

บทสรุปและเสนอแนะ

บทสรุป

ตามที่ยูเอชเอ็นได้กล่าวมาในบทที่ 1-4 นั้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับการเช่า แนวทางของการกำหนดมาตรการในการควบคุมการเช่าที่ผ่านมาจนปัจจุบัน ความเหมาะสมของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย และวิธีการแก้ไขปัญหาการเช่าในต่างประเทศ ซึ่งสรุปได้ว่าการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการถือครองที่ดินมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน ดังนั้นการแก้ไขปัญหาคั้ง 2 เรื่องย่อมพาดพิงถึงกัน ดังจะเห็นได้จากในบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น หรือสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้เคยใช้มาตรการควบคุมการเช่า เป็นขั้นตอนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดิน แต่สำหรับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเช่าของประเทศไทยนั้น แม้ว่าความหมายของการปฏิรูปที่ดินอย่างกว้างขวางจะหมายรวมถึงการปรับปรุงสิทธิของผู้เช่าที่ดินให้ดีขึ้นประการหนึ่งด้วยก็ตาม แต่ถ้าพิจารณาจากมาตรการและการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แล้วเห็นได้ว่าการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีใช้ขั้นตอนของกระบวนการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และแม้ว่าจะมีการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยแล้ว การควบคุมการเช่าที่ดินก็ยังคงมีความจำเป็นอยู่ เพราะการปฏิรูปมิได้กระทำในพื้นที่ที่มีปัญหาการเช่าทั้งหมด และกรรมสิทธิ์ของบุคคลในที่ดินยังคงมีอยู่ต่อไปและไม่จำกัด

มาตรการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทย ได้รับแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการมาจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (F.A.O.) คือมุ่งคุ้มครองผู้เช่าให้ชำระค่าเช่าในอัตราที่เป็นธรรม โดยไม่ต้องมีภาระอื่นเพิ่มขึ้นอีก และคุ้มครองให้ผู้เช่ามีความมั่นคงในการประกอบอาชีพในผืนดินที่เช่า ตลอดจนสนับสนุนให้มีการบำรุงรักษาที่ดิน ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะให้ความคุ้มครองหรือควบคุมการเช่าได้มากน้อยเพียงใด หรือควรจะเป็นเช่นใดนั้น วิทยานิพนธ์นี้มุ่งจะศึกษาวิเคราะห์ปัญหา ดังกล่าว

ปัญหาเกี่ยวกับการเช่าในประเทศไทยที่เป็นมาแต่เดิมได้แก่ปัญหาอัตราการเช่า ซึ่งมักเรียกเก็บกันตามความพอใจ อันจะสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้เช่า เมื่ออัตราค่าเช่า สูงเกินสมควร เช่น เป็นประเพณีว่าเรียกเก็บค่าเช่าแบ่งครึ่งผลผลิต ปัญหาเรื่องระยะเวลาเช่าไม่แน่นอน ซึ่งหากปล่อยให้บอกเลิกการเช่าได้ตามความพอใจแล้ว ความมั่นใจของผู้เช่าในการประกอบอาชีพจะไม่มี การบำรุงรักษา ก็จะไม่ขึ้นเช่นกัน กฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. 2493 คือพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ก็มุ่งจะแก้ไขปัญหาเหล่านี้ แต่ที่สำคัญคือผลในทางปฏิบัติหรือการบังคับใช้ค่อนข้างน้อย ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะมาจากความไม่พยายามเอาใจใส่ของรัฐในขณะนั้น เพราะไม่ถือว่าเป็นนโยบายสำคัญ และหลักการของกฎหมายที่ไม่เป็นไปในแนวเสรีนิยมที่เป็นอยู่ในขณะนั้นไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รวมทั้งฝ่ายเจ้าของที่ดินมีความเข้มแข็งในการรักษาผลประโยชน์ด้วย

สำหรับการแก้ไขกฎหมายใน พ.ศ. 2517 ผู้เขียนเห็นว่าเหตุผลที่ให้ไว้ในท้ายพระราชบัญญัติว่าเพื่อความเหมาะสมกับสภาวะการณ์การเช่าในขณะนั้น เป็นเหตุผลหนึ่ง แต่ส่วนสำคัญที่ผลักดันให้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านาออกใช้บังคับ และยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับเก่าไป น่าจะได้แก่แรงผลักดันทางการเมือง ซึ่งสืบเนื่องมาตั้งแต่ปี 2516 และการเรียกร้องของชาวนาชาวไร่ในเรื่องความเดือดร้อนเกี่ยวกับที่ดินทำกิน ในระยะต่อ ๆ มา ซึ่งจุดนี้มีผลอย่างมากต่อการบังคับใช้กฎหมาย เพราะกระทบถึงผลประโยชน์และความรู้สึกของฝ่ายเจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นจุดอ่อนของมาตรการการควบคุมการเช่าที่ต้องขาดความร่วมมือ เกิดความแตกแยกระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า และมีทัศนคติต่อกฎหมาย โดยผู้ให้เช่าเห็นว่ากฎหมายบีบบังคับผู้ให้เช่าเกินไป ส่วนผู้เช่าก็เห็นว่ากฎหมายช่วยเหลือตนไม่ได้ ถ้าจะเปรียบเทียบกันแล้ว พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 กำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงที่จะเรียกเก็บกันได้สูงกว่าที่กฎหมายได้อนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติปี 2493 เสียอีก แต่มาเคร่งครัดกว่าในเรื่องระยะเวลาเช่า ผู้เขียนเห็นว่าพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ได้รับความสนใจจากผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องมากขึ้น และมีมาตรการที่จะคุ้มครองผู้เช่าตามหลักการเดิม แต่ก็ปรากฏว่าการบังคับใช้ไม่ราบรื่นดังกล่าวแล้ว

พระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้ถูกตราขึ้นเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517 ให้เหมาะสม รูปแบบของกฎหมายจัดหมวดหมู่เป็นระเบียบมากขึ้นโดยคงหลักการเดิม ๆ ที่สมา และได้ผ่อนผันเรื่องระยะเวลาเข้าให้มีการเข้าชั่วคราวได้ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ให้เข้าที่ดิน และเพื่อให้เกิดความสะดวกส่งให้อำนาจรรัฐบาลตราพระราชบัญญัติ เพื่อควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประเภทอื่นนอกจากการทำนาได้ เมื่อเห็นว่าจะเกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศหรือผู้เข้าจะถูกเอารัดเอาเปรียบจากการเข้านั้นมากเกินไป และได้ปรับปรุงองค์กร คือคชก. ตำบล และคชก. จังหวัด โดยเพิ่มเติมข้าราชการจากส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องเข้าไปอีก เช่น ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด แต่อย่างไรก็ดี ยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประเภทอื่นแต่อย่างใด ผู้เขียนเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ผ่อนคลายนโยบายเศรษฐกิจมาก เพราะหวังความร่วมมือจากฝ่ายผู้ให้เข้าด้วย แต่จุดสำคัญของการแก้ไขซึ่งผู้เขียนใคร่ตั้งข้อสังเกตไว้ ได้แก่กรณีการเข้าตามพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517 ซึ่งเริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่เริ่มต้นฤดูการทำนา ปี 2518 ได้ครบกำหนด 6 ปี ใน พ.ศ. 2524 และคณะกรรมการควบคุมการเข้านาประจำตำบล หรือจังหวัดสามารถผ่อนผันให้เข้าต่อไปได้อีก 1 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 2 ปี จะสิ้นสุดลง ซึ่งน่าเชื่อว่าการบอกเลิกการเข้าจำนวนมากจะเกิดขึ้นพอดีกับมีพระราชบัญญัติใหม่ใช้บังคับ ขยายให้มีการผ่อนผันการบอกเลิกการเข้าได้เป็น 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 2 ปี ซึ่งหาก คชก. ตำบล หรือ คชก. จังหวัดเห็นสมควรให้ผ่อนผันตามข้อกำหนดนี้แล้ว ก็จะชลภาวะที่ยุ่งยากอันอาจเกิดขึ้นเนื่องจากการไร้ที่ทำกินไปได้อีกระยะหนึ่ง พระราชบัญญัติฉบับใหม่จะช่วยแก้ไขปัญหานี้เฉพาะหน้าได้ อย่างไรก็ตามเป็นที่แน่นอนว่าการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมย่อมต้องมีอยู่ต่อไปในระบบการถือครองที่ดิน และรัฐได้เลือกใช้การควบคุมการเข้าโดยทางกฎหมายเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาถึงความเหมาะสมของมาตรการดังกล่าว อันได้แก่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

