดิน แต่ข้อกำหนดดังกล่าวได้รับการวิจารณ์ว่า เจ้าของที่ดินได้ถ่ายเทที่ดินออกไปก่อนที่จะทำการปฏิรูปที่ดินแล้ว เนื่องจากราคาที่ดินเริ่มจะถูกกำหนดให้คงที่

การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นจึงเกิดขึ้นอย่างแท้จริงในโครงการขั้นที่สอง (second land reform plan) คือ ในขั้นของการตรากฎหมาย โดยมีมาตรการพิเศษทางกฎหมายเพื่อก่อตั้งเกษตรกรให้เป็นเจ้าของที่ดิน (special measurement law for establishing owner – farmer) และมีการแก้ไขกฎหมาย ปรับปรุงที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้⁷⁸

(1) กำหนดสิทธิการถือครองที่ดินไว้ไม่เกิน 1 เฮกเตอร์ ยกเว้นในสอโกไกโด ซึ่งจากเดิมในโครงการขั้นที่หนึ่งกำหนดไว้ไม่เกิน 5 ไร่ ต่อครอบครัว

(2) ที่ดินส่วนที่เกินกว่า 3 ไร่ ต้องถูกบังคับขายให้แก่รัฐบาล ซึ่งในโครงการปฏิรูปที่ดินขั้นที่หนึ่ง กฎหมายไม่ได้บังคับให้เจ้าของที่ดินที่ทำการเพาะปลูกเองต้องจำหน่ายที่ดินส่วนเกินให้แก่รัฐบาลแต่อย่างใด

(3) ที่เช่าทั้งหมดที่ถือกรรมสิทธิ์โดยเจ้าของที่ดินผู้ไม่ได้ทำการเพาะปลูก และจำนวนที่ดินให้เช่าเกินกว่าหนึ่งไร่ โดยเจ้าของที่ดินที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นจะต้องถูกนำมาจำหน่ายให้รัฐบาลและจะนำไปขายให้แก่เกษตรกรผู้เช่าทั้งหมดไม่ว่าผู้เช่าจะต้องการหรือไม่

(4) ให้อำนาจคณะกรรมการที่ดินประจำหมู่บ้านในการที่จะพิจารณาว่าที่เช่าแปลงใดที่เจ้าของควรจะสงวนไว้

(5) กำหนดราคาซื้อขายที่ดินไว้ตายตัว คือ 40 เท่าของราคาเช่าสำหรับที่นา และ 48 เท่าสำหรับที่สวนหรือไร่

(6) ในการซื้อขายที่ดิน คณะกรรมการที่ดินประจำหมู่บ้านจะทำแผนการขายเป็นลายลักษณ์อักษร เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน เสร็จแล้วผู้ว่าราชการจะแจ้งแผนการขายให้เจ้าของที่ดินทราบ และโอนกรรมสิทธิ์กันทันที

⁷⁸ ประดิษฐ์ มัชฌิมา, “เรื่องเดิม”, หน้า 63 – 64.

(7) ราคาซื้อขายที่ดินจะต้องเป็นไปตามราคาที่กำหนดไว้ก่อนวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 1945 ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการขึ้นราคาที่ดิน

(8) รัฐบาลจะจ่ายค่าชดเชยที่ดินให้แก่เจ้าของในรูปแบบของพันธบัตร ภายในกำหนดเวลา 22 ปี เสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3.5 ต่อปี

(9) ที่ดินที่ซื้อมาได้จะต้องจำหน่ายต่อให้แก่ผู้ที่เช่าที่ดินที่เช่าทำกินอยู่ในขณะนั้น

(10) ผู้เช่าจะต้องชำระค่าซื้อที่ดินให้แก่รัฐบาลภายในเวลา 24 ปี โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3.2 ต่อปี

โดยรูปแบบและวิธีการปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น มีหลายมาตรการ ดังนี้

1) กฎหมายมาตรการพิเศษทางกฎหมาย บัญญัติเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน (owner farmer establishment special measure law 1946) เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน มีสาระสำคัญคือ ที่ดินที่เจ้าของไม่ได้พักอาศัยในที่ดิน (absentee landowner) ที่เกิน 1 โฉว (4 โฉว ในฮอกไกโด) และที่ดินที่เจ้าของพักอาศัยในที่ดิน (resident landowner) ที่เกิน 3 โฉว (12 โฉว ในฮอกไกโด) ส่วนที่เกินกว่านี้ต้องถูกบังคับซื้อ และนำมาขายใหม่แก่ผู้ถือครองที่ดิน โดยรัฐ โดยกำหนดหน้าที่ให้เป็นของคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปี ซึ่งก่อให้เกิดผลมากกว่าในครั้งแรก ทำให้สามารถปลดปล่อยที่ดินเกษตรกรรมได้สองล้าน โฉว ประมาณร้อยละ 80 ของที่เช่าทั้งหมด และทำให้ที่ดินเกษตรกรรมร้อยละ 90 ได้เป็นของเกษตรกรที่ทำการเกษตรอย่างแท้จริง ส่วนที่ดินที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูก (uncultivated land) ถูกบังคับซื้อ โดยมีปริมาณ 1.5 ล้าน โฉว

ในกฎหมายมาตรการพิเศษทางกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดิน (owner-farmer establishment special measure law 1946) กฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน (owner farmers) อย่างจับพัตนและกว้างขวาง รวมทั้งยกระดับการใช้ที่ดินเกษตรกรรม เพื่อความมั่นคงของสถานะผู้เพาะปลูก และให้ได้รับผลประโยชน์จากแรงงานของตนอย่างเป็นธรรม โดยเพิ่มความสามารถทางการผลิตด้านเกษตรกรรมและส่งเสริมการมีประชาธิปไตยในชุมชนในชนบท โดยให้ที่ดินเกษตรกรรมต้องตกอยู่ในบังคับของกฎหมาย

ที่ดินเกษตรกรรมตามกฎหมายญี่ปุ่น คือ ที่ดินที่ใช้หรือมีความสามารถที่จะใช้ในการเพาะปลูกได้ ที่ดินของเกษตรกร (owner – farmer land) หมายถึง ที่ดินเกษตรกรรมที่บุคคลใช้เพาะปลูกตามความเป็นจริงโดยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ (ownership) ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวมีมาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยมาตรการบังคับซื้อที่ดินที่เจ้าของให้ผู้อื่นเช่าหรือมิได้อาศัยในที่ดินเกษตรกรรมต่อไปนี้ที่ต้องถูกซื้อโดยรัฐบาล คือ

(1) ที่ดินเกษตรกรรมที่ให้เช่า และเจ้าของมีที่อยู่อาศัยนอกเขตมหานคร (city) เมือง (town) หมู่บ้าน (village) การกำหนดเขตมหานคร เมือง หมู่บ้าน ให้กำหนดโดยคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมระดับมหานคร เมือง หมู่บ้าน โดยให้คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม นครหลวง (metropolitan) ตรวจสอบรับรอง

(2) ในกรณีที่เจ้าของที่ดินมีที่พักอาศัยถาวรอยู่ในเขต แต่ที่ดินที่ให้เช่ามีเนื้อที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ คือ ในสอกไกโด 4 โฉว หรือในเขตนครหลวง เขตปกครอง เกินกว่าจำนวนที่กำหนดโดยคณะกรรมการกลางที่ดินเกษตรกรรม (central agricultural land commission)

(3) ถ้าที่ดินรวมที่ให้เช่า ที่เจ้าของที่ดินอยู่ในเขตมหานคร เมือง หมู่บ้าน และมีที่อยู่ถาวรแต่มีเนื้อที่เกิน 12 โฉว ในสอกไกโดหรือเกินที่กำหนด โดยคณะกรรมการกลางที่ดินเกษตรกรรม

(4) จำนวนเนื้อที่ในเขตนครหลวง จะกำหนดในข้อ 2 ข้อ 3 ต้องใช้เนื้อที่เฉลี่ยและประมาณ 1 โฉว ในข้อ ข. และประมาณ 3 โฉว ในข้อ ค. บางส่วนของที่ดินเกษตรกรรมในวรรคหนึ่ง ที่ดินที่จะถูกซื้อโดยรัฐเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน อาจมาจากการตรากฎหมาย (ordinance) ของคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมนครหลวง นครเมือง หมู่บ้าน โดยที่ดินที่จะถูกซื้อโดยรัฐ ได้แก่

ก. พื้นที่ในเขตที่ดิน ที่จะให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินที่เจ้าของเป็นเกษตรกรผู้ทำธุรกิจเพาะปลูก (cultivating business) ได้กระทำอย่างไม่สมเหตุผล (not reasonable) เกินกว่าพื้นที่ที่กำหนดในวรรคหนึ่ง ข้อ 3 โดยมีเนื้อที่เกินกว่าที่กำหนด

ข. ที่ดินที่เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ใช้เพื่อการเพาะปลูก โดยมาจากสัญญาเพื่อทำงาน หรือสัญญาอื่น หรือจากผู้อื่นนอกจากเจ้าของ

ค. ที่ดินที่เกษตรกรเป็นเจ้าของเป็นผู้ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย หรือผู้อื่น

ง. ที่ดินที่ให้ผู้อื่นเช่า โดยเจ้าของเป็นผู้ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย หรือผู้อื่น

จ. ที่ดินเกษตรกรรม ซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1948

ฉ. ที่ดินเกษตรกรรม ที่ซึ่งผู้ที่อาจเพาะปลูกโดยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่น แต่ไม่ได้ใช้เพาะปลูก นอกเหนือจากที่ดินเกษตรกรรมที่กล่าวแล้ว เจ้าของที่ดินอาจขายที่ดินให้แก่รัฐได้ ต่อมาระเบียบเกี่ยวกับข้อ ข, ค กำหนดจำนวนสูงสุดของเนื้อที่ในแต่ละจังหวัดไว้

ช. ที่ดินเกษตรกรรมที่บังคับนับรวมถึงที่ดินของผู้อื่นที่มีความสัมพันธ์กันด้วย โดยที่ดินเกษตรกรรมที่เป็นเจ้าของโดยบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันหรือสามีภรรยาที่อยู่ด้วยกัน หรือที่ความสัมพันธ์สิ้นสุดลงด้วยเหตุผลพิเศษ แต่อยู่ด้วยกันเมื่อเป็นเจ้าของและอาศัยอยู่ภายในเขต

มหานคร เมือง หมู่บ้าน โดยมีที่อยู่ถาวรในที่ดินเกษตรกรรมนั้น ให้ถือว่าเป็นที่ดินเกษตรกรรมที่เป็นเจ้าของโดยเจ้าของที่ดินนั้นตามข้างต้น

เจ้าของที่ดินเกษตรกรรมที่ทำให้สิ้นสุดสิทธิลง ด้วยเหตุผลพิเศษโดยมีที่อยู่ถาวรในเขต นครเมือง หมู่บ้าน ซึ่งที่ดินเกษตรกรรมตั้งอยู่ ทำให้เชื่อว่า เป็นผู้มีที่อยู่ถาวรในเขตนั้นให้คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม ระดับ มหานคร เมือง หมู่บ้าน อาจสอบสวนทุก 2 ปี เกี่ยวกับบุคคลเช่นนั้นว่าเป็นผู้มีที่อยู่ถาวร ภายในเขตมหานคร เมือง หมู่บ้าน แล้วพิจารณาว่าเป็นบุคคลตามข้างต้นหรือไม่

2) มาตรการกำหนดเวลาให้ทำประโยชน์รัฐมนตรีอาจกำหนดถ้าจำเป็นในการซื้อหรือใช้ประโยชน์ โดยระบุพื้นที่ที่ต้องการหรือกำหนดช่วงเวลาให้ทำประโยชน์ (put to use) แต่ต้องไม่เกิน 1 ปี การกำหนดนั้นต้องทำประกาศสาธารณะ (public notice) เมื่อจัดทำแล้ว บุคคลผู้ได้รับผลจากการกระทำในพื้นที่ที่จะถูกซื้อ หรือบังคับให้ใช้ประโยชน์ อาจจะถูกกำหนดให้ถูกตรวจสอบอนุมัติ (approval) โดยเจ้าหน้าที่รัฐในเมืองหลวง (metropolis) หรือในฮอกไกโด และห้ามเปลี่ยนแปลง รูปร่างและธรรมชาติของที่ดิน ห้ามตัดต้นไม้ ไม้ไผ่ ทำการ โอน เคลื่อนย้าย ทำให้เสียหายของสิ่งของที่ตั้งอยู่บนที่ดิน และห้ามโอนที่ดิน ถ้าทำโดยไม่ได้รับการตรวจรับรองจากรัฐให้การทำไม่มีผล แต่รัฐอาจจ่ายเงินชดเชยในสิ่งที่สูญเสียไป

