



นิตินิติกรของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ใน ต.บ้านช้าง อ.แม่แตง จ.เชียงใหม่

ศิริณา อภิญาวัชรคุณ

ปัญหาการถือครองที่ดินถือเป็นปัญหาใหญ่ที่ประเทศกำลังประสบอยู่ในขณะนี้ ซึ่งเห็นได้จากรายงานผลการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2552 พบว่าที่ดินทั้งประเทศมีเนื้อที่อยู่ประมาณ 320 ล้าน ไร่ โดยเป็นที่ดินของเอกชน มีอยู่ประมาณ 120 ล้านไร่ และที่ดินของรัฐอีกประมาณ 200 ล้านไร่ ในส่วนที่ดินของเอกชนพบว่า ประชากรส่วนมากของประเทศหรือร้อยละ 81 ถือครองที่ดินน้อยกว่า 1 ไร่ 811,892ครัวเรือนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และอีกประมาณ 1 – 1.5 ล้านครอบครัวเช่าที่ดินของรัฐอยู่³ นอกจากนี้ยังพบการกระจุกตัวของที่ดินโดยที่ดินมากกว่าร้อยละ 70 ถูกทิ้งร้างไม่ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่จากการที่เจ้าของที่ดินเก็บที่ดินเอาไว้เพื่อขายเก็งกำไรหรือถือครองเป็นหลักทรัพย์โดยไม่มีการใช้ประโยชน์ ทำให้เกษตรกรกว่าห้าแสนครอบครัวต้องไร้ที่ดินทำกิน⁴

³ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 15, รายงานผลการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ วันพฤหัสบดีที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2552, หน้า 133-134.

⁴ มูลนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ : โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542). หน้า 28.



อย่างไรก็ตาม แม้ภาครัฐจะได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการ จัดที่ดินให้กับประชาชนในรูปแบบต่างๆ ผ่านทางนโยบายและกฎหมายที่ เกี่ยวกับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน เพื่อกระจายการถือครองที่ดินและส่งเสริมให้ เกษตรกรมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เช่น นโยบายที่ดินปี 2478 ซึ่ง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ ชาวนาเช่าซื้อ ในอำเภอลำลูกกาเป็นรุ่นแรกจำนวน 68 ครอบครัวย รวมเนื้อที่ 4,019 ไร่ ในปี 2483 มีการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองแห่งแรกที่อำเภอพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี⁵ ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลพันเอกหลวงพิบูลสงคราม (ยศ ในขณะนั้น) จากนั้นจึงมีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 แก้ไขฉบับที่ 2 พ.ศ. 2504 และแก้ไขฉบับที่ 3 พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติ ควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่ สังคม พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 รวมถึงมติคณะรัฐมนตรี และกฎหมายอีกหลายฉบับที่ถูกตราขึ้นเพื่อใช้แก้ไขปัญหาดินและปัญหาความ ยากจนของเกษตรกร เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2512 เรื่องการจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่บุกรุกไปทำกินในที่สงวนหวง ห้าม และการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2518 และ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518⁶ เป็นต้น แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ เท่าที่ควร เว้นแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่มี วัตถุประสงค์มุ่งเน้นกระจายการถือครองที่ดินให้กับประชาชนเป็นหลัก จึง พอที่จะเห็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดินของประชาชนได้ แต่ภาครัฐกลับ ละเลยการดำเนินการในแนวทางอื่นที่จะทำให้เกษตรกรมีความมั่นคงในการถือ ครองที่ดินได้ในระยะยาว เช่น การสร้างความมั่นคงในที่ดินตามหลักการปฏิรูปที่ดิน

⁵ ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงาน การศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย (เมษายน 2535), หน้า 21-22.

⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า 23-28.



โดยประการแรก คือ การกระจายการถือครองที่ดิน จะทำอย่างไรให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน ไม่ปล่อยให้มีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินและให้ทุกคนมีโอกาสเข้าถึงที่ดินได้ง่ายกว่าเดิม ซึ่งไม่เพียงเป็นประโยชน์ต่อคนยากจนเท่านั้นแต่ยังเป็นประโยชน์สำหรับคนทั่วไปหรือชนชั้นกลางด้วย โดยอาจจะใช้มาตรการทางภาษี การโซนนิ่ง หรือการจำกัดการถือครอง

ประการที่สอง คือ การสร้างความมั่นคงในที่ดิน จะทำอย่างไรให้ชาวบ้านสามารถมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินได้ในระยะยาว ยกตัวอย่างเช่น เมื่อชาวบ้านได้ที่ดินมาจาก ส.ป.ก. แล้ว แต่ ส.ป.ก. ก็ไม่ได้สร้างความมั่นคงใด ๆ ให้กับชาวบ้าน หากชาวบ้านขาดทุนจากการผลิตก็ทำให้ต้องขายที่ดิน แม้ว่าจะมีกฎหมายบังคับห้ามไว้ก็ตาม

ประการสุดท้าย คือ เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยอยู่ได้ ไม่ว่าจะด้วยการสร้างตลาดทางเลือกและเกษตรปลอดภัย ซึ่งต้องพิจารณาถึงระบบการใช้และการขายด้วย⁷

เช่นนี้จึงทำให้เกิดปรากฏการณ์ซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ขึ้น แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39⁸ บัญญัติมิให้มีการซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปฯ นอกจากจะเป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ก็ตาม

⁷ สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, *ปฏิรูปที่ดินเพื่อความเป็นธรรมทางสังคม: บทวิเคราะห์นโยบายหลังทิศผิดทางยุครัฐบาลทักษิณ*, (เชียงใหม่, กลุ่มแนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ, 2548), หน้า 58-59.

⁸ มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎหมายปฏิรูปที่ดินและชีวิตของชาวบ้าน

สำหรับพื้นที่ศึกษาในครั้งนี้ คือ พื้นที่ในตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ เดิมชุมชนบ้านช้างตั้งอยู่ที่หมู่ 1 ของตำบลก๊ิดช้างซึ่งอยู่ทางตอนเหนือขึ้นไปของตำบลบ้านช้างในปัจจุบัน ต่อมาความวุ่นวายได้นำช้างจำนวนหลายเชือกอพยพมาอยู่ในพื้นที่ตำบลบ้านช้างปัจจุบัน โดยเริ่มก่อตั้งเป็นหมู่บ้าน 3 หมู่บ้านแรก คือ หมู่ 1 บ้านสันป่าสัก หมู่ 2 บ้านเก้ามะค่า และหมู่ 3 บ้านปางไม้แดง ภายใต้ชื่อว่า "ตำบลบ้านช้าง" ซึ่งเรียกขึ้นตามลักษณะความเป็นอยู่จากการที่ความวุ่นวายนำช้างจำนวนมากมาอยู่ด้วย จึงเป็นที่มาของชื่อตำบล ในภายหลังหมู่ 3 บ้านปางไม้แดงได้ถูกแยกออกเป็นอีกหมู่บ้านหนึ่ง คือ หมู่ 4 บ้านต้นลุง และจากนั้นอีกไม่นานได้เกิดหมู่บ้านใหม่อีกหนึ่งหมู่บ้าน คือ หมู่ 5 บ้านศรีดงเย็น ซึ่งเป็นหมู่บ้านของชนเผ่าหรือชาติพันธุ์โดยเฉพาะ

ชาวบ้านเริ่มบุกเบิกพื้นที่โดยการหักร้างถางพง ปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่ จนกลายเป็นที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ชาวบ้านได้ดำเนินชีวิตในลักษณะนี้เรื่อยมาจนกระทั่งมีเจ้าหน้าที่จากภาครัฐเข้ามาจับกุมชาวบ้านในข้อหาบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ชาวบ้านทราบว่าที่ดินทำกินของตนเองอยู่ในเขตป่าสงวน อย่างไรก็ตามชาวบ้านก็ยังคงอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ดังกล่าว แม้จะถูกจับไปดำเนินคดีหลายครั้งแต่กลุ่มชาวบ้านก็จำเป็นต้องเสี่ยงที่จะอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ต่อไปเนื่องจากไม่มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินอื่นแหล่งอื่น

จนกระทั่งเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2520 มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครั้งแรกในท้องที่ 2 อำเภอ คือ อำเภอแม่แตง และอำเภอเชียงดาว⁹ ทำให้ตำบลบ้านช้างซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำเภอแม่แตงนั้นกลายเป็นพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

⁹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 41.

เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แทนที่จากเดิมที่เป็นพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เช่นนี้จะส่งผลให้ชาวบ้านในพื้นที่สามารถทำกินได้อย่างเปิดเผย โดยไม่ต้องเกรงกลัวว่าจะถูกเจ้าหน้าที่ของภาครัฐจับกุมดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกพื้นที่ป่าอีกต่อไป แต่กลับต้องระวังว่าจะถูกเจ้าหน้าที่ของภาครัฐเพิกถอนสิทธิการถือครองที่ดินในกรณีทำการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 แทน เนื่องจากก่อนที่จะมีการประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้ชาวบ้านสามารถทำการซื้อขายที่ดินได้ในลักษณะของการซื้อขายที่ดินมือเปล่า ซึ่งเป็นการซื้อขายสิทธิครอบครองที่ดินโดยไม่จำเป็นต้องมีเอกสารหรือหลักฐานแต่อย่างใด เพียงแต่มีการส่งมอบการครอบครองที่ดินก็ถือว่าเป็นการซื้อขายเสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว แต่หลังจากที่มีการประกาศพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวซึ่งมีเนื้อหาในการห้ามมิให้ซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดินส.ป.ก.4-01 ให้แก่บุคคลอื่นนั้น ชาวบ้านไม่สามารถกระทำการซื้อขายที่ดินอย่างที่ผ่านมาได้จึงเริ่มมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายด้วยการลักลอบซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 และเริ่มมีความแพร่หลายและเป็นที่เปิดเผยมากขึ้นด้วยเหตุผลหลายประการ ได้แก่

1. ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม หรือค่านิยมของสังคม ยกตัวอย่างเช่น กรณีของนายเสนห์ที่เกิดความสงสารและเห็นอกเห็นใจนางบัวผาที่ไม่มีเงินรักษาอาการป่วยด้วยโรคไตของสามี นายเสนห์จึงช่วยรับซื้อที่ดินจำนวน 8 ไร่ของนางบัวผาและสามีเอาไว้ในราคา 80,000 บาท เพื่อนำเงินที่ได้ไปใช้เป็นค่ารักษาพยาบาล ซึ่งการให้ความช่วยเหลือในครั้งนี้เกิดขึ้นจากการขัดเกลางานสังคมโดยผ่านกระบวนการถ่ายทอดทางวัฒนธรรม หรือค่านิยมของสังคม ทั้งนี้ การขัดเกลาดังกล่าวจะมีหน่วยทางสังคมต่าง ๆ ที่ร่วมกันทำหน้าที่อบรมสั่งสอนสมาชิกให้เรียนรู้ระเบียบของสังคมเพื่อให้เห็นคุณค่าและนำเอากฎเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติเหล่านั้นไปเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว กลุ่มเพื่อน โรงเรียน ศาสนา กลุ่มอาชีพ และสื่อมวลชน เป็นต้น



2. ความสัมพันธ์ทางสังคมในแบบอุปถัมภ์ที่ผู้ซื้อและผู้ขายมีให้ต่อกัน โดยความสัมพันธ์ในรูปแบบนี้มีลักษณะของการต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน และทั้งสองฝ่ายต่างก็มีผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในพื้นที่พบว่า กรณีของผู้ซื้อส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีอำนาจทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มากกว่าฝ่ายผู้ขาย ส่วนด้านผู้ขายจะเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะของบุคคลที่ขัดสนทาง เศรษฐกิจและอำนาจเงินทอง จึงต้องดิ้นรนหาทางออกด้วยการพึ่งพิงผู้ที่มีอำนาจ บารมีและทรัพย์สินเงินทองที่มากกว่าเพื่อให้ตนเองรอดพ้นจากสถานการณ์ เฉพาะหน้าที่บีบบังคับและแรงกดดันต่าง ๆ ที่กำลังเผชิญอยู่ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ปัจจัยในด้านความสัมพันธ์ทางสังคมในแบบอุปถัมภ์เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ ก่อให้เกิดการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายของทางภาครัฐ

3. ความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ ก่อให้เกิดการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมาย โดยความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่ได้กล่าวถึง คือ ความต้องการที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จากปัจจัยดังกล่าวนั้นเป็นกรณีที่เกษตรกรไม่สามารถบุกเบิกพื้นที่ใหม่ด้วยตนเอง ได้และเลือกที่จะเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ที่มีผู้บุกเบิกไว้ก่อนแล้วเพื่อสร้าง ความมั่นคงและความอยู่รอดให้แก่ตนเองและครอบครัว แม้จะต้องกระทำการ บางอย่างที่ขัดต่อบทบัญญัติกฎหมายก็ตาม

4. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สำหรับเกษตรกรผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ทุกราย เป็นคนในพื้นที่ดั้งเดิม อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่มาตั้งแต่สมัยปู่ย่าตายาย ทั้งยัง มีวิถีชีวิตที่ผูกติดกับที่ดิน เทือกสวน ไร่นา และเป็นการเกษตรที่ต้องอาศัย ลักษณะดินฟ้าอากาศเป็นหลัก หรือเป็นการเกษตรที่พึ่งพิงน้ำฝนแต่เพียงอย่าง เดียว ทำให้ปริมาณและคุณภาพของผลผลิตที่ได้ไม่มีความแน่นอน อีกทั้ง เกษตรกรยังต้องหาตลาดในระบายนินค้าเอง ไม่มีการรวมกลุ่มในรูปของสหกรณ์ ที่จะเข้ามาจัดการเรื่องการต่อรองราคาผลผลิต จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็น ลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจของพื้นที่ศึกษาที่อาจจะส่งผลต่อชีวิตความ





