

บทสรุปผู้บริหาร

๑. ชื่อผลงาน ปัญหาการโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑

๒. สภาพปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ที่ดินสำหรับการเพาะปลูกจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญและมีผลต่อเศรษฐกิจ การปกครองและสังคม รวมถึงการดำรงชีวิตของประชาชนคนไทย ดังนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติว่าการเข้าถึงที่ดินเป็นสิทธิของประชาชน รัฐจึงต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่ดิน อาทิ การวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม มีการกระจายการถือครองที่ดิน (Land Redistribution) อย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยมีเป้าประสงค์หลัก คือ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรด้วยการกระจายการถือครองที่ดินให้กับคนยากจนที่เป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อทำการเกษตรอย่างแท้จริง (Land to the Tillers)

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ รัฐบาลซึ่งมี ฯพณฯ สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อเป็นเครื่องมืออันหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้แก่เกษตรกร และเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๑๘ ได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘^๑ ในราชกิจจานุเบกษา โดยมีเหตุผล คือ “ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูงเกินควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราการผลิตทางการเกษตรอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม และเสียเปรียบจากการเช่าที่ดิน จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุดโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด” แต่เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด และที่ดินส่วนใหญ่ตกไปอยู่ในมือของกลุ่มนายทุน ส่งผลให้เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องเช่าที่ดินจากกลุ่มนายทุน โดยเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ คณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีลักษณะเสื่อมโทรมประมาณ ๔๕ ล้านไร่^๒ เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกร

หลังจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จะเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ (Rights Protection) และควบคุมสิทธิ (Control Rights) ของเกษตรกรเป็นหลัก ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไว้ชัดเจนว่า เกษตรกรต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเท่านั้น ห้ามนำที่ดินไปให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอด

^๑ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘

^๒ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ. (๒๕๕๕). โครงการศึกษาและพัฒนาสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กรรมสิทธิ์ในที่ดินรัฐ. กรุงเทพฯ.

ทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” แต่ที่ผ่านมารัฐยังพบว่าเกษตรกรบางรายยังมีการโอนสิทธิที่ดินทำกินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ การขาย การให้เช่า การให้เช่าช่วง การจำนอง และการให้ญาติแฝงเช่าทำกิน ซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น ชราภาพ ทุพพลภาพ ไม่มีทายาทเป็นเกษตรกร เป็นหนี้สิน การย้ายถิ่นฐาน มีที่ดินอยู่ที่อื่น สภาพดินไม่เหมาะสมต่อการประกอบอาชีพ และปัญหาครอบครัว ส่งผลให้ปัจจุบันมีข้อร้องเรียนและข้อพิพาทเกี่ยวกับการโอนสิทธิที่ดินทำกินโดยมิชอบด้วยกฎหมายจำนวนมาก โดย คปจ. ได้สั่งให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินคืนสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ในที่ดินอันเนื่องมาจากการที่เกษตรกรไม่ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองโดยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี อีกทั้งปัจจุบันรัฐยังพบว่ามี การเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. โดยอ้างสิทธิในที่ดินจากการซื้อขายเปลี่ยนมือต่อจากเกษตรกรเพื่อถือครองที่ดินเป็นแปลงขนาดใหญ่ และได้นำพื้นที่ดังกล่าวไปประกอบเกษตรกรรมในรูปแบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์รุนแรงในระยะยาว ส่งผลให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีคำสั่งที่ ๓๖/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ออกมาตรการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินกับพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินคืนสิทธิเช่าทำประโยชน์แล้ว และมีการครอบครองโดยบุคคลที่มีใช้ผู้ได้รับการจัดที่ดิน ซึ่งมีเนื้อที่ตั้งแต่ ๑๐๐ ไร่ขึ้นไป

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเจตนารมณ์ทางกฎหมายในการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยในเรื่องการถือครองที่ดินและการใช้สิทธิในที่ดินเพื่อการเกษตร รวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาการโอนสิทธิที่ดินทำกินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย พร้อมทั้งจัดทำมาตรการทางกฎหมายแก้ไขดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอแนะต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น อันเป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาระบบซึ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรต่อไป

๓. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการโอนสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการถือครองที่ดินและการใช้สิทธิในที่ดินเพื่อการเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์ วิธีการ และปัญหาการโอนสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งจัดทำมาตรการทางกฎหมายแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอแนะต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ดำเนินการจัดทำมาตรการทางกฎหมายแก้ไขปัญหาการโอนสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน

๔. วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยดังกล่าวดำเนินการโดยรวบรวมข้อมูลเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดหลักทฤษฎี ข้อกฎหมายและการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย ตลอดจนค่านิยมสังคมเกี่ยวกับอาชีพและการทำงานในปัจจุบัน รวมทั้งแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) โดยการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษารื้อรอยที่ดินและการใช้สิทธิในที่ดินเพื่อการเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนำผลการศึกษาดังกล่าว ตลอดจนกรณีร่องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการโอนสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ แนวคิดค่านิยมสังคมเกี่ยวกับอาชีพและการทำงานในปัจจุบัน และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในต่างประเทศ มาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์และวิธีการในการโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาแนวทาง และมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๕. ข้อค้นพบสำคัญ

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา โดยผลการศึกษาวิจัยพบว่า ผู้ได้รับการจัดที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ต้องเป็นเกษตรกร และเกษตรกรหรือบุคคลในครอบครัวเดียวกันได้รับการจัดที่ดินได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่หรือ ๑๐๐ ไร่ แล้วแต่กรณี และเกษตรกรต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเท่านั้น ห้ามนำที่ดินไปให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ และที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ นั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ไม่สามารถโอนไปยังบุคคลอื่นได้ เว้นแต่จะปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดในเรื่องการโอนและการตกทอดทางมรดก ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ พบว่า กฎหมายยังคงกำหนดคุณสมบัติของผู้รับโอนและผู้รับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ไว้เช่นเดียวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิยื่นขอรับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน กรณีจึงเป็นการจำกัดสิทธิของผู้รับโอนและผู้รับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ที่มักก่อให้เกิดปัญหาในการโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ เช่น

๑. เกษตรกรต้องโอนสิทธิหรือตกทอดทางมรดกสิทธิแก่ทายาทเท่านั้น
๒. ทายาทต้องเป็นเกษตรกรเท่านั้น
๓. ทายาทต้องไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินเมื่อรวมกับค่าขอรับโอนต้องไม่เกินกว่า ๕๐ ไร่ หรือ ๑๐๐ ไร่ แล้วแต่กรณี

ด้วยข้อจำกัดในการโอนสิทธิดังกล่าวเป็นเหตุให้เกษตรกรที่ไม่มีทายาท หรือมีทายาทแต่ไม่เป็นเกษตรกร หรืออาจมีเนื้อที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดไว้แล้ว ไม่สามารถรับโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิการเข้าประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ได้ ประกอบกับปัจจัยในตัวเกษตรกรหลายประการ เช่น ชราภาพ ทูพพลภาพ ต้องการเปลี่ยนอาชีพ ต้องการย้ายถิ่นฐาน ฯลฯ อีกทั้งยังเกิดสภาวะการณ์ของสังคมในเรื่องค่านิยมเกี่ยวกับอาชีพและการทำงานที่บุตรของเกษตรกรไม่นิยมประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยมองว่าอาชีพการเกษตรเป็นอาชีพที่งานหนักและมีปัจจัยเสี่ยงในการประกอบอาชีพหลายด้าน ซึ่งข้อจำกัดในการโอนสิทธิ ปัจจัย และค่านิยมต่างๆ เหล่านี้ ส่งผลให้เกิดปัญหาการซื้อขายที่ดิน ให้เช่าที่ดิน หรือให้ผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแทน ฯลฯ อันเป็นปัญหาการโอนสิทธิทำกินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ จากการศึกษาการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนโดยผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับกรณีปัญหาการโอนสิทธิการเช่าประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นว่าเรื่องร้องเรียนในบางกรณีเป็นเรื่องไม่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น เรื่องร้องเรียนที่มีเนื้อหาเป็นการเฉพาะตัว ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแสวงหาข้อเท็จจริง โดยติดต่อประสานงานหรือมีหนังสือขอให้หน่วยงานดำเนินการตรวจสอบและชี้แจงข้อเท็จจริงซึ่งเป็นไปตามแนวทางการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนตามปกติได้ แต่เรื่องร้องเรียนในบางกรณีเป็นเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น ร้องเรียนว่ามีการขายที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้แก่กลุ่มนายทุน กรณีนี้หากดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามแนวทางการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนตามปกติแล้ว เป็นการยากที่จะได้รับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ถูกต้อง ซึ่งจากการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามแนวทางการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนโดยวิธีการมีหนังสือขอให้หน่วยงานดำเนินการตรวจสอบและชี้แจงข้อเท็จจริงที่ผ่านมา พบว่าหน่วยงานไม่เคยตรวจสอบพบว่ามีการกระทำผิดตามที่มีการร้องเรียน ซึ่งขัดกับข้อมูลของรัฐที่พบว่าการเช่าใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. โดยอ้างสิทธิในที่ดินจากการซื้อขายเปลี่ยนมือต่อจากเกษตรกรเพื่อถือครองที่ดินเป็นแปลงขนาดใหญ่ และได้นำพื้นที่ดังกล่าวไปประกอบเกษตรกรรมในรูปแบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์รุนแรงในระยะยาว ส่งผลให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีคำสั่งที่ ๓๖/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ออกมาตรการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จากกรณีดังกล่าวผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในกรณีเป็นเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อน หากจะทำให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกิดประสิทธิภาพตามที่ผู้ร้องเรียนคาดหวัง นอกจากจะต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการมีหนังสือขอให้หน่วยงานดำเนินการตรวจสอบและชี้แจงข้อเท็จจริงตามแนวทางการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนตามปกติแล้ว ยังต้องแสวงหาข้อเท็จจริงในเชิงรุก เช่น การค้นหาข้อมูลจากแหล่งต่างๆ การสอบถามข้อมูลจากเครือข่ายในพื้นที่ ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและสอบปากคำพยานบุคคลในทางลับ ฯลฯ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติ นำมาสู่การทำควินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ถูกต้องต่อไป