3) มาตรการแผนการซื้อที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ (purchase plan of uncultivated land) จัดทำโดยคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม ของนครหลวง หรือฮอกไกโด ตามระเบียบที่กำหนด แผนการซื้อต้องประกอบด้วย รายละเอียดของที่ดิน สิทธิของที่ดิน ดินไม้ สิ่งปลูกสร้าง ที่จะถูกซื้อ หรือบังคับให้ทำประโยชน์ เวลาที่จะซื้อหรือเวลาที่บังคับทำประโยชน์ หลังจัดทำแผนแล้วให้คณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรมของนครหลวง หรือฮอกไกโด จะต้องดำเนินการประกาศแก่สาธารณะ (public notice) โดยไม่ชักช้าและเสนอเอกสารเพื่อตรวจสอบสาธารณะ (public inspection) ภายในเวลา 20 วัน นับจากวันทำประกาศต่อสาธารณะที่สำนักงานของนคร เมือง หมู่บ้าน ที่ที่ดินตั้งอยู่โดยประกอบด้วยชื่อเจ้าของที่ดิน สิทธิ สิ่งปลูกสร้างที่จะถูกซื้อหรือบังคับให้ทำประโยชน์ ส่วนที่ดินที่จะถูกซื้อหรือบังคับทำประโยชน์ ประกอบด้วย ที่ตั้ง หมายเลขทะเบียน ประเภทบังคับการทำประโยชน์ รายละเอียดต้องประกอบด้วยประเภท (kind) ปริมาณที่ดิน (quantity) ที่ตั้ง (location) วันที่จะซื้อหรือเวลาที่บังคับทำประโยชน์

ภายใต้กฎหมายมาตรการพิเศษ เพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งหมดที่เคยเป็นเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้อาศัยในที่ดินนั้น (absentee landlord) ที่มีพื้นที่เกินกว่า 1 เฮกเตอร์ (4 เฮกเตอร์ ในฮอกไกโด) ให้ตกเป็นของเกษตรกรที่พักอาศัยในที่ดินนั้น (silent landlord) โดยซื้อจากรัฐบาล ประมาณว่าร้อยละ 80 ของผู้ถือครองที่ดินทั้งหมด หรือพื้นที่

เกษตรกรรมประมาณ 2 ล้าน เฮกเตอร์ ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ ที่ดินเกษตรกรรมทั้งหมด ถูกซื้อขายให้รัฐบาล และรัฐบาลขายต่อให้แก่เกษตรกร ผู้ครอบครองที่ดินภายใน 2 ปี หลังออกกฎหมาย เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายฉบับแรก กฎหมายฉบับที่สองส่งผลมากกว่า และมีผลบังคับใช้เร็วกว่า การซื้อที่ดินโดยตรงจากรัฐบาลเป็นแผนที่จัดทำโดยคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม (agricultural land commission) เป็นการบังคับให้เจ้าของที่ดินขายที่ดินและขายที่ดินแก่เกษตรกรในเวลาอันรวดเร็ว

ต่อมามีการแก้ไขโดย กำหนดให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เจ้าของที่ดินครอบครองเกินกว่า 5 เฮกเตอร์ ที่ให้เช่าโดยเจ้าของที่ดินที่พักในที่ดินนั้น (resident landlord) และที่ดินเกษตรกรรมทั้งหมดถูกเช่าโดยเจ้าของที่ไม่ได้อาศัยในที่ดินนั้น (absentee landlord) ต้องคืนให้แก่ผู้ถือครองที่ดินในเวลา 5 ปี ทำให้ระบบการจ่ายค่าเช่าโดยวิธีอื่นถูกแทนที่โดยสมบูรณ์ โดยการจ่ายค่าเช่าเป็นเงิน และสัญญาเช่าที่ดินไม่อาจยกเลิกได้โดยไม่ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม (agriculture land commission) ในระดับเทศบาล อำเภอ หมู่บ้าน มีการจัดตั้งคณะกรรมการในทุก ๆ ระดับโดยฝ่ายละ 5 คน มาจากฝ่ายเจ้าของ (landlord) เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดิน (owner farmer) และผู้ถือครองที่ดิน (tenant occupation authorities) ที่แม้จะไม่เป็นที่พอใจนักในการปฏิรูปที่ดิน

ต่อมากฎหมายถูกแก้ไขโดยรัฐบาลญี่ปุ่น เมื่อการปฏิรูปที่ดินส่งผลมากขึ้น รัฐบาลประชุมกันเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1946 ทบทวนกฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรมและออกกฎหมายมาสนับสนุนมาตรการพิเศษ ในการให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดิน เพื่อส่งเสริมการทำเกษตรมากขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1946 มาตรการเหล่านี้อยู่ภายใต้กฎหมายที่อาจเรียกว่า เป็นการปฏิรูปที่ดินครั้งที่สอง (second land reform)

เริ่มจากการแก้ไขกฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ของผู้ถือครองที่ดินซึ่งไม่แตกต่างกันในระหว่างกฎหมายฉบับแรกกับฉบับที่สองแต่ในกฎหมายฉบับที่สอง มีการจำกัดการยกเลิกสัญญาที่เจ้าของที่ดินทำกับผู้ถือครองที่ดิน และในการแก้ไขกฎหมายยังได้กำหนดให้ค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ในอัตราคงที่ไม่ให้เกินร้อยละ 25 ของผลผลิตรวมในนาข้าวและร้อยละ 15 ในที่ดิน และกำหนดให้สัญญาเช่าที่ดินต้องจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร และนำไปจดทะเบียนกับคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land Commission) ด้วย โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการได้เปลี่ยนแปลงไป โดยได้กำหนดว่าคณะกรรมการต้องมาจากฝ่ายเจ้าของที่ดิน 3 คน เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดิน 2 คน และผู้ถือครองที่ดิน 3 คน อำนาจของคณะกรรมการคือ สามารถวางแผนการซื้อขายที่ดินเกษตรกรรม ควบคุมค่าเช่าที่ดินการโอนสิทธิในที่ดินเกษตรกรรม

ในปัจจุบันกฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของญี่ปุ่น (Agricultural Land Law 1952) จะเน้นในเรื่องการควบคุมการโอนสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจำกัดการครอบครองที่ดินของผู้ถือครองที่ดิน ควบคุมค่าเช่าที่ดินเกษตรกรรม การคุ้มครองสิทธิผู้ถือครองที่ดิน กฎหมายใหม่ห้ามเปิดที่ดินใหม่ของเกษตรกร (ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินใน 30 เขต ที่ที่ดินน้อยกว่า 30 เอเคอร์) หรือเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่า 3 เฮกเตอร์ (12 เฮกเตอร์ ในฮอกไกโด) ห้ามผู้ถือครองที่ดินเช่าที่ดินไปให้บุคคลที่สาม จำกัดการใช้ประโยชน์มิให้ทำการอื่นที่มีใช้การเกษตรกรรมให้ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม (Absentee Landlord) ไม่ว่าจะให้ผู้พักอาศัยครอบครองแทนในพื้นที่มากกว่า 1 เฮกเตอร์ สำหรับการเช่า (4 เฮกเตอร์ ในฮอกไกโด) กฎหมายให้มีการกำหนดค่าเช่าที่ดิน ห้ามการยกเลิกสัญญาเช่าที่ดิน

เจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ ต้องการให้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมเป็นของผู้เพาะปลูกอย่างแท้จริง ให้เหมาะสมกับความต้องการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของผู้เพาะปลูก และปกป้องสิทธิในการเพาะปลูก ให้มีการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างที่ดินในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural utility) เพื่อให้สถานะของผู้เพาะปลูกมีความมั่นคง และส่งเสริมขีดความสามารถในการเพิ่มผลผลิตด้านเกษตรกรรม

ความหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จะบังคับใช้ในกฎหมาย มีดังนี้

“ที่ดินเกษตรกรรม” หมายถึง ที่ดินที่ใช้หรือสามารถใช้สำหรับการเพาะปลูกได้ รวมถึงทุ่งหญ้าที่อาจใช้เพาะปลูก หรืออาจเก็บสะสมทางธุรกิจ (stock – raising business) ที่ใช้หรือสามารถใช้เป็นทุ่งหญ้าได้

“ที่ดินที่เกษตรกรเป็นเจ้าของ” (owner – farmer land) หมายถึง ที่ดินเกษตรกรรมที่ผู้มีอาชีพเพาะปลูกใช้ในการเพาะปลูก โดยมีกรรมสิทธิ์ (right of ownership)

“เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน” (owner farmer) หมายถึง เอกชน (private person) ผู้ที่มีสิทธิในที่ดิน โดยมีกรรมสิทธิ์ (right of ownership)

ในกฎหมายได้มีการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน คือ มาตรการควบคุมนิติกรรมที่ดินเกษตรกรรมและวางเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน ในกรณีที่ กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอน หรือวางไว้เป็นประกัน หรือสิทธิอื่น ๆ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ หรือที่จะเป็นการก่อตั้ง (established) ขึ้น หรือ โอนไปซึ่งที่ดินเกษตรกรรม หรือที่ดินทุ่งหญ้าผู้กระทำได้ปฏิบัติตามระเบียบรัฐมนตรี (ministerial ordinance) หรือได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีใช้เพื่อกู้เงิน หรือให้เช่าที่ดิน ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม (agricultural commission)

ในการอนุญาตอาจตั้งเงื่อนไขร่วมไปด้วยก็ได้ และการกระทำโดยไม่ได้รับอนุญาตจะไม่ก่อให้เกิดผลแต่อย่างใด ยกเว้นกรณีที่ไม่ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม คือ

- (1) สิทธิที่จะก่อตั้งขึ้นหรือโอนไป ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย
- (2) กรณีสิทธิในการใช้ประโยชน์ถูกก่อตั้งตามกฎหมาย
- (3) เมื่อตรวจสอบแล้วพบว่า สิทธิในที่ดินเป็นของรัฐ
- (4) เมื่อสิทธิในการก่อตั้งขึ้นหรือโอนไปนั้นเป็น การแลกเปลี่ยนกัน (exchange) การตั้งถิ่นฐานใหม่ (resettlement) การจัดรูปที่ดินตามกฎหมาย (land improvement law)
- (5) ถูกยึดและใช้ภายใต้กฎหมาย เว้นคินอสังหาริมทรัพย์
- (6) กรณีอื่น ๆ ตามระเบียบรัฐมนตรี (ministerial ordinance)

การได้รับอนุญาต (permission) ตามข้างต้น ย่อมเป็นไปตามกรณีที่มีบัญญัติไว้ หากไม่ได้กล่าวไว้โดยเฉพาะในข้อ (3) – (6) จะต้องมีเหตุผลพิเศษ เช่น จากมติคณะรัฐมนตรี (cabinet order) เช่น

- (1) การเช่าที่ดินเกษตรกรรม (leases) หรือเช่าที่ดินทุ่งหญ้า โดยผู้อื่นที่มีใช้เกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน (tenant farmer) หรือสมาชิกในครัวเรือน โดยมีเจตนาต้องการกรรมสิทธิ์
- (2) ในอนาคต ผู้ที่ต้องการกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิอื่น ๆ ในการใช้ประโยชน์ รวมถึงสมาชิกในครัวเรือนที่พิจารณาแล้วว่า จะไม่ทำการเพาะปลูกในที่ดินที่เก็บไว้
- (3) หากรวมจำนวนที่ดินเกษตรกรรมทั้งหมดที่ใช้ในการเพาะปลูก ทั้งของผู้ที่ต้องการสิทธิหรือสมาชิกในครัวเรือน เกินกว่าจำนวนเนื้อที่ที่กำหนดในตารางของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่
- (4) หากเนื้อที่รวมทั้งหมดของที่ดินทุ่งหญ้าที่จะใช้ในการเพาะปลูก หรือเก็บที่ดินไว้ของผู้ที่ต้องการสิทธิในข้อ 2 หรือสมาชิกในครัวเรือน และที่ดินที่จะเช่าซื้อมาเกินจำนวนที่กำหนดโดยหน่วยงานรัฐ ต้องให้รัฐมนตรีเกษตรและป่าไม้รับรอง
- (5) เนื้อที่รวมทั้งหมดของที่ดินเกษตรกรรม ที่จะใช้เพาะปลูก หรือเนื้อที่รวมทั้งหมดของที่ดินทุ่งหญ้าที่จะได้เพาะปลูกหรือเก็บไว้ (stock – raising business) ที่ต้องการตามข้อ 2 หรือ ของสมาชิกในครัวเรือน มากกว่า 2.0 ไร่ ในสอกโกโต และมากกว่า 0.3 ไร่ ในเมือง ต้องได้รับการรับรองจากรัฐมนตรี
- (6) ที่ดินซึ่งมีเจตนาก่อตั้ง หรือที่เช่าซื้อจากเกษตรกรรม หรือที่ดินทุ่งหญ้าที่ถูกนำมาขายใหม่โดยรัฐภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน หรือกรณีที่ดินเกษตรกรรมหรือที่ดินทุ่งหญ้าที่จะโอนภายใต้กฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน และกฎหมายที่ดินเกษตรกรรม หรือที่ดินเกษตรกรรม ที่ดินทุ่งหญ้า

ภายใต้กฎหมายนี้ (รวมทั้งที่ดินที่ไม่อาจใช้เพาะปลูก ไม่ว่าจะมาจากการตายของเจ้าของที่ดิน หรือสมาชิกในครอบครัว ในกรณีที่ดินเกษตรกรรมหรือที่ดินทุ่งหญ้า ในมาตรา 3 วรรคสอง ข้อ (6) ถูกใช้ในการเพาะปลูก หรือเก็บไว้ (stock business) โดยผู้อื่นนอกจากเจ้าของ รัฐอาจซื้อที่ดินนั้นได้ หลังการเช่าโดยอนุญาตตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง

(7) เมื่อผู้มีอาชีพทำการเพาะปลูกหรือเก็บที่ดิน ให้เช่าที่ดินเกษตรกรรม หรือ ให้เช่าที่ดินทุ่งหญ้า โดยมีเจตนาทำให้สิ้นสุดการเช่าหรือเป็นการเช่าซื้อที่ดินเกษตรกรรม หรือเช่าซื้อที่ดินทุ่งหญ้ารวมทั้งกรณีที่ที่ดินที่ไม่สามารถใช้ในการเพาะปลูก ไม่ว่าจะมาจากสาเหตุ เจ้าของตาย หรือสมาชิกในครัวเรือน

(8) เมื่อมีการใช้ที่ดินเกษตรกรรมหรือที่ดินทุ่งหญ้า สำหรับเพาะปลูก หรือเก็บไว้ของผู้ต้องการสิทธิตามข้อ 2 หรือสมาชิกในครัวเรือน มีหลักฐานว่าจะลดผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรกรในที่ดินลง

เมื่อปี ค.ศ. 1946 ได้ออกกฎหมาย owner – farmer establishment law of 1946 เพื่อส่งเสริมให้ชาวนามีที่ดินเป็นของตนเอง เพราะก่อนนั้นที่ดินของชาวญี่ปุ่นตกอยู่แก่พวกราชาที่ดิน (land lord) หลังจากใช้กฎหมายดังกล่าว ประมาณ 5 ปี ทำให้รัฐบาลสามารถกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินได้ประมาณ 50% ในปัจจุบันชาวญี่ปุ่นทั่วประเทศมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองเกือบทั้งหมด ราคาที่ดินลดลง เพราะไม่มีการสะสมที่ดินอย่างแต่ก่อน

ประเทศญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายมาตรการพิเศษ เพื่อส่งเสริมเกษตรกรควบคู่ไปกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยใช้วิธีเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่แล้วนำมาจัดสรรขายคืนให้แก่เกษตรกรรายย่อย กรณีการเช่าที่ทำกิน รัฐก็จะเปิดโอกาสให้เกษตรกรมาจดทะเบียนเพื่อขอลดหย่อนค่าเช่าได้ นอกจากนี้ ยังได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย ทำให้ในช่วงปี ค.ศ. 1950 ปริมาณของเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินลดลงจากร้อยละ 46 เหลือเพียงร้อยละ 10 และในปี ค.ศ. 1952 รัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้ออกกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งมีข้อกำหนดในการเปลี่ยนที่ดินไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น ที่ไม่ใช่การเกษตรอย่างเข้มงวด เพื่อสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร และรักษาเสถียรภาพความมั่นคงด้านอาหาร⁷⁹

ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นนอกจากเป็นชาติหนึ่งที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการปฏิรูปที่ดินแล้ว ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการถือครองที่ดินที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งคือ กฎหมายว่าด้วยที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land law of 1952 and 1957) โดยกฎหมาย

⁷⁹ Ministry of agriculture of japan, Report on the implementation of economic social and cultural rights. pp. 155 – 156.

ฉบับนี้ มีเจตนารมณ์เพื่อให้เกษตรกรได้เข้าถือสิทธิในพื้นที่เกษตรกรรมง่ายขึ้น และป้องกันสิทธิการครอบครองของตนเองอย่างเต็มที่ หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ กำหนดว่า ในกรณีโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การจ้างงาน การให้เช่า หรือโอนจากที่ดินเกษตรกรรมไปเป็นการเลี้ยงสัตว์ จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ จะเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นพื้นที่เพื่อการอื่นนอกจากเกษตรกรรม หรือการเปลี่ยนพื้นที่เลี้ยงสัตว์ให้เป็นพื้นที่เพื่อการอื่น จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

แม้การปฏิรูปที่ดินช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแล้ว แนวคิดการปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่นไม่ได้จำกัดที่เฉพาะตัวที่ดิน หากแต่รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้สนับสนุนให้เกษตรกรประกอบอาชีพในระบบธุรกิจเกษตร ส่งเสริมการเกษตรกรรมในรูปของสหกรณ์ และใช้ระบบการเกษตรแบบไร่นาสวนผสมให้มีการทำสวนผลไม้และเลี้ยงสัตว์ควบคู่กัน นำไปสู่การขยายตลาดทุนสินค้าและแรงงาน อันเป็นปัจจัยสำคัญในพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายสนับสนุนที่หลากหลายเหล่านี้ ดำเนินไปควบคู่กับความพร้อมของบุคลากรและข้อมูลของรัฐ ทั้งนี้ พบว่าญี่ปุ่นมีผู้เชี่ยวชาญที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินมากมายทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการมีความรู้ความเข้าใจโครงสร้างในชุมชน ความสัมพันธ์ของผู้เช่าที่ดินกับวิถีทางการเกษตร และปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรเป็นอย่างดี นอกจากนี้รัฐมีข้อมูลที่ดินและเจ้าของที่ดินที่ถูกต้องจากระบบภาษีที่ดินซึ่งเป็นผลทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น⁸⁰

การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะคล้ายกับกฎหมายของประเทศไทย คือการกำหนดเกี่ยวกับการ โอนที่ดิน ที่ดินที่ปฏิรูปจะต้องเป็นการทำเกษตรกรรมเท่านั้น ส่วนที่แตกต่างกันคือ การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้ประชาชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้แต่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ มีเพียงแต่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) หรือกรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้จัดการที่ดินทำกินให้กับเกษตรกร และเพิ่มศักยภาพให้กับพื้นที่เกษตรกรรมให้เกษตรกรสามารถทำกินบนพื้นที่นั้นได้

4.3 การปฏิรูปที่ดินในประเทศสหรัฐอเมริกา

นโยบายการถือครองที่ดินของสหรัฐอเมริกาในช่วงแรก เป็นการส่งเสริมให้มีการตั้งถิ่นฐาน เนื่องจากมีที่ดินจำนวนมากที่ไม่มีการบุกเบิก และต้องการหารายได้เข้ารัฐ ต่อมาได้เกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรง จนต้องเปลี่ยนนโยบาย ในปีค.ศ. 1841 ได้นำนโยบายการจำกัดสิทธิเข้ามาใช้โดยประชาชนแต่ละคนสามารถซื้อที่ดินได้ไม่เกิน 160 เอเคอร์ ในปี ค.ศ. 1861 รัฐสภาได้

⁸⁰ ปิยาพร อรุณพงษ์, *คู่มือการปฏิรูปที่ดิน*, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, (2555), หน้า 26.

บัญญัติกฎหมาย homestead act มีวัตถุประสงค์เพื่อชักชวนให้ผู้ตั้งถิ่นฐานอพยพเข้าไปอยู่ในพื้นที่ เรียกว่า tran – mississippi west กฎหมายกำหนดไว้ว่า หัวหน้าครอบครัวจะได้รับที่ดินเป็นเนื้อที่ 160 เอเคอร์ และเมื่อทำการเพาะปลูกบนที่ดินนั้นเป็นเวลาครบ 5 ปีแล้ว จะได้รับโฉนดที่ดิน ทั้งนี้ หัวหน้าครอบครัวจะเป็นพลเมืองสหรัฐอเมริกา หรือผู้ที่จะเป็นพลเมืองสหรัฐอเมริกาก็ได้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1904 ได้ปรับปรุงกฎหมายให้สามารถถือครองได้ครอบครัวละ 320 เอเคอร์ และในช่วงปี ค.ศ. 1916 ได้มีกฎหมาย stock raising homestead กำหนดให้รัฐขายที่ดินซึ่งเป็นพื้นที่เหมาะแก่การเลี้ยงสัตว์และสร้างโรงงานอุตสาหกรรมผลิตอาหารสัตว์ สำหรับสามีและภรรยาครอบครัวละ 610 เอเคอร์ (คนละ 320 เอเคอร์)

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1920 สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายกีดกันคนเข้าเมืองอย่างจริงจัง และในช่วงปี ค.ศ. 1930 – 1940 รัฐบาลกลางได้ดำเนินการโครงการ program of subsistence homesteads เพื่อสร้างให้แต่ละครอบครัวมีที่ดินผืนเล็ก ๆ ในขนาดพอที่จะนำมาหาเลี้ยงชีพได้กับสามารถที่จะใช้เวลาว่างไปทำงานอื่น เช่น งานอุตสาหกรรมที่อยู่ใกล้บ้าน รวมทั้งส่งเสริมให้มีการกระจายกิจการอุตสาหกรรมออกไปในเขตต่าง ๆ เป็นการเอาใจครอบครัวที่ไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าทำงานอุตสาหกรรมในเมือง นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีมาตรการในการบังคับซื้อที่ดินไว้เพื่อการชลประทานแก่ไร่นาและปศุสัตว์ (ทางภาคตะวันตก)

ในปี ค.ศ. 1934 ได้ยกเลิกการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดิน ขณะนั้นสหรัฐอเมริกามีที่ดินที่ไม่ได้จัดสรรอยู่เพียง 184 ล้าน เอเคอร์ แล้วกำหนดนโยบายในการจัดที่ดินขึ้นใหม่ โดยยึดหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนจับจองได้ไม่เกินครอบครัวละ 640 เอเคอร์ ส่วนที่ดินเพื่อทำเป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์กฎหมายไม่ให้สิทธิแก่เอกชนที่จะจับจอง

2) ที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย หัวไร่ปลายนาให้รัฐมีอำนาจหาผลประโยชน์ โดยให้เช่า หรือขายก็ได้

3) ที่ดินที่เหมาะสมเพื่อการเลี้ยงสัตว์ประมาณ 140 ล้านเอเคอร์ ให้เอกชนเช่าเพื่อเลี้ยงสัตว์ ในประเทศสหรัฐอเมริกา กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา ได้จำแนกสมรรถนะของดิน โดยเปรียบเทียบตามความเหมาะสมของการใช้ที่ดินว่า ที่ดินบริเวณใดควรใช้เพื่อการเพาะปลูก หรือเหมาะสำหรับการเลี้ยงสัตว์ หรือเป็นเขตป่าไม้ หรือควรทำอุตสาหกรรม สำหรับพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรก็ได้กำหนดให้ใช้พื้นที่ปลูกพืชแต่ละชนิดต่างกันไป เช่น มีการกำหนดเป็นพื้นที่ที่เรียกว่า “แถบสีเหลือง” (Yellow Belt) ใช้ปลูกข้าวโพด เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า นโยบายเกี่ยวกับที่ดินทำกินของสหรัฐอเมริกาในช่วงแรกเปิดโอกาสแก่เอกชนโดยเสรีในการถือครองที่ดินขนาดที่กำหนด เพื่อให้พอทำกินสำหรับการเกษตรกรรม

