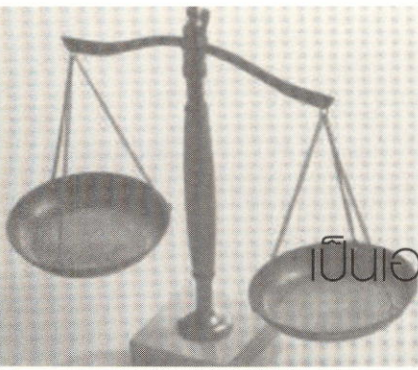




“ส.ป.ก. ๔-๐๑”

เป็นเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือไม่

รองศาสตราจารย์วรวิทย์ เทพทอง*

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งการที่ ส.ป.ก. (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ได้ที่ดินมาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์เพียงให้ ส.ป.ก. เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิได้มุ่งหมายให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไป การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวของ ส.ป.ก. จึงไม่ใช่การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามความหมายของมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อ ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินให้บุคคลได้เข้าทำประโยชน์โดยมอบเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้แล้ว ก็ถือไม่ได้ว่าการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของบุคคลนั้นเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามความหมายของมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่นกัน พระราชบัญญัติดังกล่าวยังจำกัดสิทธิในที่ดินซึ่งบุคคลได้รับสิทธิมาโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยจำกัดการโอนที่ดินนั้น ไม่ปล่อยให้เป็นการกรรมสิทธิ์เด็ดขาดแก่บุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินนั้น ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิมาโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงเป็นของรัฐอยู่ บุคคลดังกล่าวจึงยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่ว่าจะตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คงมีเพียงสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเท่านั้น ดังนั้น เอกสาร “ส.ป.ก. ๔-๐๑” ดังกล่าวจึงมิใช่เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่เป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น

* รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร และปรากฏในปัจจุบันว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ยังประสบปัญหายากจน ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องเช่าที่ดินของผู้อื่น รัฐได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด ลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นมาบังคับใช้ โดยให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เรียกโดยย่อว่า “ส.ป.ก.”^๑ เป็นทบวงการเมืองมีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงาน^๒ ในพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม^๓ ส่วนการที่บุคคลใดจะได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และเมื่อบุคคลใดได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวแล้วก็จะได้รับเอกสาร “ส.ป.ก. ๔-๐๑” อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ว่า เอกสาร “ส.ป.ก. ๔-๐๑” เป็นเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินประเภทใด จึงต้องพิจารณาจากประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ^๔ และบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้ (๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับหรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ (๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น^๕ จึงมีปัญหว่า เอกสาร “ส.ป.ก. ๔-๐๑” โดยบุคคลซึ่งได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าว โดยได้รับเอกสาร “ส.ป.ก. ๔-๐๑” มานั้นเป็นการได้มาซึ่งเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น ตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ เนื่องจากหากบุคคลดังกล่าวได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นแล้ว ย่อมมีสิทธิให้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนในฐานะเจ้าของได้^๖

^๑ โปรดดู พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖

^๒ เพิ่งอ้าง, มาตรา ๗

^๓ เพิ่งอ้าง, มาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง

^๔ โปรดดู ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒

^๕ เพิ่งอ้าง, มาตรา ๓

^๖ ตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประเด็นปัญหา

ในบทความนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ว่า เอกสาร “ส.ป.ก. ๔-๐๑” ดังกล่าวนั้นเป็นเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือไม่ อย่างไร โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การที่ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น เป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่นตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓ (๒) หรือไม่ และบุคคลซึ่งได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยได้รับเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ มาแล้วนั้น เป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามความหมายของมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นแรก การที่ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น เป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่นตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓ (๒) หรือไม่

ในประเด็นปัญหานี้ ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๒๒/๒๕๔๔ ว่า “ที่ดินที่ ส.ป.ก. อนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์อันเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น เป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓ (๒) จึงไม่ใช่ป่า ตามความหมายของมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ การตัดและทอนต้นมะม่วงป่าอันเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดินที่ ส.ป.ก. อนุญาตให้จำเลยที่ ๒ เข้าทำประโยชน์ซึ่งไม่ใช่ป่าก็จะเป็นการทำไม้ตามความหมายของมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔”

เห็นได้ว่า ศาลฎีกาวินิจฉัยในคดีนี้ว่า ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘^๗ นั้น เป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓ (๒)

^๗ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาที่ดิน หรือ อสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...”