๖. ข้อเสนอแนะ

๖.๑ ข้อเสนอแนะในเชิงป้องกันและแก้ไขปัญหาการโอนสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑

ผู้ศึกษา เห็นว่า เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการโอนสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ และป้องกันมิให้เกิดการโอนสิทธิทำกินโดยมิชอบ อีกทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรไทยต่อไป ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังต่อไปนี้

๖.๑.๑ ปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างเป็นระบบและครบวงจร

๖.๑.๒ รณรงค์ให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบอาชีพให้มีความเหมาะสมกับสภาพดิน หรือจัดที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้มีความเหมาะสมต่อการประกอบอาชีพของเกษตรกร เพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๖.๑.๓ ควรเพิ่มเติมถ้อยคำในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้มีความชัดเจนและเหมาะสมมากขึ้น เป็น “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการโอนสิทธิหรือตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

๖.๑.๔ เร่งรัดให้มีการนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) กรณีผู้ได้รับสิทธิไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินและขอคืนสิทธิให้กับ ส.ป.ก. ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ได้มีมติอนุมัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ออกบังคับใช้

ทั้งนี้ สำหรับหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีประเด็นที่ควรปรับแก้ก่อนนำออกบังคับใช้ ดังนี้

(๑) ควรตัดหลักเกณฑ์ผู้ที่สามารถขอรับเงินชดเชยสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ให้คงเหลือเพียง “ต้องเป็นผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองอย่างเต็มความสามารถอย่างต่อเนื่อง เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี” “ไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้” และ “ไม่มีทายาทตามเงื่อนไขของ กฎหมายที่สามารถรับโอนสิทธิหรือตกทอดทางมรดก”

(๒) ควรแก้ไขหลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าชดเชยสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. เป็นใช้วิธีประเมินราคาเป็นรายแปลง

(๓) ควรเพิ่มข้อกำหนด “ให้เกษตรกรนำเงินค่าชดเชยสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน ของ ส.ป.ก. ร้อยละ ๓๐ ไปลงทุนในพันธบัตรหรือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ” เพื่อความมั่นคงทางรายได้ให้แก่เกษตรกร ในอนาคต และสร้างระเบียบวินัยทางการเงินให้แก่เกษตรกร

๖.๒ ข้อเสนอแนะในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรตรวจสอบภายนอกที่มีความเป็นอิสระ มีอำนาจหน้าที่ ควบคุม ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อไม่ให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินนั้นเกิดความเสียหายแก่ ประชาชนและประเทศชาติ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน นำไปสู่การยอมรับของหน่วยงานและประชาชน ผู้ศึกษาจึงมี ข้อเสนอแนะในการพัฒนาบุคลากรและการปฏิบัติงานด้านการสอบสวนดังต่อไปนี้

๖.๒.๑ ควรอบรมหรือจัดหลักสูตรเกี่ยวกับเทคนิคการปฏิบัติงานด้านการสอบสวน และ ความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายเฉพาะด้าน เพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สอบสวนให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๖.๒.๒ จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานด้านการสอบสวน โดยแยกประเภทและลักษณะของ เรื่องร้องเรียน เพื่อให้การพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนและการทำวินิจฉัยเสนอผู้ตรวจการแผ่นดิน มีมาตรฐานและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

๖.๒.๓ ควรเพิ่มเครือข่ายให้ครอบคลุมทุกภาคส่วน เพื่อใช้เครือข่ายดังกล่าวซึ่งเป็นคน ในพื้นที่ เป็นช่องทางในการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการทำคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการ แผ่นดิน

นางสาวพรประภา เหม่งเวหา

ผู้ศึกษา