ทุกสาขา แต่ในช่วง 80 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน กลับตรงกันข้าม คือ ขยายขนาดที่ดินให้มากขึ้น เพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางภาคตะวันตก อย่างไรก็ดี โดยสรุป การถือครองที่ดินของสหรัฐอเมริกาไม่ค่อยมีปัญหามากนัก ทั้งนี้ เพราะมีระบบการคุ้มครองสิทธิของสังคม และระบบภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดกและการให้ที่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับพลเมืองของสหรัฐอเมริกายอมรับในกรรมสิทธิ์ของเอกชน และสิทธิส่วนรวมมาก จึงทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินหมดไป

นโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินทำกินของสหรัฐอเมริกาเป็นการเปิดโอกาสแก่เอกชน โดยเสรีในการถือครองที่ดินขนาดที่กำหนด เพื่อให้พอทำกินสำหรับการเกษตรกรรมทุกสาขา เหมือนกันกับประเทศไทย

4.4 การปฏิรูปที่ดินในประเทศรัสเซีย

ภายหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบคอมมิวนิสต์โดยพรรคบอลเชวิคในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2460 (ค.ศ. 1917) อันเป็นผลมาจากเกิดความล้มเหลวในการบริหารประเทศ ของรัฐบาลพระเจ้าซาร์นิโคลัสที่ 2 และรัฐบาลชั่วคราวของ อเล็กซานเดอร์ คีเรนสกี เพื่อแก้ไขปัญหาคาความอดอยากที่เกิดขึ้นไปทั่วอันเป็นผลจากสงครามโลกครั้งที่ 1 และปัญหาคาความด้อยประสิทธิภาพทางการบริหารที่มีมายาวนาน พรรคคอมมิวนิสต์บอลเชวิคได้ประกาศยกเลิกระบบกรรมสิทธิ์เอกชน โดยโอนปัจจัยการผลิตและกิจการต่าง ๆ มาเป็นของรัฐทั้งหมด ภายจากการประชุมพรรคครั้งที่ 8 ในต้นเดือนมีนาคม พ.ศ. 2462 (ค.ศ. 1919) เพื่อวางนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้ระบบการรวมอำนาจการผลิตแบบนารวม (collectivization) เพื่อเร่งรัดการเพิ่มผลผลิต และการพัฒนาเกษตรกรรมให้เป็นระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม โดยให้ชาวนาเป็นลูกจ้างของรัฐ โดยเข้ามาอยู่ในองค์กรทางการเกษตรสองสถาบัน คือ นารวม และนารัฐ นอกจากนั้นรัฐบาลได้จัดตั้งคอมเบดี (Kombedy) เพื่อกวาดล้างชาวนาราย และทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมจำนวนผลิตผลทางการเกษตรที่ชาวนาแต่ละครอบครัวจะใช้ยังชีพ และเก็บไว้ใช้เพาะปลูก และจัดส่งผลิตผลที่เหลือส่วนใหญ่ให้รัฐ หากแต่ชาวนาส่วนใหญ่ไม่ให้ความร่วมมือกับคอมเบดี อีกทั้งคอมเบดีเองก็ไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการ ทำให้รัฐบาลยุบคอมเบดี และประกาศใช้มาตรการ “โปรราชวอร์สค์กา” หรือการบังคับเกณฑ์ผลผลิตส่วนเกินทางเกษตรมาเป็นของรัฐ แต่ก็ไม่ได้ช่วยกระตุ้นหรือจูงใจให้ชาวนาผลิตมากขึ้น หากกลับสร้างความเดือดร้อนให้ชาวนาซึ่งที่สุดทำให้ชาวนาส่วนใหญ่หันมาต่อต้านรัฐบาล⁸¹

⁸¹ สัจชัย สุวังบุตร ,ประวัติศาสตร์โซเวียตสมัยเลนิน ค.ศ.1917-1924 = Soviet history : the Lenin period 1917-1924, กรุงเทพฯ : สักดิโสภการพิมพ์, (2545) ,หน้า 141- 143.

ความล้มเหลวของนโยบายเศรษฐกิจในช่วงสงครามทำให้วลาดิมีร์ เลนิน เห็นว่า รัสเซียไม่อาจก้าวเข้าสู่สังคมคอมมิวนิสต์ได้ ถ้ามิได้ผ่านขั้นตอนของสังคมนิยมและสังคมนิยม วลาดิมีร์ เลนิน จึงประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่ The New Economic-NEP พ.ศ. 2461 -2471 (ค.ศ. 1921 - 1928) โดยหันมาเก็บภาษีผลผลิตจากชาวนาแทนการริบส่วนเกิน ซึ่งนอกจากจะทำให้ ชาวนามีแรงจูงใจในการผลิตเพิ่มขึ้นชาวนายังมีอิสระที่จะขายผลผลิตส่วนที่เหนือของตนอย่างไรก็ได้ ซึ่งก็ทำให้เกษตรกรรมฟื้นตัว และตลาดการเกษตรก็ขยายตัวออกไป ขณะที่บทบาทของนารวม และนารัฐมีน้อยมาก⁸²

ต่อมาภายหลังวิกฤตการณ์กรรไกร “โจเซฟ สตาลิน ผู้นำสายกลางได้ก้าวขึ้นมา มีอำนาจ ซึ่ง โจเซฟ สตาลิน ได้เน้นความสำคัญของการวางแผนระบบเศรษฐกิจระยะยาวได้ประกาศ แผนเศรษฐกิจ 5 ปีฉบับแรก (First Five Year Plan) ระหว่าง พ.ศ. 2471 - 2475 (ค.ศ. 1928 - 1932) ออกมา เพื่อฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจและแก้ไขวิกฤตการณ์อาหาร (The Grain Crisis) อย่างรุนแรง ในปี พ.ศ. 2471 - 2472 (ค.ศ. 1928 - 1929) อันเป็นผลจากความล่าช้าของภาคเกษตรกรรม โจเซฟ สตาลิน ได้นำระบบการรวมอำนาจการผลิตแบบนารวมมาบังคับใช้อย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2472 (ค.ศ. 1929) อย่างไรก็ดีความล้มเหลวในการรวมกันอย่างสมัครใจ ทำให้โจเซฟ สตาลิน ตัดสินใจใช้การบังคับในการรวมนาแทน ทำให้ชาวนาเป็นจำนวนมากไม่พอใจและดำเนินการ ต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรง จนทำให้ผลผลิตทางการเกษตรตกลงอย่างฮวบฮาบ รัฐบาลจึง ปราบปราม และสลายชาวนารวย ด้วยการริบทรัพย์สิน ลงโทษและเนรเทศ ผู้ที่ขัดขึ้นไปยังด่าน กักกันทำงานหนักในไซบีเรีย ทำให้สมาชิกของนารวมลดลงไปมาก

เมื่อ นีกิตา เชียร์เกเยวิช ครุชชอฟ (Khrushchey) ขึ้นมาเป็นผู้นำต่อจากโจเซฟ สตาลิน ในแผนเศรษฐกิจฉบับที่ 6 (แผน 7 ปี พ.ศ. 2501 - 2508 (ค.ศ. 1958 - 1965) เขาได้วางนโยบาย เปลี่ยนนารวม (โดยสมัครใจ) ให้มาเป็นรัฐ ซึ่งได้เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2500 (ค.ศ. 1957) รวมทั้งมีการ รวมนารวมเข้าด้วยกันให้มีขนาดใหญ่ขึ้น โดยลดจำนวนนารวมลงพร้อมกับปรับปรุงระบบ การเกษตร และแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายที่จะให้อิสระกับนารวม แต่ก็ยังไม่มากนัก เพราะรัฐยังกลัว ว่านารวมจะหาประโยชน์ให้ตนเองมากกว่าให้รัฐทำให้สภาพเศรษฐกิจและอัตราความก้าวหน้าใน ภาคเกษตรลดลงมาก

หลังจากที่ครุชชอฟหมดอำนาจลงในปี พ.ศ. 2507 (ค.ศ. 1964) ที่ประชุมกรรมการ กลางพรรคคอมมิวนิสต์ได้ประกาศยอมรับ โครงการปรับปรุงสภาพการเกษตรตามข้อเสนอของ เบรสเนฟ (Brezhnev Program) ซึ่งเป็นการปรับปรุงสภาพการเกษตรในช่วง พ.ศ. 2509 – 2513 (ค.ศ. 1966 - 1970) โดยเน้นในเรื่องความเป็นอิสระมากขึ้นทั้งในนารวมและนารัฐ ไม่ว่าจะเป็นการให้

⁸² สัตยชัย สุวังบุตร, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 270

อิสระในการผลิต การให้สิทธิในที่ดินแปลงเล็ก เกษตรกรรม การเลี้ยงสัตว์ การเพิ่มผลตอบแทนในรูปค่าจ้าง ค่าผลผลิตสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือในทางเทคนิค เป็นต้น

ในช่วงทศวรรษที่ 80 ได้เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ การลดลงของอัตราความเจริญเติบโตของประเทศ เนื่องมาจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และความมั่นคงทั้งการแผ่ขยายอิทธิพลในประเทศกำลังพัฒนา และการแข่งขันสะสมอาวุธกับสหรัฐอเมริกา ทำให้ต้องใช้เงินอย่างมหาศาล รวมทั้งความอ่อนแอภายในระบบเศรษฐกิจของประเทศ จำนวนผลผลิตในภาพรวมตกต่ำลงมาก จึงต้องมีการนำเข้าจากต่างประเทศ วิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้กอร์บาชอฟ (Michael Gorbache) ตัดสินใจนำการปฏิรูปเศรษฐกิจ หรือเปเรสตรอยก้า มาใช้ โดยในการปฏิรูปการเกษตร มีการส่งเสริมกิจการเอกชนและสหกรณ์ โดยประเด็นเรื่องการถือครองที่ดินเป็นส่วนประกอบที่เด่นชัดที่สุดในการปฏิรูปการเกษตร รวมทั้งการนำแนวคิดการให้เช่าทรัพย์สิน การอนุญาตแปลงเกษตรส่วนตัว ซึ่งมีคล้ายกับระบบความรับผิดชอบของประเทศจีนมาใช้ โดยในปี พ.ศ. 2531 (ค.ศ. 1988) รัฐบาลได้กำหนดกรรมสิทธิ์ของนารวมขนาดใหญ่ หรือเรียกว่าการผลิตแบบครอบครัว มีฐานะเทียบเท่ากรรมสิทธิ์ของรัฐ อีกทั้งยังได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการต่าง ๆ ที่มีขอบเขตอย่างกว้างขวาง⁸³ โดยกอร์บาชอฟ ได้พยายามที่จะออกกฎหมายที่ดินใหม่ในปี พ.ศ. 2532 - 2533 (ค.ศ. 1989 - 1990) ซึ่งเป็นการนำเอาแนวคิดการนำที่ดินสู่ผู้ไถหว่าน (land to the tiller) มาใช้ กฎหมายนี้จะฟื้นฟูกรรมสิทธิ์เอกชนในที่ดินการเกษตรขึ้นอีกครั้งเพื่อที่จะจูงใจให้ชาวนาทำการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่กระนั้นปัญหาการขาดการปฏิรูปการเกษตร และปัญหาความมั่นคงทางการเมืองก็เป็นกุญแจสำคัญต่อความต่อเนื่องและความสำเร็จของนโยบาย ซึ่งพบว่าผู้นำพรรคหลายคนก็มิได้เห็นด้วยกับเปเรสตรอยก้า มีการแตกแยกทางความคิดระหว่างพวกหัวเก่า และพวกหัวก้าวหน้า รวมทั้งระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนลัทธิคอมมิวนิสต์กับฝ่ายที่ต้องการประชาธิปไตย จนนำมาซึ่งความขัดแย้งอย่างรุนแรงและการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) อันเป็นการสิ้นสุดของการปกครองโดยลัทธิคอมมิวนิสต์ในรัสเซีย

รัฐบาลประชาธิปไตยในรัสเซีย ได้เปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจให้เป็นแบบทุนนิยม และได้มีการปฏิรูปที่ดินในรัสเซียโดยการกระจายที่ดินไปสู่ภาคเอกชนขนาดใหญ่ทั้งในรูปแบบของกลุ่มหรือปัจเจกบุคคล เพื่อสร้างแรงจูงใจเกษตรกรและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ผลก็คือ นโยบายนี้ได้ช่วยเพิ่มการเจริญเติบโตของผลผลิต และยังช่วยยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้น ช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ชนบท เพิ่มอุปทานในภาคการเกษตรที่มีราคาที่สูงลงตามตลาด ความต้องการสินค้าและบริการที่เพิ่มสูงขึ้นใน

