

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525) เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน กำหนดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินให้กรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยเร่งรัดออกโฉนดที่ดินเพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้มีการลงทุนและพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงรับนโยบายดังกล่าวมอบให้กรมที่ดินดำเนินการ โดยเห็นว่าการกระจายการถือครองที่ดินและให้กรรมสิทธิ์และราษฎรมีการลงทุนและพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น ทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น มีความรักและหวงแหนในที่ดินทำกิน ส่งผลให้เกิดความสงบร่มเย็นและเกิดผลดีต่อสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง รัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2537 อนุมัติให้หลักการที่ดินดำเนินการ โครงการพัฒนาที่ดินและเร่งการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี (พ.ศ. 2528 – 2547) โดยมีเป้าหมายจะออกโฉนดที่ดินได้ประมาณ 15 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 89 ล้านไร่ (กรมที่ดิน, 2528)

การดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ได้ประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจโดยมีงบประมาณ 2544 สามารถเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามโครงการนี้ได้ 8,126,662 แปลง เนื้อที่ 47,255,457 ไร่ คิดเป็น 96.16 เปอร์เซ็นต์ของเป้าหมายในระยะที่กำหนดไว้จำนวน 8,450,622 ไร่ (สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญกรรมที่ดิน, 2544) อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวได้ประสบปัญหาต่าง ๆ หลายประการ ปัญหาที่พบมากมีทั่วทุกภาคของประเทศนับแต่เริ่มโครงการเป็นต้นมา แม้ว่าจะมีข้อตกลงบันทึกตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 แล้วก็ตาม ในทางปฏิบัติยังมีอุปสรรคหลายประการที่จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามเป้าหมายเมื่อครบกำหนดระยะตามโครงการได้ การออกเอกสารสิทธิ์สำหรับที่ดินก็เพื่อให้ประชาชนได้มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน และสามารถนำไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเพื่อนำเงินมาลงทุนประกอบกิจกรรมต่อไปได้ การออกเอกสารสิทธิ์จึงเป็นภารกิจที่สำคัญของกรมที่ดิน

เอกสารแสดงสิทธิในที่ดินนอกจากเป็นหลักฐานแสดงถึงความเป็นเจ้าของที่ดิน การแสดงขอบเขตที่ดินที่แน่นอนมั่นคงแล้ว เพื่อเพิ่มผลผลิตนำไปสู่ความมั่งคั่งได้และมีความเป็นอยู่ของตนเองที่ดีขึ้น อันจะส่งผลถึงด้านเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญรุ่งเรืองไปด้วย

องค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการออกหนังสือที่เกี่ยวข้องกับที่ดินมีหลายหน่วยงานด้วยกัน เช่น

กรมที่ดิน ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 และ น.ส.ก) ใบจอง (น.ส.2) โฉนด แผนที่ โฉนดตราจอง ที่ตราไว้ว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” โฉนดที่ดิน

กรมประชาสัมพันธ์ ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3)

กรมป่าไม้ ออกหนังสือสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.)

กรมส่งเสริมสหกรณ์ออกหนังสือแสดงทำประโยชน์ (กสน.5)

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับที่ดิน แตกต่างกันไปตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้

กรมที่ดิน เป็นหน่วยงานของรัฐหน่วยหนึ่งที่มีหน้าที่ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนให้มีทั้งสิทธิและกรรมสิทธิในที่ดินประชาชนอย่างทั่วถึง แต่ติดขัดด้วยอุปสรรค ปัญหาทางปฏิบัติจากสถานการณ์แวดล้อม เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525) เป็นต้นมาถึงฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินให้กรรมสิทธิที่ดินโดยเร่งรัดให้มีการออกโฉนดที่ดินเพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้มีการลงทุน รัฐมนตรีมีความประสงค์สนับสนุนให้ประโยชน์ในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีความมั่นคง ป้องกันการพิพาทแนวเขต ป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐและเป็นหลักฐานในการค้าประกันหมุนเวียนทางด้านเศรษฐกิจอีกทางหนึ่งด้วย

การดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ได้ประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ พ.ศ.2523 เริ่มประสบปัญหาในการปฏิบัติงานในพื้นที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ทำให้การดำเนินงานไม่สืบหน้าไปสู่เป้าหมายได้ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/1230 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2535 วางแนวปฏิบัติในการเดินสำรวจออกโฉนดในเขตปฏิรูปที่ดิน ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่การทำประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งมีได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้

กรมที่ดิน จึงได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นทบทวนปัญหาดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0601/209 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2537 ให้ความเห็นว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว และในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 หรือมิได้แจ้งความประสงค์ จะได้ใช้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การตีความข้อกฎหมายบทนี้ก่อให้เกิดผลต่อประชาชนที่ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและก่อสร้างด้วยตนเองหรือครอบครองติดต่อกันมาเป็นเวลา 40 – 50 ปี แต่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ หากพื้นที่ใดที่ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประชาชนก็ไม่ต้องรับผลข้อบังคับดังกล่าวและสามารถจะยื่นเอกสารสิทธิได้ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ในมาตราอื่นได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

งานค้นคว้าแบบอิสระในเรื่อง “ปัญหาการออกโฉนดที่ดินอันเนื่องมาจากการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม: กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา” มีวัตถุประสงค์คือ

1.2.1 เพื่อศึกษาลักษณะและสาเหตุของปัญหาในการออกโฉนดที่ดินอันเนื่องมาจากการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ

1.2.2 เพื่อทราบทัศนคติ ความต้องการของประชาชนผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.2.3 เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.3 ขอบเขตและประเด็นการศึกษา

1.3.1 การวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นการศึกษาวิจัย ปัญหาการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและพื้นที่ซึ่งมีการกันเขตจากป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี มอบพื้นที่ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะดำเนินการนำมาออกเอกสาร ส.ป.ก.4-01 ทำให้ประชาชนซึ่งได้

ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพื้นที่ที่มีการประกาศเขตกำหนดปฏิรูปที่ดินแต่ยังไม่ออกเอกสารสิทธิขาดหลักประกันความมั่นคงในการที่ไม่ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ อีกทั้งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในด้านการดำเนินการและสุดท้ายผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ

1.3.2 การวิจัยครั้งนี้ศึกษาปัญหาการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2546 ในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1.4.1 แนวทางในการแก้ไขปัญหาและหาข้อมูลที่เหมาะสมจนเป็นแนวทางที่ใช้ในโครงการสำรวจในอนาคตต่อไป

1.4.2 ทำให้ทราบถึงความต้องการของประชาชน ผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.4.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.5 นิยามศัพท์

นิยามความหมายศัพท์หรือข้อความสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ที่ดิน หมายถึง พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง และลำน้ำ

สิทธิในที่ดิน หมายถึง กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

โฉนดที่ดิน หมายถึง หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของ รัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือที่เวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์จากที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือ เกษตรกรรมที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันการเกษตรได้เข้าซื้อ เข้า หรือ เข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

เขตปฏิรูปที่ดิน หมายถึง เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เกษตรกร หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกรบรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

การจัดการที่ดิน หมายถึง การให้สิทธิที่ดินที่ประชาชนครอบครองโดยมีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คือ เอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 เอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-28 และโฉนดที่ดิน

ส.ป.ก. หมายถึง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ส.ป.ก.4-01 หมายถึง หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

ส.ป.ก.4-28 หมายถึง หนังสือรับรองที่ดินเพื่อแสดงว่าผ่านการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

เขตดำเนินการ ส.ป.ก. หมายถึง เขตพื้นที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดแนวเขต เพื่อดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร

การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน หมายถึง การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมาย