

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ข่าวกลุ่มสมัชชาหนีสิ้นชานา หรือแม่กระทั่งกลุ่มสมัชชาสวนยางปิดถนนเรียกกร้องให้รัฐบาลแก้แก้ปัญหานี้สิ้นและราคาสินค้าทางการเกษตรเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไทยในปัจจุบัน โดยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันทรัพยากรที่ดินนั้น ถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ควบคู่กับมวลมนุษยชาติมาตลอดเวลาช้านานที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นอย่างยิ่ง โดยมนุษย์ใช้ที่ดินในการตั้งรกรากเป็นที่อยู่อาศัยและโดยเฉพาะสำหรับประเทศไทยปวงชนชาวไทยส่วนใหญ่ใช้ที่ดินทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยการประกอบอาชีพเกษตรกรรมจึงนับได้ว่าที่ดินเป็นอยู่อาศัยน้ำสำคัญของคนไทยมาเป็นเวลาช้านาน ในปัจจุบันเมื่อประเทศไทยใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ดินก็ยังคงเป็นปัจจัยหรือรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศประเทศไทยใช้ที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่ชาวนาชาวไร่ส่วนใหญ่ของประเทศก็ยังคงยากจนสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ชาวไร่ชาวนายากจนเป็นเพราะชาวไร่ชาวนายังขาดที่ดินทำกินหรือมีที่ดินที่ดินทำกินแต่ที่ดินนั้นแห้งแล้งขาดน้ำหรือไม่มีน้ำเพียงพอที่จะใช้ในการเกษตรเพื่อให้สามารถผลิตพืชผลได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐที่ต้องแก้ปัญหาคความยากจนของราษฎรซึ่งขาดที่ดินทำกิน โดยรัฐจัดที่ดินของรัฐให้ราษฎรเข้าทำกินเพื่อให้ราษฎรสามารถเลี้ยงชีพของตนเองและอยู่รอดในสังคมได้อย่างมีความสุขไม่ก่อให้เกิดปัญหาราษฎรบุกรุกและตัดต้นไม้ทำลายป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้เป็นที่ดินทำกิน อันนำมาซึ่งความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่สิ่งแวดล้อมทำให้ธรรมชาติขาดสมดุลเกิดปัญหาแผ่นดินถล่มแผ่นดินทรุดตัวและน้ำท่วมเพราะขาดป่าไม้ที่จะซับน้ำไว้ นอกจากนี้ เหตุผลอีกประการหนึ่งที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดที่ดินของรัฐให้ราษฎรเข้าทำกิน คือ เพื่อขจัดปัญหาการแย่งที่ดินทำกินกันซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่สงบสุขในสังคมและทำลายสามัคคีของคนในชาติรวมถึงเพื่อขจัดปัญหาที่จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศโดยรวม

ในปัจจุบันมีกฎหมายให้อำนาจรัฐจัดที่ดินของรัฐให้แก่ราษฎรเพื่อเข้าทำกินหรือทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่หลายฉบับ แต่ผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์เฉพาะการจัดที่ดินของรัฐให้ราษฎรเข้าทำกิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น เนื่องจากรัฐได้ดำเนินการจัดที่ดินของรัฐให้แก่ราษฎรเข้าทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดินมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาถึงประมาณ 40 ปีแล้ว ซึ่งน่าจะทำให้ราษฎรไทยทุกครัวเรือนหรือเกือบทุกครัวเรือนมีที่ดินทำกินและหมดปัญหาเรื่องความยากจนแล้ว แต่ความเป็นจริงในปัจจุบันก็ทำได้เป็นเช่นนั้นไม่ ประชาชนชาวไทยจำนวนมากยังขาดไร้ที่ดินทำกินและยังคงยากจนอยู่มีปัญหาราษฎรแย่งที่ดินทำกินกันรวมทั้งปัญหาที่เกิดจากมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินยังขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ดังนั้น ในการนี้ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการจัดที่ดินของรัฐให้ราษฎรเข้าทำกินหรือทำมาหาเลี้ยงชีพตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งพอจะสรุปประเด็นปัญหาที่ต้องทำการศึกษาวเคราะห์ได้ดังนี้

#### 1) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินที่รัฐจัดให้

ตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ข้อ 4 ซึ่งออกตามความใน มาตรา 20(6), 27 และมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับที่ดินที่รัฐจัดให้นั้น ผู้เขียนเห็นว่าคุณสมบัติประการหนึ่งตามที่ระเบียบได้กำหนดไว้ กล่าวคือ บุคคลที่จะได้รับที่ดินที่รัฐจัดสรรให้ได้ นั้น บุคคลนั้นต้องไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนน้อยไม่พอแก่การเลี้ยงชีพ ซึ่งมีประเด็นปัญหาว่าจะใช้หลักเกณฑ์อะไรในการพิจารณาว่าแค่ไหนเพียงไรถึงจะถือว่าไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนน้อยไม่พอแก่การเลี้ยงชีพ อันจะเป็นเหตุให้ราษฎรไปขอรับที่ดินที่รัฐสรรจัดให้ได้ เนื่องจากระเบียบดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้ให้ชัดเจนถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่จะใช้ในการพิจารณาถึงคุณสมบัติในข้อดังกล่าว และความไม่ชัดเจนดังกล่าวอาจทำให้เกิดชนหรือนายทุนอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้ามาเพื่อทำให้เกิดสิทธิในการขอรับที่ดินที่รัฐจัดสรรให้ราษฎร

#### 2) ปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับคำนิยามคำว่า “โอน” อันตกอยู่ในบังคับข้อห้ามโอน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 เมื่อราษฎรได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้นั้นแล้ว ที่ดินนั้นตกอยู่ในบังคับข้อห้ามโอนภายในระยะเวลา 5 ปี หรือ 10 ปี แล้วแต่กรณีการบัญญัติจำกัดสิทธิดังกล่าว ประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้บัญญัติให้คำนิยามไว้ว่า การโอนหมายถึงอะไร ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่าโอนว่าการโอนหมายถึงอะไรและการทำนิติกรรมอะไรบ้างที่กฎหมายถือว่าเป็นการโอน อันจะตกอยู่ในบังคับข้อห้ามโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 ซึ่งความไม่ชัดเจนดังกล่าวทำให้นายทุนหรือเอกชนอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวเข้ามาทำนิติกรรมสัญญาอื่นๆ ในที่ดินของรัฐที่กฎหมายไม่ถือเป็นนิติกรรมการโอนเพื่อหลีกเลี่ยงบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการ

ตีความคำนิยามคำว่า โอนเพื่อที่จะได้ไม่ต้องตกอยู่ในบังคับข้อห้ามโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 นี้

### 3) ปัญหาการจำกัดสิทธิในปริมาณการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

สภาพปัญหาของการถือครองที่ดินโดยเอกชนในสังคมไทย ได้สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบการจัดการที่ดิน โดยรัฐบาลไทยได้อย่างชัดเจนในด้านหนึ่งมีข้อมูลที่แสดงให้เห็นการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินจำนวนมหาศาลภายในกลุ่มคนจำนวนน้อย เช่น การถือครองที่ดินในพื้นที่กรุงเทพฯ โดยบุคคลและนิติบุคคลหรือหากพิจารณาจากจำนวนถือครองที่ดินของชนชั้นนำในสังคมไทยที่มีการเปิดเผยสู่สาธารณะจะพบว่ามี การถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก ดังปรากฏอย่างชัดเจนในหมู่นักการเมืองที่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน ทั้งนี้ ยังไม่รวมถึงข้าราชการระดับสูงที่ไม่ปรากฏข้อมูลต่อสาธารณะแต่ก็เป็นที่ยกคความหมายได้ว่ามีแนวโน้มในลักษณะเช่นเดียวกันข้อมูลดังกล่าวเป็นไปในลักษณะตรงกันข้ามกับการถือครองที่ดินของเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่ต้องใช้ที่ดินเป็นฐานทรัพยากรสำคัญในการผลิตเพื่อดำรงชีพข้อมูลจากการสำรวจพบว่า ในปัจจุบันเกษตรกรรายย่อยไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต้องเช่าผู้อื่นเพิ่มเติมรวมทั้งข้อมูลการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยที่ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

ตามสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้นพบว่าเป็นปัญหาที่ยังคงเกิดขึ้นและได้เกิดขึ้นอยู่เรื่อยๆ เพื่อให้ปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นการตีความกฎหมายเพื่อเป็นบรรทัดฐานแก่ผู้ใช้กฎหมาย ตลอดจนการเสนอแนะแนวทางแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินของรัฐให้ราษฎรเข้าทำกินหรือทำมาหาเลี้ยงชีพ และเพื่อไม่ให้นายทุนหรือเอกชนนำที่ดินของรัฐที่จัดให้แก่ราษฎรไปแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงมาตรการกฎหมายต่างๆ ที่เป็นปัญหาข้างต้นให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความหมายของที่ดินของรัฐ ประวัติความเป็นมาในการถือครองที่ดิน แนวคิดและทฤษฎีในการถือครองที่ดินและลักษณะของกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดิน
2. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์และมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินของรัฐให้ราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นๆ ทั้งของไทยและของต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการห้าม โอนที่ดินที่รัฐจัดให้

4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการห้าม โอนที่ดินที่รัฐจัดให้อันทำให้การจัดที่ดินของรัฐให้ราษฎรเข้าทำกินหรือทำมาหาเลี้ยงชีพได้รับการพัฒนาไปในทางที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมในปัจจุบันและมีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินของรัฐให้ราษฎรตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังมีความบกพร่องอยู่อันเนื่องมาจากปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการห้าม โอนที่ดินที่รัฐจัดให้นั้นทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินที่รัฐจัดให้ ปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับคำนิยามคำว่าโอนอันตกอยู่ในบังคับข้อห้าม โอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 ตลอดจนปัญหาการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยการทำนิติกรรมสัญญาอื่นๆ ที่กฎหมายไม่ถือเป็นการ โอนในที่ดินที่รัฐจัดให้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดการห้าม โอนไว้ ยังเป็นปัญหาอันส่งผลให้รัฐไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินของรัฐให้ราษฎรเข้าทำกิน เพื่อให้ราษฎรได้มีที่ดินทำกินหรือทำมาหาเลี้ยงชีพได้อย่างแท้จริงสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการห้าม โอนที่ดินที่รัฐจัดให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาถึงหลักเกณฑ์และมาตรการห้าม โอนที่ดินของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน ว่าหลักเกณฑ์และมาตรการดังกล่าวมีจุดอ่อนและข้อบกพร่องอย่างไรและศึกษาหาวิธีการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการห้าม โอนที่ดินที่รัฐจัดให้อันส่งผลให้รัฐไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างแท้จริง เพื่อมิให้ที่ดินของรัฐตกไปอยู่ในมือของนายทุนหรือเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินของรัฐและเพื่อให้ราษฎรได้มีที่ดินทำกินหรือทำมาหาเลี้ยงชีพได้อย่างแท้จริง

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาสารนิพนธ์นี้ใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าจากเอกสารภาษาไทยในรูปแบบของคำรากกฎหมายบทความวารสารทางวิชาการสาขานิติศาสตร์และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง เอกสารประกอบการสัมมนา ด้วบทกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกาจากห้องสมุดและสถาบันต่างๆ รวมทั้งกรณีศึกษาหรือข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวกับปัญหากฎหมาย

เกี่ยวกับการห้ามโอนที่ดินที่รัฐจัดให้ ซึ่งเอกสารทั้งหมดนี้จะได้นำมาประมวลเป็นข้อมูลเพื่อวิเคราะห์หาข้อสรุปและนำมาแก้ไขปัญหากฎหมายที่มุ่งศึกษารวมทั้งเสนอแนะแนวทางที่ควรจะเป็นต่อไป

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมายของที่ดินของรัฐประวัติความเป็นมาในการถือครองที่ดิน แนวคิดและทฤษฎีในการถือครองที่ดินและลักษณะของกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดิน
2. ทำให้ทราบถึงถึงหลักเกณฑ์และมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินของรัฐให้ราษฎรเข้าทำกินหรือทำมาหาเลี้ยงชีพตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินของรัฐทั้งของไทยและของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการห้ามโอนที่ดินที่รัฐจัดให้
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามโอนที่ดินที่รัฐจัดให้อันทำให้การจัดที่ดินของรัฐให้ราษฎรเข้าทำกินหรือทำมาหาเลี้ยงชีพได้รับการพัฒนาไปในทางที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมในปัจจุบันและมีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น