⁸³ กนกศักดิ์ แก้วเทพ, *พัฒนาการระบบเศรษฐกิจสหภาพโซเวียตรัสเซียปี ค.ศ. 1900-1990*, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ, (2537), หน้า 124

ภาคประชาชน และเมื่ออุปสงค์เพิ่มขึ้นในสินค้าเกษตรภายในประเทศรัสเซีย การปฏิรูปที่ดิน
ในลักษณะของการกระจายการถือครองที่ดินจากมือของรัฐไปสู่ประชาชนให้ผลสำเร็จอย่างมาก

การปฏิรูปที่ดินในรัสเซีย ได้มีการพัฒนารูปแบบการถือครองที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง
จนสุดท้ายได้มีการส่งเสริมกิจการเอกชนและสหกรณ์ ถือครองที่ดินเป็นและนำแนวคิดการให้เช่า
ทรัพย์สิน ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายของไทยที่ทำให้ประชาชนมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบสรุปแนวทางการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

	ประเทศ เกาหลีใต้	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศ สหรัฐอเมริกา	ประเทศ รัสเซีย	ประเทศไทย
ชื่อกฎหมาย	กฎหมาย ปฏิรูปที่ดิน (The Land Reform Law)	1. กฎหมายมาตรการพิเศษ ทางกฎหมายเพื่อให้ เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน (owner farmer establishment special measure law 1946) 2. กฎหมายว่าด้วยที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม (Agricultural Land law of 1952 and 1957)	กฎหมาย stock raising homestead	-	พระราชบัญญัติ ติการปฏิรูป ที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518
บทบาทการ บังคับใช้	บุคคลมี สิทธิเป็น เจ้าของ กรรมสิทธิ์	เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน	เกษตรกรผู้ เป็นเจ้าของ ที่ดิน	เอกชนหรือ สหกรณ์	เกษตรกร
หลักเกณฑ์ การขอ อนุญาต	Korean Cadastral Survey Corporation (KCSC)	ผู้เป็นเจ้าของต้องปฏิบัติ ตามระเบียบรัฐมนตรี (ministerial ordinance) หรือได้รับอนุญาตจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณี ใช้ เพื่อกู้เงินหรือให้เช่าที่ดิน ต้องได้รับอนุญาตจากคณะ กรรม การที่ดินเกษตรกรรม (agricultural commission)	ที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม หรือตั้งถิ่น ฐานบ้านเรือน จับจองได้ไม่ เกินครอบครัว ละ 640 เอเคอร์	-	สำนักงาน ปฏิรูปที่ดิน เป็นผู้จัดสรร ที่ดินให้ตาม พระราช กฤษฎีกา

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

การแบ่งแยก	แบ่งแยกให้ กับ ทายาทได้	แบ่งแยกให้กับทายาท ได้	แบ่งแยกได้	แบ่งแยกได้	แบ่งแยกได้ เฉพาะทายาทที่ เป็นเกษตรกร
การโอน กรรมสิทธิ์	ประชาชนเป็น เจ้าของ กรรมสิทธิ์	โอนกรรมสิทธิ์ใน ที่ดินการจำ นองการ ให้เช่าหรือโอนจาก ที่ดินเกษตรกรรมไป เป็นการเลี้ยงสัตว์ จะต้องได้รับอนุญาต จากผู้ว่าราชการ จังหวัด	ประชาชนมี กรรมสิทธิ์ สามารถโอนได้	รัฐบาล กำหนด กรรมสิทธิ์ ของนารวม หรือการ ผลิตแบบ ครอบครัวมี ฐานะ เทียบเท่า กรรมสิทธิ์ ของรัฐ	เกษตรกรไม่มี กรรมสิทธิ์
การตกทอด ทางมรดก	สามารถตก ทอดทางมรดก	สามารถตกทอดทาง มรดก	สามารถตกทอด ทางมรดก	-	ไม่มีกฎหมาย บัญญัติ

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง

	กรรมสิทธิ์	สิทธิครอบครอง
ความหมาย	สิ่งที่ระบุหรือบ่งบอกความเป็นเจ้าของในที่ดิน การมีกรรมสิทธิ์ไม่จำเป็นที่จะต้องมีเอกสารที่ออกจากราชการ	มีสิทธิที่จะทำประโยชน์ ทำกินในที่ดิน แต่ไม่มีสิทธิดีกว่ากรรมสิทธิ์
รูปแบบกรรมสิทธิ์	กรรมสิทธิ์เป็นของเอกชน	กรรมสิทธิ์เป็นของรัฐ
การแย่งการครอบครอง	10 ปี	1 ปี
วิธีการจำหน่ายจ่ายโอน	ตามกฎหมายการซื้อขายที่ดิน ได้กำหนดว่าเอกสิทธิ์ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์จะต้องจดทะเบียนต่อหน้าเจ้าหน้าที่เท่านั้น	แต่สำหรับเอกสิทธิ์แบบสิทธิครอบครองเช่น น.ส. 3 ก็ต้องจดทะเบียนต่อหน้าเจ้าหน้าที่เช่นกัน ส่วนแบบแจ้งการครอบครอง หรือ ส.ค. 1 เพียงแค่เซ็นส่งมอบกันเองก็สามารถทำได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องไปจดทะเบียนต่อหน้าเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด
เอกสาร	<ol style="list-style-type: none"> 1. โฉนดที่ดิน 2. โฉนดตราจอง 3. โฉนดแผนที่ 4. ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” 	<ol style="list-style-type: none"> 1. น.ส. 3 ก. 2. น.ส. 3 ข. 2. ส.ป.ก. 4 - 01 3. ส.ค. 1 4. ส.ค. 2 5. ส.ค. 3 6. ใบจอง

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเปรียบเทียบประมวลกฎหมายที่ดิน

ปัญหาของพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีข้อจำกัดสิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินของประชาชนมากเกินไป ซึ่งประชาชนที่จะมีสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ต้องเป็นเกษตรกรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยข้าราชการพนักงานราชการ ลูกจ้างของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีเงินเดือนหรือสวัสดิการต่าง ๆ จากรัฐหรือเอกชนหรือบุคคลใดที่ใช้สิทธิประกันสังคมไม่สามารถครอบครอง หรือรับโอนที่ดิน ส.ป.ก. ได้ และหากผู้รับโอนเป็นข้าราชการ หรือเป็นการตกทอดทางมรดก หรือผู้รับมรดกเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเอกชน หรือมีสิทธิในประกันสังคมก็ไม่สามารถรับมรดกในที่ดินที่เป็น ส.ป.ก. ได้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาแก่ประชาชนที่ไม่ได้มีอาชีพเป็นเกษตรกรเป็นหลัก กฎหมายดังกล่าวจึงควรได้รับการแก้ไข ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งแยกหรือการโอนสิทธิที่ดิน ส.ป.ก.

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 การโอนไป ซึ่งสิทธิในที่ดินและการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. ตามมาตรา 39 กำหนดว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยที่ดินที่เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรไม่สามารถโอนไปยังบุคคลอื่นโดยพลการ เว้นแต่จะปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด การโอนหรือการตกทอดทางมรดก คือการโอนไปซึ่งสิทธิในที่ดิน กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนเอาไว้ตามประเภทของสิทธิที่เกษตรกรได้รับ และการตกทอดทางมรดก เมื่อเกษตรกรที่ได้รับสิทธิจากปฏิรูปที่ดินเสียชีวิตลง สิทธิตามสัญญาเช่าหรือสัญญาจะซื้อ ซึ่งการแบ่งแยกหรือการโอนที่ดิน ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น บุคคลผู้มีสิทธิครอบครองไม่สามารถโอนที่ดินไปยังบุคคลอื่นได้ ซึ่งการโอนสามารถทำได้ ในกรณีที่เป็นการตกทอดทางมรดกเท่านั้น ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวเมื่อบุคคลผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินไม่สามารถโอนที่ดินให้บุคคลภายนอกได้ ก็ไม่สามารถ

นำที่ดินดังกล่าวไปเป็นหลักประกันในทางแพ่ง หรือใช้เป็นหลักประกันในคดีอาญาได้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. เกินสมควร

ตามหลักนิติรัฐ คือ รัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับรอง และให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทาง และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในการนับถือศาสนา และสิทธิเสรีภาพในครอบครัว สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และสมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น เมื่อประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบบประชาธิปไตย ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง การออกกฎหมายไม่ควรจำกัด หรือขัดกับหลักสิทธิเสรีภาพ แม้ว่าในบางกรณีรัฐจำเป็นต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ แต่รัฐให้คำมั่นต่อราษฎรว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง และเป็นการทั่วไปว่าให้้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใด และภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เมื่อรัฐได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน รัฐไม่ควรออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของประชาชนตามที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรอง และไม่ปฏิบัติตามหลักนิติรัฐ

เมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ จะเห็นได้ว่า บุคคลย่อมมีอิสระในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยความประสงค์ของตนเองและไม่อยู่ภายใต้ความครอบงำหรือแทรกแซงบุคคลอื่น และเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรอง และคุ้มครองแก่บุคคลในการกำหนดตนเองโดยอิสระที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยตนเอง โดยไม่ต้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยให้การใช้เสรีภาพของบุคคลเหล่านั้น ซึ่งสิทธิเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคล ดังนั้น เมื่อผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ส.ป.ก. จะโอนที่ดินหรือการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ให้แก่บุคคลใดก็ได้ ตามที่ตนเองเห็นสมควร ซึ่งผู้ศึกษา

เห็นว่า การกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวที่ห้ามมิให้โอนสิทธิใน ส.ป.ก. เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ขัดกับหลักสิทธิเสรีภาพ

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เช่น ได้มาโดยได้โฉนดแผนที่โฉนด ตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ได้มาซึ่งที่ในบ้านที่สวน ที่ดินประเภทนี้เป็นที่มีกรรมสิทธิ์ แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และไม่ถือว่าเป็นที่ดินมือเปล่า ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1570/2500 ได้วางหลักไว้ว่า ที่พิพาทซึ่งเจ้าของได้ครอบครองทำที่ดินให้เป็นที่บ้านที่สวนมาก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 4 และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 แล้ว แม้ที่ดินพิพาทจะเป็นที่ดินมือเปล่า ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ก็ต้องนำกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42 มาใช้บังคับคดี โดยถืออายุความสละที่ดิน 9 ปี 10 ปี หาใช่อายุความ 1 ปีไม่ ซึ่งจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว บุคคลผู้เป็นเจ้าของสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ไม่ว่าที่ดินดังกล่าวจะมีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มาโดยขออกโฉนดที่ดินตั้งตำบล และได้มาโดยขออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 58 และ มาตรา 59 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยนิติกรรม เช่น โดยการซื้อขายแลกเปลี่ยนให้จำนอง ขายฝากต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่มิฉะนั้นเป็นโมฆะ

ซึ่งการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มาโดยขออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 58 และได้มาโดยขออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตาม มาตรา 59 ซึ่งการได้กรรมสิทธิ์ดังกล่าว เจ้าของที่ดินสามารถจำหน่าย จ่าย โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปให้บุคคลใดก็ได้ ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายจำกัดสิทธิ์ได้แสดงให้เห็นว่ากฎหมายได้บัญญัติรับรองเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินไว้ เพื่อให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเต็มที่

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ปัญหาเกี่ยวกับการห้ามโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก. นั้น ขัดแย้งต่อบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้การมีที่ดินในการครอบครอง จะรู้ถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเอง ที่ดินที่มีเพียงสิทธิครอบครองนั้น ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นเอกสารสิทธิที่แสดงการครอบครองและใช้ประโยชน์ในการทำกินเท่านั้นที่ดินจำพวกนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าที่ดินมือเปล่า กรรมสิทธิ์ยังเป็นของรัฐ ได้แก่ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก.) ส.ค.1 (หนังสือแสดงสิทธิครอบครอง) หรือ ส.ป.ก. 4 - 01 เป็นต้น ส่วนผู้ครอบครองจะขอกรรมสิทธิ์ได้หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนด ที่ดิน