จากการศึกษาวิเคราะห์ พบว่าการใช้พระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีความยากลำบากในแง่ที่ว่า เป็นการใช้มาตรการทางกฎหมายเดียวกันบังคับกับการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั่วประเทศ ซึ่งในสภาพความเป็นจริงมีความแตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นความรุนแรงของปัญหา ความแตกต่างในระหว่างผู้เข้า และผู้ให้เข้า

หรือในระหว่างผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าด้วยตนเอง การบังคับใช้กฎเกณฑ์ใดลงไปย่อมเป็นผลดีแก่ฝ่ายหนึ่ง ขณะเดียวกันอาจเป็นผลเสียแก่อีกฝ่ายหนึ่ง แต่แม้จะมีข้อท้วงติงในประการนี้ ผู้เขียนก็เห็นว่าเป็นการสมควรที่จะใช้พระราชบัญญัตินี้ ควบคุมการเช่าทั่วประเทศ ไม่จำกัดเฉพาะจังหวัด หรือท้องที่ดังที่เคยเป็นในอดีต เพราะจะทำให้ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายโดยเสมอหน้า โดยเฉพาะในหลักสำคัญ ๆ เช่น ค่าเช่า ระยะเวลาเช่า ส่วนในข้อที่ว่าข้อเท็จจริง และสภาพการณ์ เกี่ยวกับการเช่าแตกต่างกันออกไปนั้น คชก. ต่าบล และ คชก. จังหวัด ซึ่งเป็นองค์การพิเศษตามกฎหมายก็สามารถพิจารณาปัญหาได้เป็นกรณี ๆ ไปอยู่แล้ว ส่วนองค์กร จะทำหน้าที่ได้ดีเพียงใดนั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ความยากลำบากอีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ การกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูง ซึ่งเป็นหน้าที่ร่วมกันของ คชก. จังหวัด และ คชก. ต่าบล โดย คชก. ต่าบล จะคำนวณอัตราค่าเช่าขั้นสูงจากผลผลิตขั้นสูงที่ คชก. จังหวัดกำหนดไว้แล้วหักออกด้วยค่าใช้จ่ายในการลงทุน ซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและต้องการความละเอียดถูกต้องในทางปฏิบัติ และใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด จึงจะให้ความเป็นธรรมแก่คู่สัญญา อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงไว้เป็นเกณฑ์ เป็นวิธีที่จำเป็นและเหมาะสม แต่ก็ต้องพึงเล็งถึงทางปฏิบัติโดยเพิ่มพูนประสิทธิภาพการดำเนินการเป็นสำคัญ

ส่วนข้อบกพร่องในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติที่สมควรแก้ไขปรับปรุงคือ

1. ข้อบกพร่องของมาตรการควบคุมการเช่า

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการบอกเลิกการเช่าก่อนสัญญาเช่าสิ้นสุด กรณีผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่ารวมเป็นเวลา 2 ปี ตามมาตรา 31 (1) คือจะบอกเลิกได้เมื่อปรากฏว่าผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่ารวมกันเป็นเวลา 2 ปี เว้นแต่ คชก. ต่าบลจะผ่อนผันให้ผู้เขียนเห็นว่าไม่เป็นธรรมต่อผู้ให้เช่า เพราะเป็นช่องทางให้ทุจริตต่อผู้ให้เช่า โดยหลบเลี่ยงไม่ชำระค่าเช่าปีเว้นปี หรือไม่ชำระค่าเช่า 2 ปีสุดท้ายที่สัญญาเช่าจะสิ้นสุดตามกฎหมาย หรือสัญญา

ข้อ เสนอแนะ

แม้ว่ากฎหมายคุ้มครองผู้เช่า โดยสร้างเงื่อนไขในการบอกเลิกการเช่า เพื่อประกันความมั่นคงในการเช่าให้แก่ผู้เช่า แต่ก็ไม่ควรบัญญัติคุ้มครองผู้เช่าในลักษณะเช่นนี้เพราะ

1. เป็นการเปิดช่องให้ผู้เช่าหลีกเลี่ยงการชำระค่าเช่า ซึ่งสร้างความไม่เป็นธรรมและเดือดร้อนให้แก่ผู้ให้เช่า

