

## ครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. โดยไม่ชอบ ... ต้องถูกเพิกถอน !!!



โดย... ลุงเป็นธรรม

สายด่วนศาลปกครอง 1355

### ส่วนที่ 1 ที่ดิน ส.ป.ก. คืออะไร ???

จากกรณีที่มีข่าวเกี่ยวกับปัญหาการถือครองที่ดินจำนวนมาก ซึ่งกำลังเป็นที่สนใจของสังคมว่า ที่ดินที่กำลังเป็นประเด็นเหล่านั้นอยู่ในเขตป่าตามกฎหมายป่าไม้หรือกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ ? หรือเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ? และได้สิทธิการครอบครองมาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ?? สารพันปัญหาต่อความสงสัยของประชาชนที่ต้องรอกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาไขข้อข้องใจและให้ความกระจ่าง !!

และในช่วงนี้ก็มีเสียงเรียกร้องจากบรรดาแฟน ๆ ผู้ติดตามคอลัมน์นี้เป็นประจำ ขอให้ลุงเป็นธรรมนำเสนอเรื่องราวเกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. บ้างครับ ...

ในวันนี้ ลุงเป็นธรรมจึงขอถือโอกาสนำความรู้มานำเสนอต่อท่านผู้อ่านเพื่อให้ทราบว่า “ที่ดิน ส.ป.ก.” คืออะไร? และโดยหลักแล้วใคร? เป็นผู้มิสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินประเภทนี้ได้ ...

ก่อนอื่นต้องขอเรียกให้ทราบก่อนว่า ส.ป.ก. เป็นชื่อย่อของ “สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ดังนั้น ที่ดิน ส.ป.ก. จึงเป็นที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานดังกล่าวซึ่งนำมาปฏิรูปเพื่อประโยชน์ในทางเกษตรกรรม ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมาย เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

สำหรับความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ก็ต้องขอเท้าความกลับไปในช่วงหลังเหตุการณ์ “14 ตุลา 2516” ที่มีกลุ่มนิสิต นักศึกษา และประชาชน ร่วมชุมนุมกันเพื่อยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลหลายประการ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือการขอให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน จนนำไปสู่การแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น) ได้ตรา “พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518” ขึ้นใช้บังคับ

ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กล่าว ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูป ได้แก่ 1) ที่ดินที่เป็นชุมชนเดิมรูปแบบมาแต่ก่อน แต่ต่อมาถูกประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินทั้งตำบลหรือทั้งอำเภอ 2) ที่ดินที่เป็นเรือสวนไร่นาของราษฎรซึ่งได้ครอบครองทำกินกันมาแต่ครั้งบรรพบุรุษ แต่ต่อมาถูกประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งตำบลหรือทั้งอำเภอ และ 3) ที่ดินป่าเสื่อมโทรมที่หมดสภาพป่าและไม่สามารถฟื้นสภาพป่าได้อีก ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้โอนที่ดินดังกล่าวไปให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปใช้ประโยชน์ โดยที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปจะจัดทำเกษตรกรรมได้เพียงอย่างเดียวเท่านั้น จะทำประโยชน์อย่างอื่นไม่ได้ โดยผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินต้องเป็นเกษตรกรที่มีฐานะยากจน ซึ่งจะได้รับเอกสารสิทธิให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือที่เรียกกันว่า “ส.ป.ก. 4-01”

แต่ที่ผ่านมาก็มีกรณีของผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ได้ยื่นขอรับสิทธิเพื่อเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก จนกลายเป็นข่าวใหญ่ระดับชาติสั่นสะเทือนถึงเสถียรภาพของรัฐบาลอยู่หลายครั้ง ตลอดระยะเวลากว่า 20 ปี ที่ผ่านมา

**ประเด็นที่น่าสนใจของเรื่องนี้จึงเกี่ยวกับ การเพิกถอนการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. ที่ได้สิทธิมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย !!!**

## **ส่วนที่ 2 ครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. โดยไม่ชอบ ... ต้องถูกเพิกถอน !!!**

อย่างที่ลู่เป็นธรรมดาได้กล่าวไปแล้วว่า ตลอดระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา หลายท่านมักจะได้ยินข่าวสารเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่หลายครั้งหลายหน เคยมีกรณีถึงขั้นฝ่ายค้านต้องขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลกันเลยทีเดียว ... ซึ่งก็นำไปสู่การตัดสินใจ “ยุบสภา” ของรัฐบาลในขณะนั้น แต่ปัญหาการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ยังไม่หมดสิ้นไป คงมีมาให้เห็นอยู่เสมอเหมือนอย่างอุทาหรณ์จากคดีปกครองที่ลู่เป็นธรรมจะมานำเสนอต่อท่านผู้อ่านในวันนี้ ...