เหล่านี้ผู้เป็นเจ้าของจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ ก็จะต้องออกไปดูที่ดินของตนอย่างน้อยปีละครั้ง หรือหากคนอื่นเข้าไปดูแลแทนโดยการจัดทำสัญญาให้ชัดเจน และถูกต้องเพื่อป้องกันปัญหาที่จะตามมาภายหลัง เพราะที่ดินเหล่านี้มีเพียงสิทธิครอบครอง หากมีคนอื่นเข้าไปทำกินในที่ดินโดยสงบเปิดเผย และเจตนาเป็นเจ้าของ หรือเรียกว่าแย่งการครอบครอง ถ้าพิสูจน์ได้ว่าทำกินมาเกินหนึ่งปีที่ดินเหล่านั้นก็อาจตกเป็นของคนอื่นไปโดยผลของกฎหมายได้ ตามความแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์นั้นคือที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เจ้าของจึงจะมีกรรมสิทธิ์สิทธิต่าง ๆ ก็คล้าย ๆ กับเอกสารสิทธิข้างต้น เพียงแต่ว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นจะมีความมั่นคงกว่าสิทธิครอบครองตรงที่ว่า คนอื่นจะมาแย่งที่ดินที่มีเจ้าของ ก็ต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่าถึง 10 ปี ตามความแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 ที่ดินที่มีโฉนดนั้นอาจเสียกรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ ได้ตามหลักกฎหมาย เพราะกฎหมายต้องการให้ถือเอาการครอบครอง และการทำประโยชน์ในที่ดินมากกว่าจะถือเอาเอกสารสิทธิ

เมื่อเปรียบเทียบกับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโอน และการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ให้ความหมายของเกษตรกร หมายความว่า เกษตรกรซึ่งเป็นผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้ทำสัญญาเช่า หรือเช่าซื้อที่ดินกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น ผู้ที่จะทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินจาก สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อศึกษาจากความหมายดังกล่าว ย่อมเป็นผู้รับมรดก นั่นคือทายาทผู้ประสงค์จะรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ ดังนั้น ทายาทที่จะรับมรดกสิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อต้องเป็นเกษตรกรเท่านั้น

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศจะเห็นได้ว่า แนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งประเทศเกาหลีใต้ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้สิทธิเกษตรกรเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ดังนี้

1.1 ประเทศเกาหลีใต้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิรูปที่ดิน (The Land Reform Law) ในปี ค.ศ. 1950 กำหนดให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยสนับสนุนให้บุคคลมีสิทธิเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยตนเองได้ไม่เกิน 18 ไร่ ที่ดินที่เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินต้องใช้ในการเกษตรเท่านั้น

1.2 ประเทศญี่ปุ่น ได้ปฏิรูปที่ดินโดยกำหนดไว้ในกฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของญี่ปุ่น (Agricultural Land law of 1952 and 1957) ควบคุมการโอนสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำกัดการถือครองที่ดินตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อต้องการให้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรของผู้เพาะปลูกและเพื่อให้สถานะของผู้เพาะปลูกมีความมั่นคงและส่งเสริมขีดความสามารถในการเพิ่ม

ผลผลิต พร้อมทั้งให้คำนิยามว่า เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน (owner farmer) หมายถึงที่ดิน เกษตรกรรมที่ผู้มีอาชีพเพาะปลูกใช้ในการเพาะปลูกโดยมีกรรมสิทธิ์ (right of ownership) หลังจากนั้น ประเทศญี่ปุ่นก็ได้มีการปรับปรุงกฎหมายที่ดินมาโดยตลอด

2. ปัญหาเกี่ยวกับการรับมรดกในที่ดินที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ของผู้มีได้เป็นเกษตรกร

การครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดหลักเกณฑ์ว่าผู้ถือครองที่ดินต้องเป็นเกษตรกรหรือผู้ประกอบการเป็นหลักผู้ที่ได้รับโอนที่ดินที่เป็น ส.ป.ก. ไม่ใช่ผู้มีอาชีพเกษตรกรเป็นหลักก็ไม่สามารถรับโอนที่ดินได้ ผู้ศึกษาเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดแย้งกับการตกทอดทางมรดกของบุคคลนั้น ซึ่งตกทอดแก่ทายาท ทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในการรับมรดกได้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดหลักเกณฑ์ว่าผู้ถือครองที่ดินต้องเป็นเกษตรกรหรือผู้ประกอบการเป็นหลัก ผู้ที่จะรับโอนที่ดินที่เป็น ส.ป.ก. ไม่ใช่ผู้มีอาชีพเกษตรกรเป็นหลักก็ไม่สามารถรับโอนที่ดินได้ เห็นว่าไม่มีความเป็นธรรมกับบุคคลเหล่านั้น เพราะบุคคลเหล่านั้นจะไม่ได้มีอาชีพเกษตรหรือเป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนหรือเป็นผู้มีสิทธิในประกันสังคม เขาก็ยังสามารถทำอาชีพเกษตรกรรมอีกด้วยก็ได้ ซึ่งไม่มีกฎหมายใดห้ามบุคคลเหล่านั้นไม่ให้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วย เมื่อบุคคลเหล่านั้นจะประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วยแต่ที่ดินไม่สามารถรับโอนเพราะเป็นที่ดินที่เป็น ส.ป.ก. บุคคลเหล่านั้นก็ไม่มีสิทธิที่จะรับโอนที่ดิน หรือหากบุคคลเหล่านั้นต้องตกงาน ก็ทำให้บุคคลเหล่านั้นไม่มีที่ดินทำกิน เสียโอกาสในการทำอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิ เป็นการขัดกฎหมายรัฐธรรมนูญ และในเรื่องสิทธิของบุคคลในการรับมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับทายาทที่จะรับมรดกที่ดินของ ส.ป.ก. ได้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ผู้ได้ที่ดิน ส.ป.ก. ต้องครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาเป็นเวลา 10 ปีขึ้นไป อันแสดงให้เห็นได้ว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์แท้จริง และควรตกทอดเป็นมรดกได้เช่นกับพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิรับโอนที่ดิน ส.ป.ก. ต้องเป็นการโอนให้เกษตรกร หรือ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามบทบัญญัติของกฎหมาย ได้มีกฎหมายหลายฉบับที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่น การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อเปรียบเทียบกับการได้สิทธิครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การได้สิทธิครอบครองตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการนำที่ดินของรัฐ และที่ดินที่จัดซื้อจากเอกชนมาจัดให้กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เข้าทำประโยชน์ โดยมาตรา 30 กำหนดให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร โดยจัดให้เข้าได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ตามจำนวนที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นสมควร และบุคคลผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ เกษตรกร ซึ่งเกษตรกรจะต้องเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยพิจารณาจากการใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปี เพื่อประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่นนั้น หรือผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม หรือบรรดาบุคคลซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง นั่นคือผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกรที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ใน มาตรา 3 (3) ว่า บุตรของเกษตรกร ซึ่งหมายถึงบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และตามวรรคสอง กำหนดว่า บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า บุคคลที่สามารถครอบครองที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้นั้นจะต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว แต่หากมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่สามารถครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. ได้

ส่วนการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีได้ 2 กรณี คือ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ

ประโยชน์ทั้งตำบล ตามมาตรา 58 และการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้จำกัดสิทธิของผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ในกรณีดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การได้มาตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นการได้มาเนื่องจากการจัดรูปที่ดินแปลงใหม่ของเจ้าของที่ดินเดิม หรือที่ดินแปลงเดิมบางส่วน หรือจัดให้ที่ดินแปลงใหม่อยู่ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงเดิมเท่าที่จะกระทำได้ออกหมายจัดรูปที่ดินเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อมุ่งในการส่งเสริมผลผลิตทางเกษตรกรรม จึงได้มีข้อกำหนดในการจัดเปลี่ยนแปลงรูปที่ดินของเจ้าของที่ดินเดิมเสียใหม่ การได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ว่าที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน คณะกรรมการจะให้เกษตรกรเช่าในระยะยาวหรือเช่าซื้อ ตามเงื่อนไขที่กำหนด จะเห็นได้ว่าเมื่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ซื้อที่ดินจากเอกชน หรือได้เวนคืนที่ดินจากเอกชนก็ดี ถ้าที่ดินที่จัดซื้อ หรือเวนคืนเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์แล้ว เมื่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้นำมาจัดให้แก่เอกชนเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อ ในกรณีเช่าระยะยาวก็ไม่มีทางจะได้กรรมสิทธิ์อยู่แล้ว จะมีกรรมสิทธิ์ได้ในกรณีเช่าซื้อคือ เมื่อเกษตรกรผู้นั้นได้ชำระค่าเช่าซื้อครบกำหนดทุกงวดตามสัญญาแล้วจะมีกรรมสิทธิ์ได้ ในกรณีเช่าซื้อ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็จะโอนที่ดินนั้น ให้เกษตรกรผู้นั้นไป เกษตรกรผู้นั้นก็จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดิน ตามบทบัญญัติดังกล่าว มี 3 ประเภท คือ เกษตรกร สถาบันเกษตรกร และผู้ประกอบการอื่น ที่มีการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น หากบุคคลที่ไม่ได้เป็นเกษตรกรไม่มีสิทธิในการได้รับการจัดสรรที่ดิน ซึ่งแตกต่างจากการได้รับที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีข้อจำกัดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว ซึ่งการได้สิทธิตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นการออกกฎหมายของรัฐที่จำกัดสิทธิของบุคคล

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือทายาทของเจ้ามรดกที่มีที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่สามารถรับโอนที่ดิน ส.ป.ก. ได้ หากทายาทไม่ได้เป็นเกษตรกรไม่สามารถรับโอนที่ดินมรดกดังกล่าวได้ ซึ่งการโอนไปซึ่งสิทธิในที่ดิน และการตกทอดทางมรดกเป็นที่ดินที่เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 39 บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” ที่ระบุว่า ที่ดินที่เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์

ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรไม่สามารถโอนไปยังบุคคลอื่น โดยผลการเว้นแต่จะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดการโอนหรือการตกทอดทางมรดก ซึ่งการตกทอดทางมรดกเมื่อเกษตรกรที่ได้รับสิทธิจากปฏิรูปที่ดินตายลง สิทธิดังกล่าวจะตกทอดตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) สิทธิการเข้าทำประโยชน์ตามหนังสือรับมอบที่ดินหรือหนังสือให้เข้าทำประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน ตกทอดทางมรดกเป็นไปตามมติกรมการรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 5/2533 ซึ่งกำหนดให้ตกทอดแก่สามี ภรรยา เป็นอันดับแรก ถ้าไม่มี หรือมีแต่ไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิจึงจะมีสิทธิแก่บุตรที่เป็นเกษตรกรและบรรลุนิติภาวะเพียงรายเดียว ถ้ามีบุตรหลายคนให้บุคคลเหล่านั้นตกลงกันเอง ถ้าตกลงไม่ได้และที่ดินมีขนาดที่ไม่สามารถแบ่งแยกได้ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด พิจารณาให้บุตรเพียงคนเดียวเป็นผู้ได้รับสิทธิ

2) สิทธิตามสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ การตกทอดทางมรดกเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยวิธีการและการเงื่อนไขในการโอน และการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 กำหนดให้สิทธิตกทอดตามลำดับ คือ ตกทอดแก่คู่สมรสเป็นอันดับแรก ถ้าไม่มีคู่สมรสหรือคู่สมรสไม่ประสงค์จะรับสิทธิ หรือขาดคุณสมบัติให้สิทธิตกทอดแก่บุตร ถ้าไม่มีบุตร หรือบุตรไม่ประสงค์จะรับสิทธิ หรือขาดคุณสมบัติให้สิทธิตกทอดแก่เครือญาติ จะเห็นได้ว่า การจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน เนื่องจากการปฏิรูปที่ดิน แตกต่างกับการจำกัดสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการครอบครองและการจัดที่ดินเพื่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการโอนไปยังบุคคลอื่น การจำกัดสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเป็นการห้ามถาวร ส่วนการจำกัดสิทธิตามกฎหมายเพื่อการครอบครอง และการจัดที่ดินเพื่อประชาชนจำกัดสิทธิการโอน 10 ปี 5 ปี และหรือ 10 ปีแล้วแต่กรณีเท่านั้น

สิ่งที่จะเป็นกองมรดกของผู้ตายตามกฎหมายมรดก ได้แก่

1) ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย อันได้แก่ ทรัพย์ที่มีรูปร่าง เช่น รถยนต์ บ้าน ที่ดิน เครื่องประดับ เงิน เป็นต้น และทรัพย์ที่ไม่มีรูปร่างอันได้แก่ สิทธิอันผูกพันอยู่กับสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ เช่น ภาระจำยอม สิทธิครอบครอง