2. ในกรณีที่มีความจำเป็นเป็นเหตุให้ไม่อาจชำระค่าเช่าได้ กฎหมาย ได้มีมาตรการช่วยเหลือไว้แล้ว โดยลดหรืองดเว้นค่าเช่าให้แก่ผู้เช่าที่ทำมาไม่ได้ผลสมบูรณ์เพราะเหตุแห่งภัยธรรมชาติ หรือทำมาไม่ได้ผลตามปกติโดยมิใช่ความผิดของผู้เช่า ตามมาตรา 42 และ 43

3. การเรียกเก็บค่าเช่านั้น กฎหมายได้กำหนดวิธีการไว้แล้ว ตาม มาตรา 40 วรรคหนึ่งและวรรคกว่า "ให้ คชก. ต่ำลประกาศกำหนดเวลาที่ผู้ให้เช่าอาจเรียก เก็บค่าเช่าในแต่ละปีตามความเหมาะสมแห่งท้องที่และประเภทของพืชหลัก" และ "การ เรียกเก็บค่าเช่าจะต้องกระทำ ณ ภูมิลำเนาของผู้เช่า และผู้ให้เช่าต้องแจ้งเป็นหนังสือ กำหนดวันเรียกเก็บค่าเช่าให้ผู้เช่า และประธาน คชก. ต่ำล ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า สิบห้าวัน ในระหว่างที่ผู้ให้เช่ายังมีได้แจ้งให้ผู้เช่าทราบถึงการเรียกเก็บค่าเช่าจะถือว่า ผู้เช่าผิดนัดชำระค่าเช่าไม่ได้" หลักเกณฑ์ที่ผู้ให้เช่าต้องบอกล่วงหน้า เป็นหนังสือไม่น้อยกว่า สิบห้าวันนี้ พอลจะเป็นหลักประกันได้ว่าผู้เช่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งบอกเลิกได้โดยไม่รู้ตัว เพราะ ผู้ให้เช่าต้องปฏิบัติตามขั้นตอนก่อน

4. การไม่ชำระค่าเช่า ตามมาตรา 31 (1) ผู้เช่าสามารถยกเหตุ ผลใด ๆ ขึ้นอ้างได้อยู่แล้ว เพราะกฎหมายเปิดกว้างไว้ และ คชก. ต่ำลมีอำนาจผ่อนผันให้ เมื่อมีเหตุผลอันสมควร โดยไม่จำกัดขอบเขตการใช้ดุลพินิจไว้ ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อ ผู้เช่าแล้วยังเป็นโอกาสที่ คชก. ต่ำล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเช่าได้รับทราบปัญหา เกี่ยวกับการเช่าได้ทันที

5. เป็นผลดีแก่ผู้เช่าในแง่ที่ว่า หากผู้เช่ามีข้อชี้แจง โต้แย้ง คัดค้าน หรือขอผ่อนผันอย่างไร เช่น ผู้ให้เช่ามิได้แจ้งการเรียกเก็บให้ทราบล่วงหน้า หรือผู้ให้เช่าไม่ ยอมรับชำระเพื่อหาเหตุบอกเลิก หรือเนื่องจากผู้เช่าเดือดร้อนเรื่องการเงินไม่สามารถชำระ

ค่าเช่าได้ เป็นต้น เหล่านี้ผู้เช่าก็สามารถกระทำได้ทันที ซึ่งถ้าปล่อยนานไปพยานหลักฐาน อาจสูญหาย หรือไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้นก็ไม่ได้ เป็นผลเสียหายแก่ผู้เช่าที่ไม่อาจนำมายืนยันสนับสนุน ข้ออ้างได้ ส่วนผู้เช่ารายใดที่ปรากฏว่ามีเจตนาทุจริต ก็ไม่สมควรสิทธิได้เช่าอีกต่อไป

ฉะนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรานี้ ให้ผู้ให้เช่ามีสิทธิบอก เลิกก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาเช่า เมื่อผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่า เว้นแต่มีเหตุผลที่ คชก. ตำบลเห็น สมควรผ่อนผัน

หากจะมีปัญหาว่า หาก คชก. ตำบลวินิจฉัยโดยไม่เป็นธรรม ลำเอียง หรือรับสินบน จะไม่เป็นผลเสียแก่ผู้เช่าและบั่นทอนความมั่นคงในการเช่าของผู้เช่าหรือ ผู้เขียน เห็นว่าปัญหาเช่นว่านี้ถ้าจะเกิดขึ้นแล้ว ก็เกิดขึ้นได้ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททุกกรณีซึ่งเป็น เรื่องที่ต้องแก้ไขที่องค์กร

1.2 ปัญหาการเรียกเก็บค่าเช่าล่วงหน้าตามมาตรา 52 (1) สรุปได้ว่ากฎหมายห้ามมิให้ผู้ใดทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นการข่มขู่ขึ้นใจให้ผู้เช่าต้องชำระค่าเช่าก่อน เวลาที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งหมายถึงเวลาที่ คชก. ตำบลกำหนดตามอำนาจหน้าที่ นั้นเอง การเก็บค่าเช่าล่วงหน้าจะเป็นการเพิ่มภาระหนักให้แก่ผู้เช่า เพราะเกษตรกรโดยทั่วไป มักไม่มีเงินออมอยู่แล้ว จำต้องกู้ยืมเงินมาชำระค่าเช่าก่อน ทำให้ต้นทุนในการเพาะปลูกสูงขึ้น เพราะต้องเสียดอกเบี้ย และเพิ่มภาระการเสี่ยงในการผลิต เนื่องจากเกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งถ้าเกิดเหตุเช่นนี้ผู้เช่าสิทธิได้ลดหรืองดค่าเช่า ตามมาตรา 43, 44 และ 45 แต่ถ้าชำระค่าเช่าไปแล้วการขอคืนยอมเป็นไปได้อีก แต่กฎหมายกลับบังคับเฉพาะกรณีที่มีการข่มขู่ขึ้นใจ มาตราการ เช่นนี้จะไม่เป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองผู้เช่าเลย

ข้อเสนอแนะ

ดังนั้นเมื่อคำนึงถึงเหตุผลที่ว่า ผู้เช่าจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ขณะที่ผู้ให้เช่ามีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับค่าเช่าอยู่แล้ว และยังมีบรรทัดพิเศษเหนือผลผลิตจากนาที่ให้เช่าเท่าปริมาณที่ละคำนวณเป็นค่าเช่า (ตามมาตรา 51) ประกอบกับความยากที่จะพิสูจน์ถึงการข่มขู่ขึ้นใจ หรือส่อครใจหรือไม่ และความเป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อย บทบัญญัตินี้จึงน่าจะห้ามการเรียกเก็บ หรือชำระค่าเช่าก่อนเวลาที่ คชก. ตำบลกำหนด ทั้งนี้ จะเป็นการคุ้มครองผู้เช่าได้มากยิ่งขึ้น หากมีข้อโต้แย้งว่าในทางปฏิบัติเราสามารถควบคุมการ

ฝ่าฝืนนี้ได้ จึงควรบัญญัติเปิดช่องให้ผู้ให้เข้าสามารถเรียกเก็บค่าเข้าล่วงหน้าได้ แต่มีหน้าที่ต้องคืนให้ หากการเพาะปลูกเสียหาย ผู้เขียนเห็นว่าหากบัญญัติเช่นนี้จะเป็นการเปิดช่องทางให้ขูดรีด หรือบีบบังคับผู้เข้าได้ เพราะในความเป็นจริงแม้กฎหมายบัญญัติไว้ ก็ยังมีการฝ่าฝืนแต่อาจมีบางรายที่ยังเกรงกลัวที่จะกระทำเช่นนั้นอยู่ การอนุญาตให้กระทำได้จึงจะลงใจ หรือสนับสนุนให้ผู้ให้เข้า เรียกเก็บค่าเข้าล่วงหน้าได้มากขึ้น และส่งผลต่อการบอกเลิกการเข้าด้วยเหตุไม่ชำระค่าเข้า การห้ามโดยเด็ดขาดจึงเป็นการคุ้มครองผู้เข้าได้ดีกว่า ส่วนจะมีการล้มครใจหรือล้มยอมอย่างเต็มใจจริงๆ ของผู้เข้าก็ต้องเป็นเรื่องที่สุดแล้วแต่ผู้เข้า ถ้าผู้เข้าเต็มใจปัญหาข้อพิพาทประการนี้คงไม่ถูกคู่สัญญา นำเสนอต่อ คชก. ต่าบลเพื่อวินิจฉัย

2. ข้อบกพร่องเกี่ยวกับองค์การดำเนินการ

2.1 ปัญหาความรู้กฎหมายของกรรมการ กรรมการในคชก. ต่าบล และ คชก. จังหวัดประกอบด้วยบุคคลที่เป็นข้าราชการและราษฎร ในส่วนของราษฎรนั้นเป็นปัญหาอยู่มากในเรื่องขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมการเข้า โดยมีสาเหตุมาจากทั้งการขาดโอกาสที่จะได้รับความรู้ ซึ่งย่อมต้องแก้ไขที่หน่วยงานที่หน้าที่จะพยายามดำเนินการ อีกส่วนหนึ่งคือตัวราษฎรซึ่งเป็นกรรมการเอง โดยเฉพาะอุปสรรคในข้อที่ว่าไม่รู้หนังสือทำให้การเข้าใจกฎหมาย และการหวังผลในระยะไกลคือการพัฒนากฎหมายและพัฒนาบทบาทเป็นไปได้น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลโดยตรงคือปฏิบัติงาน หรือวินิจฉัยข้อพิพาทผิดพลาด หรือถูกชักจูงให้ไขว้เขวจากหลักกฎหมายได้ง่าย ทำให้เจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรพิเศษโดยมีราษฎร เข้าร่วมแก้ไขปัญหาของตนเองไม่บรรลุผล จึงจำเป็นอย่างที่จะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของตัวบุคคลในองค์กรให้มีความรู้กฎหมาย ไม่เฉพาะแต่ที่เป็นราษฎรเท่านั้น แม้จะเป็นกรรมการที่เป็นข้าราชการด้วยก็เช่นกัน

ข้อเสนอแนะ

การกำหนดความรู้ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้รับแต่งตั้ง เป็นกรรมการ จะทำให้ขาดแคลนตัวบุคคลมากยิ่งขึ้น และขัดกับสภาพความเป็นจริงที่สำคัญ ดังนั้นวิธีการที่ผู้เขียนเห็นว่าควรกระทำคือการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่กรรมการโดยเร่งด่วน และให้ได้ผลอย่างจริงจัง

การให้ความรู้ทางกฎหมายนี้ พระราชบัญญัติมิได้ระบุไว้แน่นอนว่าต้องกระทำ และไม่ปรากฏในกฎกระทรวงหรือระเบียบให้ดำเนินการ จะมีก็แต่ในการสั่งการหรือ

ข้อความเข้าใจในการปฏิบัติงาน เช่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมากที่ มท 0309/ว.1230 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2525 ว่า "อนึ่ง หากจังหวัดหรืออำเภอจะสั่งให้มีการประชุมอบรมข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับ คชก.จังหวัด และคชก.ตำบล เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจ และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ตลอดจนแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ และชี้แจงทำความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าว อย่างที่หลายจังหวัดได้ดำเนินการแล้ว ก็จะเป็นการดียิ่ง..." กรณีจึงขึ้นอยู่กับว่าแล้วแต่ความสนใจ ความรับผิดชอบ ความสามารถที่จะดำเนินการของแต่ละจังหวัด

ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรบัญญัติเพิ่มให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประธาน คชก. จังหวัดหรือองค์กรใดซึ่งอาจมีขึ้น ที่จะให้มีการอบรมกรรมการใน คชก.ตำบล อย่างน้อยปีละครั้ง ทั้งนี้โดยคำนึงถึง โอกาสที่กรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจะได้รับความรู้เมื่อเข้ารับตำแหน่ง และมีโอกาสทบทวนในระยะเวลาที่อยู่ในการและขณะเดียวกันฝ่ายกรรมการ โดยตำแหน่ง ซึ่งเป็นข้าราชการก็จะมีโอกาสโยกย้ายสับเปลี่ยนในแต่ละปี จึงควรให้ได้ทบทวนความรู้เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมการเข้าและทำความเข้าใจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเข้าโดยทั่วไปในท้องที่ด้วย เพราะจะเป็นประโยชน์ต่อการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยปัญหา ส่วนจะกำหนดรายละเอียดในเรื่องเวลา หรือวิธีการอย่างไรนั้นก็แล้วแต่ความเหมาะสม

2.2 ปัญหาหน้าที่ของคชก.จังหวัดที่ต้องรวบรวมข้อมูลสถิติการเข้าในท้องที่ของจังหวัดเสนอต่อสภาจังหวัดตามมาตรา 8 (4) แม้วิธีการนี้จะมีข้อดีที่ว่าผู้แทนของประชาชนจะได้รับทราบปัญหาการประกอบอาชีพของเกษตรกรในจังหวัด แต่นอกจากนี้แล้วก็ไม่น่าไปใช้เป็นอย่างอื่น เพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 สภาจังหวัดมีหน้าที่เพียงบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ซึ่งจะตีความกว้างคลุมถึงการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ด้วยย่อมไม่ได้ และการดำเนินงานก็มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยข้อปรึกษา ผู้มีสิทธิเสนอเข้าหาหรือคือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าฯ เองก็มีหน้าที่เหนือสภาจังหวัด เช่น เป็นผู้เรียกประชุมสภาจังหวัดฯ ดังนั้น รายงานที่เสนอจึงไม่มีผลกระทบใด ๆ ต่อการดำเนินงานของ คชก. ทั้งระดับตำบล และจังหวัด และข้อมูลสถิติตามรายงานที่เสนอไปก็จะหยุดอยู่ภายในจังหวัด มิได้ถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า เพื่อให้การเก็บข้อมูล สถิติ และการประเมินผลกระทำ โดยจริงจัง และมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ รายงานดังกล่าวจึงควร เลื่อนต่อ ส่วนกลางเป็นหลักสำคัญ โดยให้รายงานข้อมูล สถิติการ เข้าและประเมินผล เลื่อนต่อกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย (โดยส่งรายงานของประธาน คชก.จังหวัด คงต้อง เลื่อนต่อกระทรวงมหาดไทย) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง หรือองค์กรใดที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการควบคุมการ เข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยเฉพาะ (หากจะมีขึ้น) ซึ่งจะเกิดประโยชน์ กว่าการเล่นรายงานต่อสภาจังหวัด เพราะ

1. กระทรวงทั้งสอง (หรือองค์กรกลางใด ๆ ซึ่งหากจะได้จัดตั้งขึ้น) มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการรักษาการตามพระราชบัญญัติ ควรได้รับทราบข้อมูลต่าง ๆ และการประเมินผลการ เข้าและการดำเนินงาน ซึ่งเท่ากับได้มีโอกาสพิจารณาทบทวนการปฏิบัติงาน ของตนเอง และค้นหาอุปสรรค ข้อขัดข้องในทางปฏิบัติของกฎหมาย เช่น ปัญหาความรู้เกี่ยวกับ กฎหมายของกรรมการ โดยเฉพาะที่เป็นข้าราชการ ระดับการเอาใจใส่ในการดำเนินงานของ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของเลขานุการ คชก.ตำบลซึ่งมีงานประจำด้านอื่น ๆ มากอยู่แล้ว เป็นต้น การให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ในอันที่จะบรรลุตาม วัตถุประสงค์ประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

2. กระทรวงทั้งสองหรือองค์กรที่อาจจะมีขึ้นจะได้รับทราบข้อเท็จจริง และปัญหาทางกฎหมายซึ่งเกิดขึ้นในการ เข้า ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบให้เหมาะสมกับสภาวการณ์เสมอ

3. การเล่นรายงานต่อส่วนกลาง เป็นการรายงานต่อผู้บังคับบัญชาโดยตรง ซึ่งเป็นการแน่นอนว่าจะต้องนำเสนอสภาจังหวัดแม้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ ของ คชก.จังหวัด แต่สภาจังหวัดก็ไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชา คชก.จังหวัดหรือบุคคลในคณะกรรมการ ต่างกับกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ในคณะกรรมการ และจะส่งผลโดยทางอ้อม คือเป็นการเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ต้องลงมือสำรวจอย่างจริงจัง ทำให้เกิดการดูแลติดตามการควบคุมการ เข้า โดยเคร่งครัด