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว กรมป่าไม้ได้มีหนังสือขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา^๔ ให้วินิจฉัยในประเด็นที่ว่า ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น เป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ อย่างไร คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวไว้ว่า “การที่มาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิ่งทรมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวเพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งหมายจะให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไปซึ่งเจ้าของทรัพย์สินนั้นมีอำนาจใช้สอย จำหน่าย หรือดำเนินการใด ๆ ต่อทรัพย์สินนั้นตามที่มาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ นอกจากนี้การถือกรรมสิทธิ์ตามนัยมาตรา ๓๖ ทวิ ข้างต้น ไม่อาจถือเป็นการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่บุคคลได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาโดยการจัดที่ดินของรัฐ บุคคลในกรณีนี้จึงหมายถึงผู้ซึ่งได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐหรือผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ และตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ที่บัญญัติว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยความหมายของคำว่า “บุคคล” ตามมาตรา ๔ (๑) นี้เป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๒๔๔/๒๕๓๔ ว่าหมายถึง บุคคลที่เป็นเอกชน มิใช่หมายถึงหน่วยงานของรัฐ หรือถ้าเป็นหน่วยงานของรัฐก็ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชน กรณีหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของที่ดินหรือได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลก็ถือว่าเป็นเรื่องรัฐได้ที่ดินมา มิใช่เป็นเรื่องบุคคลได้มาตามนัยมาตรา ๔ (๑) การถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. จึงมิใช่เป็นกรณีที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดินตามนัยมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ดังนั้น ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงมิใช่การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่นตามที่กำหนดในมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน”

ในประเด็นเดียวกันนี้ อัยการสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้ในคำชี้ขาดความเห็นแย้งที่ ๒๘๒/๒๕๔๔ สรุปสาระสำคัญได้ว่า “การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และมีการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้แก่ราษฎร ย่อมถือว่าที่ดินนั้นได้ถูกเพิกถอนจากสภาพการเป็น

^๔ ตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๐/๓๓๖๔ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๕ ผู้สนใจโปรดดูบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หนังสือขอหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๗๔๑/๒๕๔๘)

ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ (๔) ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่ป่าสงวนแห่งชาติอีกต่อไป ส่วนการที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๖ ทวิ บัญญัติให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือสิทธิในที่ดินนั้น กฎหมายมุ่งประสงค์เพียงให้ ส.ป.ก. เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งหมายให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไป การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวของ ส.ป.ก. จึงไม่ใช่การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินนั้นจึงเป็นที่ดินที่ยังไม่ได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ มาตรา ๔ (๑)

ต่อมาเมื่อคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๓๗๑/๒๕๕๑ วินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ได้มาก็เพื่อนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิได้มุ่งหมายให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินทั่วไปที่มีสิทธิใช้สอย จำหน่าย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖ เมื่อที่ดินพิพาทเดิมเป็นป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินของรัฐ แม้ถูกเพิกถอนสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติอันเนื่องมาจากการดำเนินการตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ (๔) ก็ตาม ก็ยังคงเป็นที่ดินของรัฐอยู่ เพียงแต่เปลี่ยนประเภทของที่ดิน วัตถุประสงค์และการใช้ประโยชน์ในที่ดินและเปลี่ยนหน่วยงานของรัฐผู้ดูแลจากกรมป่าไม้เป็น ส.ป.ก. โดยให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๖ ทวิ ที่ดินพิพาทยังคงเป็นที่ดินของรัฐตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒ ไม่อาจถือได้ว่า ส.ป.ก. เป็นบุคคลผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทตามกฎหมายอื่นตามความหมายของ ป. ที่ดิน มาตรา ๓ (๒) ที่ดินพิพาทยังเป็นที่ดินที่มีได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน การที่ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. จัดสรรในที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกร จึงเป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดินนั้น ดังนั้น ที่ ส. ได้ที่ดินที่มีเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามที่บัญญัติในมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน และยังคงเป็นป่าตาม มาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ การที่จำเลยที่ ๑ ตัดฟันโค่นไม้ประดู่อันเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ของ ส. โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงเป็นความผิดฐานทำไม้หวงห้ามโดยไม่ได้รับอนุญาตตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔”

เห็นได้ว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา อัยการสูงสุดในคำชี้ขาดความเห็นแย้งที่ ๒๘๒/๒๕๔๙ และศาลฎีกาในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๓๗๑/๒๕๕๑ ข้างต้น เห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า การที่ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น กฎหมายมุ่งประสงค์เพียงให้ ส.ป.ก. เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งหมายให้ ส.ป.ก.

มีการมสิทธิเช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไป การถือกรรมสิทธิในที่ดินดังกล่าวของ ส.ป.ก. จึงไม่ใช่การได้มาซึ่งกรรมสิทธิในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามความหมายของมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งผู้เขียนเห็นพ้องด้วย โดยเห็นว่า ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓ กำหนดให้บุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิในที่ดินได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ^{๙๐} เช่น ได้มาซึ่งโฉนดแผนที่ซึ่งออกตามประกาศพระบรมราชโองการให้ออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่าและกรุงเทพ ร.ศ.๑๒๐ และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ.๒๔๕๑) ได้มาซึ่งโฉนดตรวจจองซึ่งออกตามพระราชบัญญัติออกตรวจจองชั่วคราว ร.ศ.๑๒๑ แล้วต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตรวจจอง ร.ศ.๑๒๔ มีเฉพาะในเขตมณฑลพิษณุโลก (ในขณะนั้น) ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดสุโขทัย จังหวัดอุตรดิตถ์ และจังหวัดพิจิตร หรือได้มาซึ่งตรวจจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๔๗๙ รวมทั้งการได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นที่บ้านที่สวน ตามบทที่ ๔๒ แห่งกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งใช้ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ^{๙๑}

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือเป็นการได้มาซึ่งโฉนดที่ดินโดยมีบุคคลที่อาจได้มาซึ่งโฉนดที่ดินหลายประเภท เช่น ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ผู้ที่มีใบจอง ผู้ที่มีใบเหี้ยบบ้าง ผู้ที่มีโฉนดตรวจจอง ผู้ที่มีตรวจจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือผู้ที่มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการที่ดินเพื่อการครองชีพ เป็นต้น^{๙๒}

(๓) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เช่น ได้มาซึ่งหนังสือแสดงการทำประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เมื่อบุคคลนั้นได้ครอบครองและทำประโยชน์ครบหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑^{๙๓}

(๔) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิตามกฎหมายอื่น เช่น ได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาทิ โดยการซื้อ แลกเปลี่ยน รับให้ หรือครอบครองปรปักษ์ หรือได้มาซึ่งกรรมสิทธิในที่ดินของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการค้าเพื่อการส่งออกอาจได้

^{๙๐} ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นต้นไป

^{๙๑} วรวัณ เทพทอง, คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๐), หน้า ๑๔

^{๙๒} มาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^{๙๓} ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตอุตสาหกรรมส่งออก แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบกิจการได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการนิคมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

ดังนี้แล้ว การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นทบวงการเมืองมีฐานะเทียบเท่ากรม^{๙๔} เป็นหน่วยงานของรัฐอันเป็นนิติบุคคลมหาชนได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม^{๙๕} นั้น จึงมิใช่เป็นการที่บุคคลได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น ตามความหมายของบทบัญญัติมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว ซึ่งต้องถือว่าที่ดินนั้นยังคงเป็นของรัฐอยู่ตามมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ”

ส่วนประเด็นสืบเนื่องต่อไปมีว่า บุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้รับเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ มาแล้ว นั้น จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามความหมายของมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเด็นที่สอง บุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยได้รับเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ มาแล้วนั้น เป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามความหมายของมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยข้อหารือของกรมป่าไม้^{๙๖} ในประเด็นที่ว่า ที่ดินที่ ส.ป.ก. รับผิดชอบในการจัดปฏิรูป และ ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ และมีเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ แล้ว ที่ดินส่วนนั้นจะเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ หรือไม่ อย่างไรนั้น

^{๙๔} มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๙๕} “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ บัญญัติความหมายไว้ว่าหมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

^{๙๖} ตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๐/๓๓๖๔ , อ้างแล้ว เจริญรทที่ ๙, ซึ่งเป็นประเด็นที่สาม

คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า “มาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ บัญญัติว่า “ป่า” หมายความว่าที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีดังต่อไปนี้... ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น และตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น เอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ เป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดินนั้น การได้ที่ดินที่มีเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามที่กำหนดในมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงยังคงเป็น“ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔

เปรียบเทียบกับโฉนดที่ดินที่ออกสืบเนื่องจากใบจอง

ใบจองเป็นเอกสารที่รัฐออกให้แก่ราษฎรเพื่อแสดงว่าราษฎรนั้นมีสิทธิครอบครองที่ดินของรัฐชั่วคราว ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหากินเลี้ยงชีพ ซึ่งผู้ที่มีใบจองเมื่อได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว กล่าวคือ ต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินนั้นภายในเวลาหกเดือนนับแต่วันที่ได้มาซึ่งใบจองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาสามปี ก็จะได้โฉนดที่ดินต่อไป อย่างไรก็ตาม เมื่อราษฎรผู้ที่มีใบจองได้โฉนดที่ดินมาแล้ว โฉนดที่ดินนั้นอาจถูกห้ามโอนเป็นระยะเวลาตามที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓๑ กำหนดไว้ คือห้าปีหรือสิบปีแล้วแต่กรณี ทั้งนี้โดยมีเจตนารมณ์ที่จะปกป้องราษฎรผู้ได้สิทธิในที่ดินนั้นได้มีที่ดินไว้ทำกินเป็นเวลาอย่างน้อยตามที่กฎหมายบัญญัติ^{๑๑๖} ซึ่งศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติขึ้นโดยมุ่งหมายที่จะให้ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินได้มีที่ดินไว้ทำกินตลอดไป ถึงลูกหลานหรือทายาทผู้มีสิทธิได้รับมรดกตามกฎหมายและเพื่อป้องกันมิให้ผู้ได้มาโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินไปให้บุคคลอื่นได้โดยง่าย (นัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๘๕๕/๒๕๕๑) และภายในระยะเวลาดังกล่าวทางราชการยังคงควบคุมที่ดินนั้นอยู่ มิได้ปล่อยให้เป็นสิทธิเด็ดขาดแก่ผู้ครอบครองจนกว่าจะพ้นระยะเวลาที่อยู่ในบังคับห้ามโอน (นัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๕๓๒/๒๕๔๔)

^{๑๑๖} วรวุฒิ เทพทอง, “การห้ามโอนโฉนดที่ดินที่ได้ออกสืบเนื่องจากใบจอง” ,วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๒ (ธันวาคม ๒๕๕๐) : ๕๐-๖๐

ความเห็นของฟุซียัน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” เห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่ได้ที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ก็ยังจำกัดสิทธิดังกล่าวโดยจำกัดการโอนที่ดินนั้น เว้นแต่เป็นการโอนโดยทางมรดกเฉพาะกรณีที่เกิดทอดแก่ทายาทโดยธรรม เท่านั้นซึ่งไม่รวมถึงการโอนทางมรดกโดยทางพินัยกรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรซึ่งหมายความว่าถึงกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์^{๙๙} หรือโอนให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเมื่อพิจารณามาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว พบว่า กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตผลเกษตรกรรม^{๑๐๐} ตลอดจนกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการเข้าทำประโยชน์ หรือกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้^{๑๐๑} ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการที่รัฐยังหวงกั้นที่ดินที่นำมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่นั่นเอง ยังไม่ปล่อยให้เป็นการกรรมสิทธิ์เด็ดขาดแก่บุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยตลอดแล้ว ก็ไม่พบว่ากฎหมายได้บัญญัติให้บุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมีความมุ่งหมายให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดก็ตาม^{๑๐๒} อีกทั้งเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก็ระบุว่าเป็นหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้แล้ว บุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้รับเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ มาแล้ว จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามความหมายของมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ที่ดินที่บุคคลซึ่งได้รับสิทธิจากการ

^{๙๙} นิยามคำว่า “สถาบันเกษตรกร” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๑๐๐} มาตรา ๑๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๑๐๑} มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๑๐๒} โปรดดู หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมานั้นจึงยังคงเป็นของรัฐอยู่ โดย ส.ป.ก. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แทนรัฐเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ฉะนั้น บุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่ว่าจะตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คงมีแต่เพียงสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเท่านั้น และไม่อาจโอนสิทธิให้แก่บุคคลใดได้ เว้นแต่เป็นการโอนโดยทางมรดกเฉพาะกรณีที่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สรุป

ผู้เขียนมีความเห็นว่า เอกสาร “ส.ป.ก. ๔-๐๑” ดังกล่าว มิใช่เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ประการใด