2) สิทธิต่าง ๆ ของผู้ตาย อันได้แก่ สิทธิเรียกร้องซึ่งผู้ตายมีเหนือบุคคลอื่นในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลนั้นกระทำการ งดเว้นกระทำการ หรือส่งมอบทรัพย์สิน เช่น สิทธิของผู้ให้เช่าในการที่จะเรียกให้ผู้กู้คืนเงินให้แก่ตน สิทธิของผู้ซื้อที่จะเรียกร้องให้ผู้ขายส่งมอบหรือโอนทรัพย์สินให้แก่ตน หรือสิทธิของผู้ขายที่จะเรียกร้องให้ผู้ซื้อชำระราคาสินค้าให้แก่ตน เป็นต้น

3) หน้าที่ของผู้ตาย อันได้แก่ สิ่งที่ผู้ตายจะต้องกระทำการ งดเว้นกระทำการ ชำระหนี้ ให้แก่บุคคลอื่น (เจ้าหนี้) เช่น ผู้ซื้อมีหน้าที่ชำระราคาสินค้าให้แก่ผู้ขาย ส่วนผู้ขายก็มี หน้าที่ส่งมอบ สินค้าให้แก่ผู้ซื้อ เป็นต้น

4) ความรับผิดชอบของผู้ตาย อันได้แก่ สิ่งที่ผู้ตายจะต้องชดใช้ด้วยทรัพย์สินของตน อันเนื่องมาจากการไม่ชำระหนี้ การผิดสัญญา การทำละเมิด เป็นต้น เช่น ก่อนที่ผู้ตายจะถึงแก่ความ ตาย ผู้ตายได้กระทำโดยประมาทขับรถชนบุคคลอื่น ได้รับบาดเจ็บ ผู้ตายย่อมมีความรับผิดชอบ ที่จะต้องชดใช้สินไหมทดแทน อันได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล ค่าประกอบภาระงานแก่บุคคลนั้น เช่นนี้ หากผู้ตายถึงแก่ความตายก่อนที่จะได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย ความรับผิดชอบ ย่อมเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของผู้ตาย

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า ที่ดิน ส.ป.ก. ตกทอดให้แก่ทายาทได้ แต่หากทายาท มิได้เป็นเกษตรกรไม่สามารถรับมรดกในที่ดินดังกล่าวได้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวขัดแย้งกับการรับ มรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้ทรัพย์มรดกตกทอดแก่ทายาท และบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ตามพระราชบัญญัติ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 39 ที่ดินที่เป็น ส.ป.ก. จะทำการแบ่งแยกไม่ได้ เว้นแต่จะ ตกทอดแก่ทายาท ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วตามที่ที่ดิน ส.ป.ก. หากทายาท ไม่ใช่ผู้มีอาชีพเกษตรกรรม แต่เป็นข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างของรัฐ หรือของเอกชน หรือผู้ที่มีสิทธิประกันสังคม ก็ไม่มีสิทธิที่จะรับมรดกที่ดินที่เป็น ส.ป.ก. หรือบุตรบุญธรรมไม่สามารถรับมรดกได้ ซึ่งเห็นว่า เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ทายาท หากทายาทไม่มีสิทธิรับมรดกในที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม แล้วต่อมาทายาทนั้น ไม่ได้มีอาชีพที่ต้องห้ามรับมรดกที่ดิน ส.ป.ก. จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับ ทายาทเหล่านั้นเป็นอย่างมากทำให้เขาเสียสิทธิในการรับมรดกที่ดินนั้น ซึ่งมีความขัดแย้งกับ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องการรับมรดกเป็นอย่างมาก จึงเห็นควรแก้บทบัญญัติ มาตรา 39 เป็น “เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือบุตรบุญธรรม แม้จะมีใช้ เกษตรกรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมก็ตาม”

เมื่อเปรียบเทียบกับ การโอนหรือการแบ่งแยกที่ดินตามกฎหมายของประเทศเกาหลี ได้ ประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ที่ดินที่มีการปฏิรูปเป็นกรรมสิทธิ์เป็นของ ประชาชน เจ้าของที่ดินสามารถ โอนหรือแบ่งแยกที่ดินไปยังทายาทได้ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของ ประเทศไทยที่เจ้าของที่ดินมีเพียงสิทธิครอบครองและไม่สามารถแบ่งแยกที่ดินไปสู่ทายาทที่ไม่ได้ เป็นเกษตรกรได้ เนื่องจากกฎหมายบัญญัติว่าผู้รับโอนต้องเป็นเกษตรกรเท่านั้น

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การปฏิรูปที่ดินถูกนำมาใช้ตั้งแต่สมัยโบราณ เริ่มมีขึ้นในอาณาจักรกรีกเรื่องอำนาจ และในอาณาจักรโรมัน ต่อมาเมื่อเกิดการปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 การปฏิรูปที่ดินก็ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศฝรั่งเศสในสมัยนั้น การปฏิรูปที่ดินที่ใช้ในสมัยโบราณ มีลักษณะเป็นการจัดสรรระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบประนีประนอม และมีได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังมากนัก ดังนั้น วิธีการปฏิรูปที่ดินจึงเป็นแต่เพียงมาตรการที่ช่วยเหลือผ่อนปรนความกดดัน ทางการเมืองและช่วยให้ผู้ปกครองประเทศได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศได้ในระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น

โดยจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อที่จะช่วยลดช่องว่างความแตกต่างในฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคม และเพื่อสร้างเสถียรภาพของการเมือง โดยการให้ผลประโยชน์และความช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจน ซึ่งมีปริมาณเป็นส่วนใหญ่ของประเทศ และชักนำให้บุคคลเหล่านั้นหันมาสนับสนุนรัฐบาล แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2476 เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนา และจากนั้นให้ราษฎรมาเป็นลูกจ้างประกอบการเกษตรของรัฐบาลแต่แนวคิดนี้ได้ถูกคัดค้านเป็นอย่างมาก ต่อมามีการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และได้ศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินและจัดรูปที่ดินขึ้น เพื่อให้พิจารณา กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลสนใจปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร และมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้เกษตรกร เพื่อใช้ในการจัดหาที่ดินแปลงใหญ่ที่เหมาะสม มาจัดสรรให้เกษตรกร ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บังคับเป็นกฎหมาย

แต่การบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก่อให้เกิดปัญหากับเกษตรกรผู้ครองครองที่ดินหลายประการ เช่น ที่ดินดังกล่าวไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ เว้นแต่ผู้รับโอนจะเป็นทายาทซึ่งเป็นเกษตรกร หากทายาทที่เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานของหน่วยงานเอกชน หรือมีเงินเดือน หรือมีประกันสังคมของสำนักงาน

ประกันสังคม ก็ไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์หรือครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. ได้ ถ้าหากบุคคลดังกล่าวลาออกจากงานมาประกอบอาชีพเกษตรกรรมก็ไม่สามารถครอบครอง หรือรับโอนที่ดิน ส.ป.ก. ได้ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวไม่ได้ขึ้นทะเบียนเกษตรกรต่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่เป็นข้อยกเว้น นอกจากนี้ หากที่ดินที่เป็นที่ดิน ส.ป.ก. ดังกล่าว บิดามารดาได้ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่าไว้ในที่ดินดังกล่าว แต่ไม่สามารถโอนที่ดินให้แก่บุตรหลานของตนเองได้ ทายาทของบุคคลดังกล่าวกลับไปสู่ปัญหาความยากจน ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าความยากจนได้

นอกจากนี้ การกำหนดให้ไม่สามารถโอนที่ดินให้บุคคลภายนอกได้ ทำให้เกษตรกรไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวไปจำนอง หรือนำไปเป็นหลักประกันกับสถาบันการเงินได้ ทำให้เกษตรกรไม่สามารถนำที่ดินไปแปลงเป็นทุนได้ และที่ดิน ส.ป.ก. ไม่สามารถนำไปก่อสร้างหรือประกอบอาชีพอื่นได้ ที่ดิน ส.ป.ก. ใช้เพื่อทำการเกษตรเท่านั้น

ปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งแยกหรือการ โอนสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ตามมาตรา 39 ได้กำหนดว่าที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นไม่ได้ ซึ่งจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาอย่างเหมาะสม และเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ได้รับสิทธิ เนื่องจากไม่สามารถโอนไปยังบุคคลอื่นได้ หากผู้นั้นต้องการนำที่ดินไปเป็นหลักประกัน ในการประกอบเกษตรกรรมก็ไม่สามารถทำได้ ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนประชาชนที่ต้องการ โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือจำนองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน กฎหมายดังกล่าวนี้ เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ซึ่งเมื่อที่ดิน ส.ป.ก. ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ ซึ่งขัดกับหลักกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่เจ้าของสามารถจำหน่าย จ่าย โอน ทรัพย์สินของตนเองได้ ซึ่งบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหา และความเสียหายแก่ผู้ครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. ได้เท่านั้น ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีข้อจำกัดสิทธิการแบ่งแยกหรือการ โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินสามารถแบ่งแยกหรือโอนที่ดินให้ใครก็ได้ ไม่จำกัดเฉพาะเจาะจงว่าผู้รับโอนต้องเป็นใคร ซึ่งหากเกษตรกรมีความจำเป็นต้องขายที่ดิน หรือนำที่ดินไปจำนอง หรือค้ำประกันเงินกู้ก็ไม่สามารถทำได้ ทำให้เกษตรกรได้รับความเดือดร้อน หากมีความจำเป็นต้องใช้เงินแต่ไม่สามารถนำที่ดินของตนไปทำนิติกรรมใด ๆ ได้ แตกต่างจากประเทศเกาหลีใต้ ที่ให้ความสำคัญในการปฏิรูปที่ดิน ทำให้บุคคลมีสิทธิเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้ทำเกษตรกรรม โดยสามารถทำการเกษตรได้ด้วยตนเอง และมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้จำนวน 18 ไร่ ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นในคำนิยามเรื่องการให้ประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรมประโยชน์ที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural utility) เพื่อให้สถานะของผู้เพาะปลูกมี

ความมั่นคง และส่งเสริมขีดความสามารถในการเพิ่มผลผลิตด้านเกษตรกรรมว่า ที่ดินที่เกษตรกรเป็นเจ้าของ หมายถึง ที่ดินเกษตรกรรมที่ผู้ที่มีอาชีพเพาะปลูกใช้ในการเพาะปลูก โดยมีกรรมสิทธิ์หรือเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน หมายถึง เอกชนผู้ที่มีสิทธิในที่ดิน โดยมีกรรมสิทธิ์ แต่ก็ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน คือ มาตรการควบคุมนิติกรรมที่ดินเกษตรกรรมและวางเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินว่า ในกรณีที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนหรือวางไว้เป็นประกัน หรือสิทธิอื่น ๆ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ หรือที่จะเป็นการก่อตั้งขึ้น หรือโอนไปซึ่งที่ดินเกษตรกรรม หรือที่ดินทุ่งหญ้า ผู้กระทำได้ปฏิบัติตามระเบียบรัฐมนตรี หรือได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีใช้เพื่อถูเงินหรือให้เช่าที่ดิน ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการที่ดินเกษตรกรรม ในการอนุญาตอาจตั้งเงื่อนไขร่วมไปด้วยก็ได้ และการกระทำโดยไม่ได้รับอนุญาตจะไม่ก่อให้เกิดผลแต่อย่างใด ยกเว้นกรณีที่ไม่ต้องได้รับอนุญาต และยังมีกฎหมายควบคุมการถือครองที่ดินที่สำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือ กฎหมายว่าด้วยที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land law of 1952 and 1957) โดยกฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้เกษตรกรได้เข้าถึงสิทธิในพื้นที่เกษตรกรรมง่ายขึ้น และป้องกันสิทธิการครอบครองของตนเองอย่างเต็มที่ โดยกำหนดว่า ในกรณีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การจำนอง การให้เช่า หรือโอนจากที่ดินเกษตรกรรมไปเป็นการเลี้ยงสัตว์ จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ จะเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นพื้นที่ หรือการเปลี่ยนพื้นที่เลี้ยงสัตว์ให้เป็นพื้นที่เพื่อการอื่น จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

อีกทั้งปัญหาเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับการรับมรดกในที่ดิน ส.ป.ก. ของผู้มีได้เป็นเกษตรกร ตามมาตรา 30 กำหนดให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร โดยจัดให้เช่าได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดตามจำนวนที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เห็นสมควร โดยคำนึงถึงประเภท และลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ โดยผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ เกษตรกร ซึ่งเกษตรกร ตามความหมายของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ดังนั้น บุคคลอื่นที่ไม่ใช่เกษตรกร ไม่สามารถครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. ได้ และการรับมรดกในที่ดิน ส.ป.ก. ของทายาท และทายาทที่ไม่ได้เป็นเกษตรกรไม่สามารถรับมรดกในที่ดิน ส.ป.ก. ได้

ปัญหาเกี่ยวกับการผู้มีสิทธิรับ โอนที่ดิน ส.ป.ก. ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน คือ ทายาทของเจ้ามรดกที่มีที่ดิน ส.ป.ก. ไม่สามารถรับโอนที่ดิน ส.ป.ก. ได้ หากทายาทไม่ได้เป็นเกษตรกรก็ไม่สามารถรับโอนที่ดินมรดกดังกล่าวได้ ซึ่งการโอนไปซึ่งสิทธิในที่ดิน และการตกทอดทางมรดกเป็นที่ดินที่เกษตรกร ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม ตามมาตรา 39 บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” ที่ดินที่เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรไม่สามารถโอนไปยังบุคคลอื่นโดยพลการ เว้นแต่จะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การโอน หรือการตกทอดทางมรดก ซึ่งการตกทอดทางมรดกและทายาทที่มีสิทธิรับมรดกจะต้องเป็นเกษตรกรเท่านั้น จากการศึกษา จะเห็นได้ว่า ที่ดิน ส.ป.ก. ตกทอดให้แก่ทายาทได้ แต่หากทายาทมิได้เป็นเกษตรกรก็ไม่สามารถรับมรดกในที่ดินดังกล่าวได้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวขัดแย้งกับการรับมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้ทรัพย์มรดกตกทอดแก่ทายาท

จึงเห็นควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้สอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศ

2. ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาเห็นควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อกำหนดให้สิทธิเกษตรกร เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้มีแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังเช่น ประเทศเกาหลีใต้ ที่มีการสนับสนุนให้บุคคลมีสิทธิเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยตนเองได้ไม่เกิน 18 ไร่ หรือประเทศญี่ปุ่นที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้กำหนดว่า เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน (owner farmer) หมายถึง ที่ดินเกษตรกรรมที่ผู้มีอาชีพเพาะปลูกใช้ในการเพาะปลูกโดยมีกรรมสิทธิ์ เป็นต้น

ควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 4 และมาตรา 39 ดังนี้

1) มาตรา 4 บัญญัติว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนา

อาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้
เกิดผลดียิ่งขึ้น” ควรแก้เป็น “การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุง
เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อประโยชน์
แก่ผู้นั้น” เพื่อเป็นการบริหารจัดการพื้นที่ปฏิรูปที่ดินให้แก่ประชาชน สำหรับประชาชนได้ทำ
ประโยชน์ในพื้นที่เกษตรกรรม รัฐต้องมีการสนับสนุนให้บุคคลมีสิทธิเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์
ในที่ดินด้วยตนเอง เพราะการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก. เป็นการส่งเสริมอาชีพเกษตรกรรมให้มี
ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ยกย่องคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

2) มาตรา 39 บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก
แก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”
ควรแก้ไขเป็น มาตรา 39 “ที่ดินที่บุคคลได้รับกรรมสิทธิ์โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ให้บุคคลนั้นสามารถทำการแบ่งแยก หรือโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นได้ รวมไปถึง
ในกรณีเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือบุตรบุญธรรม แม้จะมีใช้เกษตรกร
ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมก็ตาม ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ
กำหนด”

3) รัฐต้องดำเนินการจัดการเพื่อปฏิรูปที่ดินให้แก่ประชาชนใช้ประโยชน์ในพื้นที่
เกษตรกรรม รวมถึงการสนับสนุนให้บุคคลมีสิทธิเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยตนเอง ดังเช่น
การให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก. เป็นการส่งเสริมอาชีพเกษตรกรรมให้มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน
ยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรตามแบบอย่างประเทศเกาหลีใต้ ที่มีการสนับสนุนให้บุคคล
มีสิทธิเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยตนเองได้ไม่เกิน 18 ไร่ หรือประเทศญี่ปุ่นที่มีบทบัญญัติ
แห่งกฎหมายให้กำหนดว่า เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน (owner farmer) หมายถึง ที่ดินเกษตรกรรม
ที่ผู้มีอาชีพเพาะปลูกใช้ในการเพาะปลูกโดยมีกรรมสิทธิ์ เป็นต้น

ดังจะเห็นได้ว่า นโยบายเกี่ยวกับที่ดินทำกินของประเทศเกาหลีใต้ ประเทศญี่ปุ่น
ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศรัสเซีย ต่างกำหนดให้ประชาชนที่ได้รับที่ดินโดยการปฏิรูป
ที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ทั้งสิ้น ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายของประเทศไทยของผู้ได้รับที่ดินจาก
การปฏิรูปที่ดินมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงาน
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กรชนก ทิวากรพันธ์ .(2556). “บทบาทของ GHQ ที่มีต่อสถานภาพของสถาบันจักรพรรดิหลัง สงคราม โลกครั้งที่ 2” .(ปริญญาณีพนธ์ คณะมนุษยศาสตร์ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. เชียงใหม่.
- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- กวิละ ปัตถา. (2542). “ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะ กรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดน่าน”. (สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหา บัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). สาขาวิชานโยบายและการวางแผนสังคม. มหาวิทยาลัยเกริก. กรุงเทพมหานคร.
- ข้อหาหรือว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการ ตกทอดทางมรดกและการ โอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับ โดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 39 แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์ .*หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*. คั่นคืน 8 เมษายน 2562 <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>
- จิระพร วชิราภกร. (2549). “การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ศึกษากรณีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง .กรุงเทพมหานคร.
- จุฑามาศ นิสารัตน์. (2544). *ความเข้าใจและความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2520). *กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2556). *กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎีและหลักการที่สำคัญ*, (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน.
- ไชยรงค์ ชูชาติ. (2516-2517). รายงานวิจัย เรื่อง ข้อเสนอ โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่ง คั่งไปสู่เกษตรกรผู้ยากจน. กรุงเทพมหานคร. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

- ไชยยศ เหมะรัชตะ.(2530).รายงานผลการวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.กรุงเทพมหานคร.
- เทียมทัน อุณหะสุวรรณ. (2538). “การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” .(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร.
- บรรเจิด สิงคะเนติ.(2555).หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บรรหาญ จงเจริญประเสริฐ. ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมและนิติรัฐ, เอกสารของการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2 .สถาบันรัฐธรรมนุญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.กรุงเทพมหานคร.
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจดำเนินการในที่ดินที่ได้มาตามมาตรา 25 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532. ค้น คีน 15 มกราคม 2563 http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cm d&year=2547&lawPath=c2_0583_2547
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ .(2557). กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปรีชา พรหมเพชร. (2541). “มาตรการทางกฎหมายในการถือครองที่ดิน”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพฯ.
- ปิยาพร อรุณพงษ์ .(2555). คู่มือ การปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.
- ไพฑูริศ เอกจริยกร. (2555). “โฉนดชุมชน : ทางเลือกใหม่ในการแก้ปัญหาที่ดินทำกิน”. วารสารราชบัณฑิตยสถาน. ปีที่ 39 ฉบับที่ 3 ก.ค.-ก.ย. กรุงเทพมหานคร.
- พระยาศาสตราพิศาล. “ศิลาจารึกกฎหมายไทย”. นิติสารัน 3, 4 (กรกฎาคม – กันยายน 2492) : 470.
- พันตำรวจเอกหญิง นัยนา เกิดวิชัย .(2549). รายงานการวิจัย เรื่อง การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน .กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ภารกิจ / อำนาจหน้าที่ ค้น คีน 8 เมษายน 2562 https://www.alro.go.th/alro_th/ewt_news.php?nid=193
- มานิตย์ จุมปา. (2556). คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร.จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานิตย์ จุมปา. (2557). หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม

- มาโรจน์ ขจรไพศาล .(2544). “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดิน”. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร.
- ยุทธนา เหมรัฐ.(2546). “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้นับถือศาสนาอิสลามในการถูกดำเนินคดีอาญา”. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพมหานคร.
- ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536
- ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2558 ค้นคืน 12 มีนาคม 2563 จาก <http://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=725715&ext=htm>
- ร่างพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ., ค้นคืน เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2563 จาก https://alro.go.th/alro_th/download/PDF/law2.pdf
- ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 110 ตอนที่ 225 ฉบับพิเศษ, 28 ธันวาคม 2536
- เลิศศักดิ์ ต้นโต.(2555). “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกควบคุมตัวภายใต้พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548”. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย. ค้นคืน 27 เมษายน 2561 จาก http://lawwebservice.com/lawsearch/Acharn_Vorachet03.pdf
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. ค้นคืน 8 เมษายน 2562 <http://public-law.net/public-law/view.aspx?id=1431>
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- วรวิทย์ ทวีทอง. (2539). “ความสอดคล้องระหว่างนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับความต้องการของชาวบ้าน”. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพมหานคร.
- ศิริ เกวลินสฤทธ์. (2531). *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์
- สถาบันพระปกเกล้า. (2544). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดรัฐธรรมนูญและกฎหมาย กระบวนการตรากฎหมาย*. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา,
- สมยศ เชื้อไทย. “นิติสังคมรัฐ: รัฐที่คำนึงถึงความเป็นธรรม” .นิตยสารวันพี 2526, 7 สิงหาคม 2526
- สมยศ เชื้อไทย. (2553). *หลักนิติรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สรรเสริญ อัจจุตมานัส. (2544). “ปัญหาการบุกรุกทำลายป่ากับการแก้ไขโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน” . (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพมหานคร.
- สุกานดา จันทนฤกษ์. (ม.ป.ป.). *นโยบายการเกษตร*. กรุงเทพมหานคร. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 19.
- สุชาติ มงคลเลิศพล. (2526). “มาตรการทางกฎหมายในการจัดหาที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน”. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร.
- สุทธิพร จิระพันธ์. (2553). *การปฏิรูปประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- สุริรัตน์ ประจวบจั่น. *สิทธิ เสรีภาพ: หลักทั่วไป*. ค้นคืน 3 มกราคม 2563 <http://law.stou.ac.th/dynfiles/ex.41711-5.pdf>
- ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมชย์. (2528). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์*. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชย์.
- ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช. (2521). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมายลักษณะทรัพย์*. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชย์.
- สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). *วาระปฏิรูปที่ 28 : การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง : สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สัญญาชัย สุวังบุตร. (2545). *ประวัติศาสตร์โซเวียตสมัยเลนิน ค.ศ. 1917 - 1924 = Soviet history : the Lenin period 1917-1924*, กรุงเทพมหานคร: ศักดิ์โสภารพิมพ์.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2547). *สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 29 ปี การปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ค้นคืน 3 มกราคม 2563 <https://th.wikipedia.org/wiki/สำนักงานนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม> กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม .(2551). รายงานการศึกษา โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้าม ที่ดินของรัฐ.

หยุด แสงอุทัย. (2535). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: ประกายพริ้ง.

อภิชัย กู้เมือง. *สาระน่ารู้เกี่ยวกับโฉนดชุมชน*. ค้นคืน 3 มกราคม 2563 <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=266>

อริยพร โพธิ์ใส .(2552). โฉนดชุมชน: ทางเลือกใหม่ในการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร. *จุลนิติ.ก.ย. - ต.ค.*

อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์ .(2555). *สิทธิมนุษยชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ - สกุล	นายเชษฐา สายสุนทร
วัน เดือน ปีเกิด	21 พฤศจิกายน 2531
สถานที่เกิด	จังหวัดนครราชสีมา
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2554 บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2561
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. 2556 เจ้าหน้าที่บริการการศึกษา (วิชาการศึกษา) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2557 นิติกร สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2559 นิติกร กองบริหารการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2560 นิติกร กองทุนประกันวินาศภัย นิติกร กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พ.ศ. 2561 นิติกร กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านบ่อ อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร
ตำแหน่ง	นิติกรปฏิบัติการ