เป็นอยู่ของเกษตรกรในแต่ละรายไม่มากนักน้อย โดยเฉพาะในกรณีของเกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีเงินทุนสำหรับการลงแปลงเกษตรหรือเงินทุนสำรองสำหรับค่าใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน ปัญหาที่จะตามมาคือปัญหาจากการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน เช่น กองทุนหมู่บ้าน โครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กขคจ.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) หรือการกู้ยืมเงินนอกระบบ เป็นต้น แม้ว่าจะมีแหล่งกู้เงินหลายแหล่งดังที่ได้ยกตัวอย่างมานี้ แต่ก็ยังพบข้อจำกัดของเกษตรกรต่อการกู้ยืมเงินจากแหล่งกู้เงินของภาครัฐ กล่าวคือ การกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านหรือโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กขคจ.) นั้น วงเงินที่ให้กู้ยืมอยู่ในขั้นต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายทางการเกษตรหรือค่าใช้จ่ายครัวเรือนของเกษตรกรและในส่วนของ การกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) ที่เพิ่งมีโครงการเงินกู้ซึ่งอนุญาตให้ใช้ที่ดินประเภท ส.ป.ก.4-01 เป็นประกันการชำระหนี้ต่อธนาคารได้ ก็พบว่าทางธนาคารจะต้องดำเนินการประเมินราคาที่ดินก่อนซึ่งเป็นขั้นตอนที่ถือว่ายุ่งยากต่อเกษตรกรในทางปฏิบัติประกอบกับอัตราของราคาประเมินที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ในเขตภาคเหนือที่มีราคาประเมินไม่เกินไร่ละ 20,000 บาทและทางธนาคารจะให้กู้เงินได้เพียงกึ่งหนึ่งของราคาประเมินเท่านั้นทำให้การกู้เงินจากสถาบันของรัฐดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขวิกฤตทางการเงินของเกษตรกรได้ ปัญหาที่สืบเนื่องจากการกู้เงินจากแหล่งการเงินที่ได้ยกตัวอย่างข้างต้น ก็คือการถึงกำหนดเวลาชำระหนี้แต่เกษตรกรหรือผู้กู้ไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้ได้และเกษตรกรก็ต้องเผชิญหน้ากับมาตรการต่างๆที่แหล่งเงินกู้นำมาใช้เพื่อกระตุ้นให้เกษตรกรนำเงินมาชำระหนี้ซึ่งจะมีวิธีการแตกต่างกันออกไปตามแหล่งเงินกู้ เช่น การขึ้นอัตราดอกเบี้ย การลดระดับความเชื่อมั่นทางการเงินของผู้กู้ซึ่งอาจจะทำให้ผู้กู้หมดโอกาสที่จะได้รับเงินกู้ในก้อนต่อไป การข่มขู่ทำร้ายร่างกายในรายที่กู้เงินจากเงินกู้นอกระบบหรือแม้กระทั่งการถูกยึดที่ดินในที่สุด การขายที่ดินเพื่อนำเงินมาแก้ไขปัญหาวางเศรษฐกิจจึงเป็นวิธีการแก้ไขปัญหของเกษตรกรส่วนใหญ่ในช่วงเวลานั้น





5. นอกจากปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้เกิดการฝาดฝืนไม่ยินยอมปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายนั้น ปัจจัยทางเศรษฐกิจดังกล่าวยังสัมพันธ์อยู่กับปัจจัยการผลิตในส่วนของแรงงาน เนื่องจากสาเหตุที่เกษตรกรกระทำการฝาดฝืนต่อบทบัญญัติกฎหมายด้วยการขายที่ดิน ส่วนใหญ่มาจากปัญหาทางสุขภาพไม่ว่าจะเป็นสุขภาพของตัวเกษตรกรผู้ขายเองหรือสุขภาพของสมาชิกในครอบครัว ซึ่งปัญหาสุขภาพก็เปรียบได้กับปัญหาในด้านความอยู่รอดปลอดภัยของตนเองหรือสมาชิกในครอบครัวที่จำเป็นต้องได้รับการรักษาและต้องมีเงินทุนสำหรับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของบุตร ค่ารักษาพยาบาลและค่าเดินทาง เป็นต้น จุดนี้เองที่ทำให้เกษตรกรต้องเลือกระหว่างความอยู่รอดกับกฎหมาย ซึ่งทั้งหมดได้ตัดสินใจเลือกเอาความอยู่รอดมาเป็นอันดับแรก แต่อย่างไรก็ตามการตัดสินใจเลือกดังกล่าวก็ไม่ได้หมายความว่าเกษตรกรจะไม่รับรู้ถึงบทบัญญัติกฎหมาย เพียงแต่เลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามด้วยเหตุผลในเรื่องของความอยู่รอดปลอดภัยของตนเองและสมาชิกในครอบครัวเป็นหลัก ดังเช่นกรณีของนางบัวผาที่สามีป่วยด้วยโรคไต นางบัวผาจึงจำเป็นต้องหาเงินมารักษาอาการป่วยของสามี เมื่อนางบัวผาไม่สามารถกู้เงินจำนวนมากจากกองทุนหมู่บ้านได้ และไม่สามารถที่จะหยิบยืมเงินจากญาติพี่น้องทั้งฝ่ายของนางบัวผาและฝ่ายสามีเพราะทั้งหมดก็มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ต่างกัน วิถีทางสุดท้ายที่จะนำเงินมาใช้เป็นค่ารักษาพยาบาลโดยการฟอกไต คือ การขายที่ดินที่ตนเองและสามีใช้ทำกินอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าที่ดินผืนดังกล่าวจะเป็นที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ก็ตาม เช่นเดียวกันกับกรณีของนางยอดที่ป่วยด้วยโรคกระดูกพรุนที่กระดูกสันหลังจนกระทั่งไม่สามารถทำงานหนักได้อีกต่อไป นางยอดต้องเดินทางจากอำเภอแม่แตงมายังโรงพยาบาลมหาราชซึ่งอยู่ในตัวอำเภอเมืองเชียงใหม่ เพื่อเข้ารับการตรวจและรักษาโรคดังกล่าวอยู่เป็นประจำ การเดินทางในแต่ละครั้งก็จำเป็นต้องมีค่าเดินทาง ค่ารักษา ค่ากิน ซึ่งก็เป็นเงินจำนวนไม่น้อย ดังนั้นเมื่อตนเองไม่สามารถทำการเกษตรได้ประกอบกับจำเป็นต้องใช้เงินในรักษาพยาบาลตนเอง นางยอดจึงตัดสินใจขายที่ดินเพื่อนำเงินมาใช้เป็นทุนค่ารักษาพยาบาล





6. โครงสร้างของครอบครัวเกษตรกรที่เริ่มเปลี่ยนไปเป็นสังคมผู้ใช้แรงงานมากขึ้น เนื่องจากนโยบายของรัฐที่มีต่อภาคการเกษตรได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญกับเกษตรกรรายย่อยแล้วหันมาดูแลและอุดหนุนเกษตรกรผู้ค้าหรือกลุ่มทุนในรายใหญ่แทนเนื่องจากกลุ่มนี้สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศได้มากกว่า จึงทำให้เกษตรกรต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพสังคมและนโยบายเพื่อความอยู่รอดของเกษตรกรเอง ซึ่งสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่พบว่าเกษตรกรผู้ขายที่ดินในทุกรายมีทางเลือกอื่นในการประกอบอาชีพที่นอกเหนือไปจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว คือ การหันมาประกอบอาชีพรับจ้างหรือการเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร เนื่องจากในทัศนะของเกษตรกรมองว่าล้าพั้งเพียงอาชีพเกษตรกรรมไม่สามารถที่เลี้ยงชีพให้อยู่รอดได้ หากเกษตรกรไม่อาชีพอื่นเสริม ซึ่งภาคเกษตรสามารถสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรได้เพียงปีละหนึ่งถึงสองครั้งเท่านั้น โดยรายได้ดังกล่าวก็ไม่มีความแน่นอนขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ คุณภาพของผลผลิต ความต้องการและราคาของตลาด ซึ่งทั้งหมดเป็นปัจจัยที่เกษตรกรไม่สามารถควบคุมได้ในทางตรงกันข้ามการใช้แรงงานของตนรับจ้างเพื่อแลกกับรายได้รายวันหรือรายเดือนนั้นเป็นรายได้ที่เกษตรกรเห็นตัวเงินที่จะได้รับอย่างชัดเจน แต่สำหรับแรงงานรายวันอาจจะต้องเสี่ยงกับการที่ไม่ได้มีงานรับจ้างทุกวันซึ่งจะทำให้ขาดรายได้ในส่วนนี้ไป จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ส่งผลต่อทัศนคติของเกษตรกรที่ไม่ต้องการให้ทายาทของตนประกอบอาชีพเกษตรกรรม เนื่องจากเห็นว่าไม่มีความมั่นคงและแน่นอน ต้นทุนการผลิตก็สูงขึ้นแต่ราคาสินค้าคงที่ซึ่งเสี่ยงกับการขาดทุนและเป็นหนี้สิน

ฉะนั้นเมื่อเกษตรกรมองว่าตนเองยังมีทางเลือกอื่นในการยังชีพให้อยู่รอดได้ นอกจากการทำเกษตรแล้วจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สนับสนุนให้เกิดการขายที่ดิน แม้ว่าจะเป็นการกระทำที่ขัดและฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติกฎหมายก็ตาม ซึ่งเกษตรกรมองว่าการขายที่ดินของตนเองดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย



จริงและพร้อมที่จะยอมรับหากจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย แต่เกษตรกรเหล่านี้ไม่มีทางเลือกหรือไม่สามารถหาวิธีการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจที่ตนเองและครอบครัวประสบได้ดีไปกว่าการขายที่ดินที่ตนครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่ตามหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ชุมชนยึดถือปฏิบัติกันมาอย่างยาวนาน

นิติสำนักในกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

นอกจากสาเหตุที่ก่อให้เกิดการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายด้วยการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ดังที่กล่าวมาในข้างต้นนั้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เกษตรกรในพื้นที่ยังสามารถนำไปวิเคราะห์กับหลักแนวคิดเรื่องการยินยอมหรือไม่ยินยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมาย โดยหลักแนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่จะนำมาปรับใช้และวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมการปฏิบัติตามและเชื่อฟังกฎหมายของกลุ่มเกษตรกรตัวอย่างที่เป็นผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 โดยแนวคิดนี้มองว่าสังคมเป็นผู้ตรากฎหมายและสร้างผู้ที่มีอำนาจในการใช้กฎหมายเพื่อบริหารจัดการพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม ด้วยการขัดขวางพฤติกรรมที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม และจัดรูปแบบให้พฤติกรรมของประชาชนเป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์ หากประชาชนไม่เชื่อฟังกฎหมาย ระบบกฎหมายและการควบคุมทางสังคมโดยกฎหมายก็จะมีประสิทธิภาพ¹⁰ ดังนั้นประสิทธิภาพของระบบกฎหมายจึงขึ้นอยู่กับการยินยอมปฏิบัติตามและการเชื่อฟังกฎหมายของประชาชน และการออกกฎหมายที่จำกัดหรือห้ามปรามการกระทำหรือพฤติกรรมบางอย่างจะไม่เกิดประโยชน์ หากกฎหมายนั้นไม่ส่งผลต่อความถี่ของการเกิดพฤติกรรมดังกล่าว¹¹

¹⁰ Tom R. Tyler, "Compliance and obedience: Legal", in *International Encyclopedia of the Social and Behavior Sciences*, (NY: Elsevier Science Ltd., 2001), p. 2440.

¹¹ *Ibid.*, p. 2441.

แนวความคิดการยินยอมปฏิบัติตามและการเชื่อฟังกฎเกณฑ์ของกฎหมายจึงให้ความสำคัญกับเหตุผลที่บุคคลเชื่อฟังหรือไม่เชื่อฟังกฎหมาย โดยแรงจูงใจหรือการให้คุณค่าภายในจะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการยินยอมหรือไม่ยินยอมปฏิบัติตามและเชื่อฟังกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ทั้งนี้แรงจูงใจหรือการให้คุณค่าภายในดังกล่าวนั้นแบ่งออกได้เป็น แรงจูงใจด้านศีลธรรม (Morality) และแรงจูงใจด้านความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัติหรือองค์การที่เข้ามาควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย (Legitimacy)¹² หากบุคคลมองว่าพฤติกรรมที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายของตนนั้นไม่ใช่การกระทำที่ผิดศีลธรรม บุคคลก็อาจตัดสินใจกระทำการดังกล่าวโดยไม่คำนึงถึงข้อกฎหมาย และถ้าบุคคลรู้สึกว่าการกฎหมายของภาครัฐมีความขัดแย้งกับมุมมองหรือแนวทางปฏิบัติของประชาชนทั่วไปหรือกรณีที่ตนเองไม่สามารถยอมรับการกระทำของรัฐหรือองค์การที่มีอำนาจทางกฎหมายได้นั้น บุคคลก็อาจเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้เช่นกัน¹³ ประกอบกับได้มีการกล่าวถึงกฎหมายของรัฐว่าเป็นเปรียบเสมือนกับการเป็นคนนอกหรือเป็นสิ่งที่ห่างเหินและไกลตัว รวมถึงเปรียบเสมือนกับเป็นสิ่งที่คอยจะข่มขู่และคุกคาม ดังนั้นกฎหมายของรัฐจึงเป็นสิ่งที่ถูกหลีกเลี่ยงเสมอเท่าที่จะมีโอกาสเป็นไปได้ แต่ในขณะเดียวกันการกล่าวอ้างกฎหมายของรัฐจะเกิดขึ้นต่อเมื่อผู้ที่กล่าวอ้างนั้นมีความรู้สึกเจ็บใจ เสียใจ หรือปวดร้าวกับสิ่งที่ตนเองได้รับ¹⁴ และนอกจากนี้ประสบการณ์ของบุคคลที่มีต่อกฎหมายของภาครัฐนั้นย่อมส่งผลต่อการยินยอมหรือไม่ยินยอมเชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายอีกด้วย

¹² *Ibid.*, p. 2442.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ David M. Engel and Jaruwan S. Engel, "Tort, Custom, and Karma Globalization and Legal Consciousness in Thailand", (California: Stanford University Press, 2010), p.76.



ทั้งนี้จากการศึกษายังพบอีกว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการค้าฟืนไม่ยินยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดห้ามซื้อขายจำหน่าย จำย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 นั้น มีส่วนสัมพันธ์อยู่กับปัจจัยในเรื่องแรงงานเกษตรดังที่ได้กล่าวมาแล้วในช่วงต้น กล่าวคือ กลุ่มเกษตรกรตัวอย่างที่เป็นผู้ขายแทบทุกรายจะประสบกับปัญหาในเรื่องสุขภาพของตนเองและสมาชิกในครอบครัวก่อนที่จะประสบปัญหาทางเศรษฐกิจหรือการเงินตามมาหมายความว่า ในบางรายแรงงานเกษตรหรือผู้ถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินมีปัญหาสุขภาพจากโรคภัยไข้เจ็บอันเกิดจากอายุที่มีมากขึ้นและการทำงานหนักหรือในบางรายปัญหาสุขภาพก็เกิดขึ้นกับสมาชิกในครอบครัวไม่ว่าจะเป็นสามีหรือ บุตร ซึ่งการรักษาพยาบาลจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายในการรักษารวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หากเป็นโรคที่เรื้อรังไม่สามารถรักษาให้หายขาดได้ภายในครั้งเดียวนั้น ยิ่งจำเป็นต้องมีเงินทุนสำรองสำหรับค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ แต่สำหรับกลุ่มเกษตรกรตัวอย่างที่เป็นผู้ขายที่ดินนั้นมีรายได้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่า 5,000 บาทต่อเดือน เงินจำนวนดังกล่าวไม่เพียงพอสำหรับการเก็บไว้เป็นทุนสำรองในการใช้จ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาลอย่างแน่นอน หรืออีกกรณีหนึ่งเป็นกรณีที่เกษตรกรผู้ขายหรือสมาชิกในครอบครัวเป็นหนี้จากการกู้ยืมเงินแล้วไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้ได้ การไม่ชำระหนี้ดังกล่าวอาจนำมาสู่ปัญหาที่รุนแรงหรือร้ายแรงกว่าตามมา เมื่อเทียบกับการฝ่าฝืนข้อกำหนดว่าด้วยการห้ามซื้อขายจำหน่าย จำย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 เช่น การบังคับชำระหนี้ด้วยการทำร้ายร่างกายซึ่งเป็นวิธีการของกลุ่มเจ้าหนี้ในระบบ หรือการใช้มาตรการทางสังคมมาบังคับชำระหนี้ เช่น การกดดันจากชาวบ้านหรือผู้มีอำนาจในสังคมจนกระทั่งการถูกตัดออกจากการเป็นสมาชิกในสังคม เป็นต้น แต่สำหรับในทางกฎหมายแล้วพวกเขาอาจจะไม่ได้รับบทลงโทษจากการฝ่าฝืนในทันที หรือไม่เช่นนั้นก็อาจเป็นไปได้ว่าพวกเขาจะไม่ได้รับการลงโทษจากกฎหมายเลย





โดยปัญหาที่ได้กล่าวมาทั้งหมดได้ชี้ให้เห็นว่ากลุ่มเกษตรกรต้องตัดสินใจเลือกระหว่างความอยู่รอดของตนเองและสมาชิกอันเป็นที่รักในครอบครัวกับความถูกต้องตามข้อกำหนดอันเป็นสาระสำคัญแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งทั้งหมดเลือกเอาความอยู่รอดปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของตนเองและสมาชิกในครอบครัวมาเป็นอันดับแรก จึงตัดสินใจขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ที่ตนเองถือครองและใช้ประโยชน์อยู่เพื่อที่จะได้นำเงินมาใช้แก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจของตนเองและครอบครัว การตัดสินใจเลือกดังกล่าวจึงเป็นการตัดสินใจฝ่าฝืนไม่ยินยอมที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ทั้งที่ทราบดีถึงข้อกำหนดอันเป็นสาระสำคัญแห่งกฎหมายว่าที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไม่สามารถทำการซื้อขายเปลี่ยนมือกันได้ เมื่อใดก็ตามที่มีการซื้อขายกันเกิดขึ้นก็จะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างชัดแจ้ง แต่ด้วยเหตุปัจจัยด้านแรงงานเกษตรและปัจจัยทางเศรษฐกิจที่บีบบังคับ กลุ่มเกษตรกรตัวอย่างทั้งหมดได้เลือกที่จะให้ความสำคัญกับรักษาชีวิตและความอยู่รอดของตนเองและบุคคลอันเป็นที่รักของครอบครัวมาเป็นอันดับแรก จึงก่อให้เกิดการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือขัดต่อข้อกำหนดอันว่าด้วยการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ตามมา

อย่างไรก็ตาม เมื่อทำการเปรียบเทียบกลุ่มเกษตรกรผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 กับกลุ่มเกษตรกรผู้ไม่ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 แล้วพบว่าการแสดงออกที่มีต่อการยินยอมปฏิบัติหรือเชื่อฟังกฎหมายนั้นมีความแตกต่างกัน เนื่องจากแต่ละบุคคลมีภูมิหลัง การเลี้ยงดู หรือการปลูกฝังสำนึกในการรักและหวงแหนที่ดินที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมในครัวเรือนและสังคม รวมถึงระดับการบีบบังคับทางเศรษฐกิจที่แต่ละบุคคลต้องทำการแบกรับและแก้ไขปัญหาที่มีความ



แตกต่างกันออกไป ซึ่งทั้งหมดย่อมส่งผลต่อการแสดงออกถึงพฤติกรรมของแต่ละบุคคลด้วย

แม้ว่ากลุ่มเกษตรกรตัวอย่างทั้งที่เป็นผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ทุกราย ทราบถึงข้อกำหนดอันว่าด้วยการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จำย โอนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แต่ในส่วนของกลุ่มเกษตรกรที่เป็นผู้ซื้อและผู้ขายได้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วยการดำเนินการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 อันเป็นที่ดินในเขตปฏิรูป โดยผู้ซื้อและผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ทุกรายใช้อำนาจที่ตนเองมีอยู่ในการเข้าถึงและจัดการกับที่ดินอันเป็นทรัพย์สินที่ตนได้ถือครองอยู่หรือที่จะมาอยู่ในความครอบครองโดยที่ไม่ยอมจำนนต่อกฎหมาย การกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นการแสดงออกถึงมุมมองของกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อและผู้ขายที่มีต่อสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ที่แตกต่างไปจากมุมมองของรัฐ

การยึดถือเอาสิทธิตามการครอบครองทำประโยชน์¹⁵ ที่มีมาแต่เดิมนั้น มาจากสิทธิตามจารีตประเพณีหรือจารีตปฏิบัติที่เป็นบรรทัดฐานของสังคม แต่ต่อมาเมื่อมีการบัญญัติเรื่องสิทธิในระบบกฎหมายไทยจึงได้มีการเปลี่ยนมายึดถือเอาสิทธิการเป็นเจ้าของ ซึ่งเป็นแนวคิดที่รับมาจากประเทศทุนนิยมตะวันตก มาแทนที่การยึดถือเอาสิทธิตามการครอบครองทำประโยชน์ที่มีมาแต่เดิม ส่งผลให้ตามระบบกฎหมายไทยกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินทุกแห่งในประเทศไทยแบ่งเป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ กรรมสิทธิ์ของรัฐ และกรรมสิทธิ์ของเอกชน ระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายของรัฐดังกล่าว ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการอ้างสิทธิเหนือที่ดินผืนเดียวกันแต่ต้องอยู่บนหลักการที่ขัดแย้งกัน เช่น กรณีที่ฝ่ายหนึ่งอ้าง

¹⁵ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย กลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน, รายงานวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน, 2553, หน้า 14.

กรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย แต่อีกฝ่ายหนึ่งที่อ้างสิทธิตามจารีตประเพณีหรือสิทธิที่ยังอยู่กับหลักการความชอบธรรมแบบอื่น ๆ¹⁶

เช่นเดียวกันกับกรณีนี้ที่กลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อและผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ยังคงยึดถือเอาสิทธิตามการครอบครองทำประโยชน์ซึ่งเป็นสิทธิที่ถือปฏิบัติมา กันมาอย่างยาวนาน แม้ว่ารัฐจะตราบทบัญญัติกฎหมายแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และอนุญาตให้ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ใน ที่ดินดังกล่าวได้ ทั้งยังกำหนดเงื่อนไขอันเป็นข้อจำกัดในการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดินดังกล่าวไว้อีกด้วย การแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินว่ารัฐเป็น เพียงผู้เดียวที่ถือกรรมสิทธิ์นั้นเป็นการแสดงกรรมสิทธิ์โดยไม่ได้คำนึงถึงการ ครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินที่มีกลุ่มเกษตรกรหรือชาวบ้านได้ทำ ประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว จึงทำให้บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวแทบจะไม่มีบทบาท ต่อวิถีการดำเนินชีวิตของกลุ่มเกษตรกรเลย เนื่องจากมุมมองที่กลุ่มเกษตรกรมี ต่อที่ดินที่ตนเองถือครองและใช้ประโยชน์นั้นยังคงมองว่าตนเองมีสิทธิและมี อำนาจอย่างสมบูรณ์ในการจัดการกับที่ดินที่ตนได้ครอบครองและใช้ประโยชน์มา ตั้งแต่แรกเริ่มก่อนที่จะมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน การกระทำดังกล่าวของรัฐ เปรียบเสมือนกับการประกาศว่ารัฐมีสิทธิในที่ดินที่มีเจ้าของอยู่แล้ว ซึ่งกลุ่ม เกษตรกรตัวอย่างก็ไม่อาจยอมรับการแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐในลักษณะ ของการประกาศกรรมสิทธิ์ทับพื้นที่ที่ประชาชนหรือกลุ่มเกษตรกรมีสิทธิ ครอบครองและใช้ประโยชน์มาก่อนเช่นนั้นได้ การซื้อขายเปลี่ยนมือในที่ดิน ส. ป.ก.4-01 จึงเกิดขึ้นเนื่องจากมุมมองของกลุ่มเกษตรกรมีต่อสิทธิและอำนาจใน การจัดการกับที่ดิน ส.ป.ก.4-01 แตกต่างไปจากมุมมองของทางภาครัฐ

ดังนั้น การฝ่าฝืนไม่ยินยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดอันเป็นสาระสำคัญ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ของกลุ่ม

¹⁶ เพิ่งอ้าง. หน้า 14-18.



เกษตรกรผู้ซื้อและผู้ขายดังกล่าว จึงเปรียบได้กับการรับรู้ถึงข้อมูลหรือข้อกฎหมายที่เป็นอยู่ และนำข้อมูลหรือข้อกฎหมายมาประมวลหรือกลั่นกรองด้วยการนำเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่กฎหมายได้บัญญัติไว้มาเปรียบเทียบกับปัญหาและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในชีวิตของตนแล้วกลับพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งยังไม่เป็นประโยชน์และไม่เป็นผลดีกับตนเอง จึงแสดงออกด้วยการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายและกระทำในสิ่งที่จะเป็นประโยชน์และเป็นผลดีต่อตนเองแทน ซึ่งหมายความว่าแม้ผู้ซื้อและผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 จะรับรู้ถึงเงื่อนไขแห่งบทบัญญัติกฎหมาย แต่ก็มีได้หมายความว่าผู้ซื้อและผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 จะแสดงออกถึงการรับรู้การมีอยู่ของกฎหมายด้วยการยินยอมปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายเสมอไป ในทางกลับกันหากผู้ซื้อและผู้ขายยินยอมที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการห้ามซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ขณะเดียวกันกลับต้องเผชิญกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น หากฝ่ายผู้ขายที่ดินไปกู้เงินมาเพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ เขาจะต้องเผชิญกับปัญหาอื่นตามมา คือ ปัญหาจากหนี้เงินกู้ ซึ่งหากไม่สามารถหาเงินมาชำระได้ก็จะกลายเป็นหนี้สินก้อนโต และยังไม่รวมถึงกรณีที่จะต้องเผชิญกับการที่มีเจ้าหนี้มาบังคับชำระหนี้โดยตรง การบังคับชำระหนี้ในกรณีดังกล่าวจะมีอำนาจการบังคับในความเป็นจริงมากกว่าอำนาจการบังคับในทางกฎหมาย ฉะนั้นเมื่อเปรียบเทียบผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับตนเองระหว่างการฝ่าฝืนข้อกำหนดการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอน ที่ดิน ส.ป.ก.4-01 กับการต้องเผชิญปัญหาทางเศรษฐกิจที่อาจจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่มากกว่านั้น ผลลัพธ์ที่ได้คือเกษตรกรจะเลือกแก้ไขปัญหา กับสิ่งที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าและใกล้ตัวมากที่สุดก่อนเป็นอันดับแรก นั่นคือ การเลือกแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจก่อน แม้จะต้องกระทำการที่ฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดของบทบัญญัติกฎหมายและอาจจะถูกลงโทษในภายหลังก็ตาม



ประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมาของกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อและผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญอันจะส่งผลต่อการยินยอมปฏิบัติตามหรือเชื่อฟังบทบัญญัติกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งไม่ว่าประสบการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นกับกลุ่มเกษตรกรโดยตรง บุคคลใกล้ชิด หรือแม้แต่การรับฟังหรือการถ่ายทอดเรื่องราวของบุคคลอื่นมาอีกทอดหนึ่งก็ย่อมจะส่งผลต่อการรับรู้มุมมอง หรือทัศนะของกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อและผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ได้

จากการบอกเล่าของชาวบ้านในเขตพื้นที่ศึกษาว่าเคยมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาในพื้นที่เพื่อปฏิบัติภารกิจในการเดินสำรวจแนวเขตที่ดิน พอชาวบ้านทราบว่ามีเจ้าหน้าที่เข้ามาในพื้นที่ ชาวบ้านต่างก็พากันให้ความสนใจและถามคำถามที่ตนขัดข้องหรือค้างคาใจ เช่น เมื่อใดที่ ส.ป.ก.4-01 จะเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดิน หรือในบางรายนำเอกสารซึ่งเป็นหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 พร้อมกับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) มาให้เจ้าหน้าที่ดูพร้อมกับตั้งคำถามว่าจะสามารถโอนเป็นชื่อของผู้ซื้อที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ได้หรือไม่ เจ้าหน้าที่ได้ให้คำตอบว่าไม่สามารถทำได้ จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทราบถึงการฝ่าฝืนข้อกำหนดของบทบัญญัติกฎหมายอันว่าด้วยการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ของเกษตรกรในพื้นที่ศึกษาเป็นอย่างดี แต่ก็มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนแห่งบทบัญญัติกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งจุดนี้เองที่ถือเป็นประสบการณ์ที่ผ่านเข้ามาในชีวิตของชาวบ้านหรือเกษตรกรในพื้นที่ศึกษา ชาวบ้านหรือกลุ่มเกษตรกรตัวอย่างทั้งหมดไม่เคยประสบกับการถูกจับกุมหรือการถูกเพิกถอนสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเลย ดังเช่นที่เกษตรกรผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่ง¹⁷ ได้กล่าวว่า

¹⁷ นายวรวิทย์ เรือนชัย.

“จริง ๆ แล้วชาวบ้านก็ไม่กล้า แต่ถ้ามีการบังคับชาวบ้านอย่างจริงจัง ก็จะไม่เกิดพฤติกรรมเลียนแบบ ถ้ามีการยึดที่ดินคืนเป็นตัวอย่าง ชาวบ้านก็ไม่กล้าขาย”

ประสบการณ์เหล่านี้ย่อมเป็นสิ่งที่ตกย้ำและย้ำเตือนถึงมุมมองของชาวบ้านหรือกลุ่มเกษตรกรที่มีต่อสิทธิในที่ดินและยังส่งผลต่อการแสดงออกถึงการยินยอมปฏิบัติหรือไม่ยินยอมปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายของชาวบ้านหรือกลุ่มเกษตรกรด้วย การที่ชาวบ้านหรือกลุ่มเกษตรกรไม่เคยประสบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ทำให้ชาวบ้านหรือกลุ่มเกษตรกรเห็นว่าคุณเองมีความสามารถและมีอำนาจหรือสิทธิเพียงพอที่จะจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งกับที่ดินของตนเองได้โดยที่จะไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือจะไม่มีปัญหาเกิดขึ้นตามมาในภายหลังจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น เราควรเร่งหาวิธีการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ซึ่งวิธีการหนึ่งคือนโยบายในการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของภาครัฐแก่ประชาชนในระดับรากหญ้า และการสร้างโอกาสแก่ประชาชนในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการผลิตไม่ว่าจะเป็นเงินทุนหรือที่ดินก็ตาม ซึ่งเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและนำไปสู่สิทธิการครอบครองที่ดินอย่างยั่งยืนของเกษตรกรนั้น ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาให้ตอบสนองและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น และเมื่อสร้างโอกาสให้แก่ประชาชนในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรอันเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการผลิตแล้ว สิ่งหนึ่งที่รัฐไม่ควรจะมองข้าม คือ การสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชนควบคู่กันไปด้วย เช่น หากประชาชนที่มีที่ดินทำกินแล้ว มีเงินลงทุนทำการเกษตร แต่ไม่มีตลาดที่จะระบายสินค้าหรือไม่มีความช่วยเหลือจากรัฐในการกำหนดมาตรการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร เหล่านี้เป็นการสร้างความไม่มั่นคงแก่การถือครองที่ดินด้วย โดยที่มาตรการที่จะออกมาช่วยเหลือภาคประชาชนที่เป็นเกษตรกรดังกล่าวนี้จะต้องมีการควบคุมหรือ