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า นางสาวปลาได้ครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. 4 – 01 ข ต่อมาจากบิดาที่ครอบครองที่ดินแปลงนี้มาตั้งแต่ยังไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน และก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินแปลงนี้ที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมา มีผู้ร้องเรียนว่านางสาวปลาเป็นข้าราชการมิใช่เกษตรกรจึงขาดคุณสมบัติในการได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน !

จากนั้น สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ทำการสอบสวนและให้นางสาวปลาชี้แจงถึงสิทธิในการถือครองที่ดินดังกล่าว ต่อมา คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า นางสาวปลาไม่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรที่จะมีสิทธิได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4 – 01 ข จึงมีมติให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. 4 – 01 ข ดังกล่าว

**นางสาวปลาจึงยื่นฟ้องสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต่อศาลปกครอง โดยขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ข ของตน !!!**

**คดีจึงมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาว่า การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ข ของนางสาวปลา เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ???**

**ศาลปกครองสูงสุดท่านพิจารณาแล้วสรุปได้ว่า** นางสาวปลารับราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขชำนาญงาน โดยได้รับการบรรจุเข้ารับราชการครั้งแรกเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2544 ต่อมา นางสาวปลาได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแปลงพิพาทต่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2545 ซึ่งสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 – 01 ข) ให้นางสาวปลาเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2545

ดังนั้น **ในขณะที่ยื่นคำขอดังกล่าว นางสาวปลา มีสถานะเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้มีรายได้ประจำ และมีผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก มิใช่ผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก อันเป็นการขาดคุณสมบัติการเป็นเกษตรกร** ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535

นางสาวปลาจึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมาตั้งแต่ต้น ตามข้อ 6 (6) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 **การที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกใบอนุญาตเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่นางสาวปลา จึงเป็นการออกใบอนุญาตโดยผิดพลาด ซึ่งคณะกรรมการ**

**ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตดังกล่าวได้** ตามข้อ 10 (2) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้วใจเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540

ดังนั้น มติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4 - 01ข ของนางสาวปลา จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ...

นอกจากนี้ การที่นางสาวปลาอ้างว่าได้ครอบครองที่ดินพิพาทมาก่อนที่จะมีการกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ก่อนจะมีการกำหนดให้บริเวณที่ดินแปลงพิพาทเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น เดิมที่ดินบริเวณดังกล่าวอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ดินของรัฐ การที่บิดาของนางสาวปลาเข้ากันสร้าง เข้ายึดถือครอบครองที่ดินโดยไม่มีหนังสือสำคัญตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่มีสิทธิครอบครองตามกฎหมาย แม้นางสาวปลาจะครอบครองที่ดินต่อมาก็ไม่มีผลให้ได้มาซึ่งสิทธิครอบครองเช่นเดียวกัน ดังนั้น นางสาวปลาจึงไม่อาจอ้างเอาการครอบครองที่ดินต่อบิดามาเป็นเหตุผลเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทได้ !!!

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อจะลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยให้โอกาสกับเกษตรกรผู้ด้อยโอกาสที่มีฐานะยากจน ไม่มีที่ทำกิน หรือมีที่ทำกินไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ทั้งยังเป็นการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ทางเกษตรกรรมมากที่สุด แต่หากปรากฏว่าผู้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ใช่ผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด สิทธิในการครอบครองที่ดินดังกล่าวก็ต้องถูกเพิกถอนไปตามกฎหมายครับ !!!

(ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 198/2562 และสามารถสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ [www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th) เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)

### ส่วนที่ 3 รัฐธรรมนูญปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เข้าซื้อเช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ส่วน “เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก รวมถึงผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม และบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของเกษตรกร ซึ่งทั้งสามประเภทนี้ต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ทั้งนี้ ตามมาตรา 4 แห่งการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535