ป้องกันมิให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันหรือให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดเพื่อที่จะให้มาตรการดังกล่าวเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ในทางกลับกันหากภาครัฐไม่พยายามที่สร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินแล้วก็ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรในอนาคตได้

นอกจากนี้สิ่งที่ภาครัฐควรตระหนักถึงอีกประการหนึ่ง คือ การส่งเสริมองค์ความรู้และแนวคิดต่าง ๆ ให้มากยิ่งขึ้นเพราะแม้จะได้ที่ดินไปแล้วแต่หากไม่รู้วิธีการที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินก็ทำให้ที่ดินที่ได้รับไปนั้นไม่มีความหมายเนื่องจากที่ดินเป็นเพียงแค่เครื่องมือในการทำกินเท่านั้น แต่สิ่งที่สำคัญคือแนวความคิดที่จะนำที่ดินมาใช้ประโยชน์มากกว่า ประกอบกับควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้มีความสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคมและให้มีความทันสมัยมากขึ้น โดยเริ่มจากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงลักษณะปัญหาที่นำไปสู่การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมาย จากนั้นจึงหามาตรการในการแก้ไขที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นต่อไป ทั้งนี้ควรจะให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการนำเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขให้แก่ภาครัฐในอีกทางหนึ่งด้วย และภาครัฐควรมีบทบัญญัติควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินและตรวจสอบคุณสมบัติเกษตรกรภายหลังจากที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมข้อมูลของภาครัฐให้ตรงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอันจะนำไปสู่นโยบายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป เนื่องจากพบปัญหาว่าเกษตรกรบางรายมีคุณสมบัติเกษตรกรที่เพียบพร้อมก่อนที่จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก.4-01 แต่หลังจากได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ไปแล้วกลับพบว่าเกษตรกรรายนั้นขาดคุณสมบัติของเกษตรกร เช่น ขายที่ดินไปแล้วทำให้ไม่มีอาชีพเป็นเกษตรกรแต่มีอาชีพรับจ้างแทน กรณีเช่นนี้ทำให้สถานะความเป็นเกษตรกรปรากฏขึ้นแต่ในทางทะเบียน ขณะที่ในความเป็นจริงนั้นสถานะความเป็นเกษตรกรได้สูญสิ้นไปแล้ว ดังข้อมูลที่กล่าวไว้ในข้างต้น

นอกเหนือจากนี้หากเจ้าหน้าที่รัฐมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ด้วยการเพิกถอนสิทธิของผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติ ก็จะทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะฝ่าฝืนบทบัญญัติ ในการนี้สามารถช่วยลดจำนวนของผู้กระทำความผิดให้น้อยลงได้ และจะทำให้ประชาชนเห็นว่าเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ดีขึ้น ซึ่งวิธีการนี้ควรจะนำมาปฏิบัติภายหลังจากที่ภาครัฐมีความมั่นใจในประสิทธิภาพของนโยบายความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ หรือนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรว่าสามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้จริง จากนั้นจึงให้กฎหมายเข้ามามีบทบาทในการบังคับใช้อย่างจริงจัง และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ หากทัศนคติของประชาชนที่มีต่ออาชีพเกษตรกรรมยังเป็นไปในเชิงลบที่ดูเสมือนต่ำกว่าอาชีพอื่นในสังคม เช่น เกษตรกรต้องทำงานหนักทั้งปีในเรือกสวนไร่นา ต้องตากแดดตากฝน มีทุนในการผลิตสูงขึ้นอันเนื่องมาจากความอุดมสมบูรณ์ในดินลดลง แมลง ศัตรูพืชที่เพิ่มมากขึ้น ความผันผวนของภูมิอากาศ ราคาสินค้าเกษตรที่ไม่แน่นอนและถูกกำหนดโดยผู้บริโภครีหรือพ่อค้าคนกลางซึ่งมักจะต่ำกว่าความคาดหวังของเกษตรกรผู้ผลิต ยิ่งไปกว่านั้นยังมีเรื่องของการเปิดเขตการค้าเสรีที่ประเทศต่าง ๆ เข้ามาแย่งตลาดทั้งภายในและภายนอกประเทศทำให้รายได้ของเกษตรกรไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการครองชีพที่ค่อยตามกระแสบริโภคนิยมที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ หากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปไม่เพียงแต่อาชีพเกษตรกรรมเท่านั้นที่จะหายไปที่ดินเพื่อการเกษตรก็จะมลายหายไปด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐควรปลูกฝังในเรื่องของการให้คุณค่าและให้ความสำคัญกับที่ดินแก่ประชาชนรวมไปถึงในอาชีพเกษตรกรรมด้วย ประการสุดท้ายคือแนวทางของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะซื้อที่ดิน ส.ป.ก. คืนจากทายาทที่ได้รับมรดกหรือสถาบันเกษตรกรที่ไม่นำที่ดินไปทำการเกษตร¹⁸ นั้นควรจะเร่งดำเนินการและ

¹⁸ กรมธนารักษ์. *โฉนดที่ดิน ส.ป.ก. (2552)*. หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 9 ธันวาคม 2552. หน้า 3.

กำหนดอัตราค่าที่ดิน ส.ป.ก. ที่จะซื้อคือน้อยอย่างเป็นธรรมเพื่อที่จะได้นำที่ดินมาใช้ประโยชน์และจัดสรรให้แก่เกษตรกรรายอื่นที่ขาดแคลนที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอต่อไป

ปฏิรูปการปฏิรูปที่ดินผ่านมุมมองของประชาชน

โดยสรุปแล้วข้อกำหนดของบทบัญญัติกฎหมายอันว่าด้วยการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ตามมาตรา 39 นั้นเป็นข้อกำหนดที่รัฐสร้างขึ้นเพื่อจำกัดและควบคุมสิทธิของเกษตรกรและทายาทของเกษตรกร เนื่องจากต้องการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรและป้องกันที่ดินหลุดมือจากเกษตรกรไปสู่กลุ่มนายทุน แต่ข้อกำหนดดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ได้ในความเป็นจริง ด้วยเหตุที่การจำกัดและควบคุมสิทธิในดังกล่าวไม่สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตในปัจจุบันของเกษตรกรและทายาทของเกษตรกร กล่าวคือ เมื่อปัจจัยในการผลิตของเกษตรกรเปลี่ยนแปลงไป เกษตรกรก็จำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเพื่อให้ตนเองและครอบครัวสามารถที่จะอยู่รอดได้ในสังคมต่อไป ถึงแม้ว่าการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดดังกล่าวจะต้องแลกกับการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น กรณีของทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ที่ได้รับการศึกษา ก็มักจะทำงานเป็นลูกจ้างประจำที่มีรายได้เป็นรายเดือน โดยไม่สนใจที่จะสืบทอดความเป็นเกษตรกรต่อจากบิดาหรือมารดา และบิดาหรือมารดาที่ยึดอาชีพเกษตรกรก็สนับสนุนในความคิดเช่นนั้น เนื่องจากมองว่าอาชีพเกษตรกรไม่มีรายได้ที่แน่นอน ไม่มีความมั่นคง ผลผลิตที่ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะดินฟ้าอากาศ และจากต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นก็ทำให้เกิดความเสี่ยงในการขาดทุนเพิ่มมากขึ้นอีกเช่นกัน ดังนั้นเมื่อขาดแรงงานในการผลิต ที่ดินที่ถือครองอยู่อาจไม่จำเป็นต่อการผลิตอีกต่อไป จึงส่งผลให้เกิดการซื้อขายที่ดินขึ้น

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่สามารถบังคับมิให้เกิดการซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ซึ่งเป็นบทบัญญัติลายลักษณ์อักษร (Law in Book) อีกทั้งสภาพการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในความเป็นจริง (Law in Action) ก็มีความแตกต่างไปจากบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรอย่างสิ้นเชิง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดที่รัฐเป็นผู้สร้างขึ้น แต่ไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ (Valid Law) อย่างแท้จริง จึงส่งผลให้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่มีบทบาทมากนักต่ออนินิทัศน์หรือการกำหนดพฤติกรรมของบุคคลที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย

โดยในส่วนของอนินิทัศน์ของกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ที่มีต่อการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พบว่ากลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ทุกฝ่ายต่างทราบดีว่ามีกฎหมายควบคุมห้ามมิให้มีการซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก. และทราบว่า การฝ่าฝืนข้อกำหนดด้วยการซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดินให้กับบุคคลอื่นที่มีใบบุตรหรือทายาทมีความผิดตามกฎหมายซึ่งตนอาจจะถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินก็เป็นไป ซึ่งการรับรู้ถึงรายละเอียดของข้อกำหนดดังกล่าวแสดงถึงระดับของการรับรู้กฎหมายของกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ว่าไม่มีความแตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม แม้กลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 จะรับรู้ถึงการมีอยู่ของกฎหมายหรือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น การรับรู้ถึงการมีอยู่ดังกล่าวกลับไม่มีอิทธิพลหรือมีบทบาทต่อความรู้สึกของกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 มากนัก เนื่องจากกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อ และผู้ขายที่ดิน ส.ป.ก. 4-

01 ยังคงกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ด้วยการซื้อขายที่ดินซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูป แม้ว่าจะต้องเสี่ยงกับการถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินไปก็ตาม โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรผู้ขายจะพิจารณาถึงปัญหาหรือสถานการณ์เฉพาะหน้าที่ตนเองและครอบครัวกำลังประสบอยู่เป็นอันดับแรก และพร้อมที่จะทำทุกอย่างเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นให้บรรเทาลงหรือผ่านพ้นลุล่วงไปให้ได้ ในส่วนของผู้ซื้อก็คำนึงถึงปัจจัยทางวัฒนธรรมหรือค่านิยมของสังคมมากกว่าข้อกำหนดของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ใช้บังคับอยู่ แม้ว่าทั้งสองกลุ่มจะทราบถึงการมีอยู่และสาระสำคัญของบทบัญญัติเป็นอย่างดีก็ตาม

ในส่วนของกลุ่มเกษตรกรผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 นั้น แม้ว่าจะมิได้กระทำการซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็ตาม แต่การไม่ฝ่าฝืนดังกล่าวมิได้เกิดจากอิทธิพลหรือบทบาทของกฎหมายที่มีต่อกลุ่มเกษตรกรตัวอย่าง หากแต่เกิดขึ้นจากมุมมองของการให้คุณค่าและความสำคัญกับที่ดิน รวมถึงสำนึกรักและหวงแหนที่ดินที่มีอยู่ในตัวของแต่ละบุคคลในระดับที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับภูมิหลัง การปลูกฝัง การเลี้ยงดู และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล อย่างไรก็ตาม มุมมองของการให้คุณค่าและความสำคัญกับที่ดินสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาขึ้นอยู่กับสิ่งแวดล้อมที่อยู่รายรอบตัว เช่น สภาพความเป็นอยู่ ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม แรงงานเกษตร และสุขภาพร่างกาย เป็นต้น

การฝ่าฝืนไม่ยินยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดอันว่าด้วยการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น สามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดการยินยอมหรือไม่ยินยอมเชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ถูกพัฒนาขึ้นมา



จากกฎเกณฑ์ที่ชาวบ้านให้ยอมรับและปฏิบัติตามกันมาอย่างยาวนาน หรือกฎเกณฑ์ที่กลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 หรือชาวบ้านเห็นว่าเป็นประโยชน์หรือต้องปฏิบัติตาม อีกทั้งยังมองว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีความไม่เป็นธรรม เนื่องจากพรากเอาสิทธิในที่ดินที่ควรจะเป็นเกษตรกรผู้ถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินไปเป็นของรัฐ ทั้งรัฐยังกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาควบคุมและจำกัดสิทธิของพวกเขาอีกด้วย ประกอบกับประสบการณ์ที่ผ่านมาของกลุ่มเกษตรกรผู้ซื้อ ผู้ขาย และผู้ที่ไม่ซื้อหรือขายที่ดินไม่เคยประสบกับเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วยการเพิกถอนสิทธิในที่ดินของทั้งผู้ซื้อและผู้ขายที่ดินมาก่อน ทำให้กลุ่มเกษตรกรตัวอย่างและชาวบ้านขาดความยำเกรงและไม่เชื่อถือศรัทธาในบทบัญญัติกฎหมายของรัฐ กล่าวคือ ชาวบ้านหรือกลุ่มเกษตรกรตัวอย่างทั้งหมดได้รับรู้และเรียนรู้ถึงกระบวนการและวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่ให้การยอมรับกับสิ่งที่เกิดขึ้นโดยที่ไม่เคยมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง จึงเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เกิดการจงใจฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ผู้เขียนเห็นว่า นิติสำนึกของเกษตรกรผู้ซื้อและขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ที่มีต่อการซื้อขายอันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิต ไม่ว่าจะเป็นในด้านของความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนปัจจัยทางเศรษฐกิจ หรือปัจจัยในด้านการคุณค่าและความสำคัญกับที่ดินก็ตาม โดยที่กฎหมายไม่มีบทบาทต่อนิติสำนึกของเกษตรกรที่มีต่อการซื้อขายที่ดินแต่อย่างใด อีกทั้งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังไม่สามารถควบคุมมิให้เกิดการซื้อขายเปลี่ยนมือในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง เนื่องจากการฝ่าฝืนข้อกำหนดอันว่าด้วยการห้ามซื้อขาย จำหน่าย จ่ายโอนที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ยังคงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายโดยมีปัจจัยทางเศรษฐกิจ



มุมมองของเกษตรกรที่มีต่อสิทธิในที่ดินที่ต่างไปจากมุมมองของรัฐ รวมถึง
ประสบการณ์ที่ผ่านมาของเกษตรกรที่เห็นว่าไม่มีความจริงจังในการบังคับใช้
กฎหมายเป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งทั้งนิติสำนักและปัจจัยที่เป็นเหตุให้เกิดการฝ่าฝืนไม่
ยินยอมปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายนั้นได้สร้างความขัดแย้งระหว่าง
บทบัญญัติกฎหมายกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในสังคม ดังนั้นวิธีการที่จะแก้ไขปัญหา
การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.
2518 นั้น ควรจะต้องแก้ไขที่ระบบเศรษฐกิจ ระบบกฎหมาย และการปลูกฝังใน
ด้านของให้คุณค่าแก่ที่ดินเป็นหลัก