4. ข้อมูล สถิติเกี่ยวกับการเข้าตามบทบัญญัตินี้เป็นข้อมูล สถิติที่มีค่ามาก สำหรับการศึกษาวิเคราะห์และวางนโยบายเกี่ยวกับที่ดิน และแก้ไขปัญหาการเข้า เพราะเป็น ข้อมูลซึ่งเก็บอย่างสม่ำเสมอ และค่อนข้างละเอียดคือเป็นรายตำบล ซึ่งประเทศของเรายังขาด แคลนข้อมูลตัวเลขเหล่านี้อยู่ หากเล่นอเพียงสภาจังหวัดข้อมูลเหล่านี้ก็จะกระจัดกระจายอยู่ในแต่ละจังหวัด เมื่อรับทราบแล้วก็จะไม่ถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์อีก แต่หากข้อมูลเหล่านี้ของทุก จังหวัดถูกเล่นอเข้าสู่ส่วนกลาง ก็จะรวมเข้าสู่ศูนย์รวมแห่งเดียวเป็นหมวดหมู่ ซึ่งนอกจากจะให้ ประโยชน์ตามข้อ 1-3 ที่กล่าวข้างต้นแล้ว โดยปกติสำนักงานสถิติแห่งชาติจะประสานงานกับส่วน ราชการต่าง ๆ เพื่อรวบรวมสถิติเกี่ยวกับงานของแต่ละส่วนราชการออกเผยแพร่ ซึ่งจะเป็น ประโยชน์ต่อผู้สนใจทั่วไปด้วย และช่วยให้เกิดการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการเข้าที่ดินเพื่อเกษตร - กรรมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

2.3 ปัญหาการขาดองค์การกลาง ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มอบหมายให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการ ในทางปฏิบัติหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่ายดำเนินการเสียเป็นส่วนใหญ่ และใช้งบประมาณของกระทรวงมหาดไทย แนวความคิดในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายจึงมีลักษณะเป็น งานด้านการปกครอง การดำเนินงานในส่วนภูมิภาคคือ โดย คชก.จังหวัด และตำบลก็เป็นไปตาม ลายการบังคับบัญชาของมหาดไทย และซึ่ง เน้นหนักไปในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท แต่มิได้ รับเอาปัญหาพื้นฐานของการเข้า ตลอดจนปัญหาที่ดินทำกินที่เกี่ยวข้องขึ้นมาพิจารณา หรือรวบรวมไว้เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขร่วมกันไป การดำเนินงานของ คชก. ในภูมิภาคก็ขาดองค์กร กลางที่จะเป็นศูนย์อำนาจการทั้งทางด้านวิชาการและสนับสนุนด้านการบริหารงานของ องค์กร ทำให้องค์กรย่อย เหล่านั้นขาดประสิทธิภาพและความพร้อมในการดำเนินงาน เป็นเหตุให้ไม่สามารถ อำนาจความยุติธรรมให้เกิดขึ้นด้วยดีได้ การมีองค์กรกลางซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนิ- การควบคุมการเข้าที่ดินโดยตรง จึงเป็นข้อที่น่าพิจารณา

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่า ควรให้มีองค์กรกลางในระดับสูงขึ้นดูแลรับผิดชอบในการ ใช้กฎหมายและการปฏิบัติงานของ คชก.จังหวัด และคชก.ตำบลโดยตรง โดยองค์กรกลางนี้ ควรประกอบด้วยบุคคลจากฝ่ายต่าง ๆ ที่มีความรู้ความสามารถและมาจากหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง กับเรื่องที่ดินทำกินของราษฎรด้วย ทั้งนี้เพื่อให้มีพื้นฐานในการแก้ไขปัญหาระยะยาวต่อไป การ

มีองค์กรระดับเหนือขึ้นมา โดยเฉพาะ เช่นนี้จะช่วยให้การดำเนินการควบคุมการเข้า เป็นระเบียบ
 เดียวกันทั้งในวิธีการปฏิบัติและการพิจารณาปัญหา ทำให้เกิดความรวดเร็ว เพราะลดขั้นตอนการ
 ติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการลง เป็นการนำเสนอสู่ผู้มีหน้าที่ โดยเฉพาะเจาะจง แม้
 ว่าการค้นคว้าข้อเท็จจริง ข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ ยังต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงาน
 ต่างๆ อยู่ก็ตาม

รูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางในระดับสูงกว่า คชก.จังหวัด
 และคชก.ตำบลนี้ได้ เคยมีผู้เสนอไว้ในร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ..... ให้จัด
 ตั้งเป็นองค์กรกลางระดับประเทศ คือให้จัดตั้ง "คณะกรรมการควบคุมการเข้านา" ซึ่งประกอบด้วย
 ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 เป็นรองประธาน และมีอธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมการปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐศาสตร์
 การเกษตร สองคนซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์แต่งตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฏ-
 หมายหนึ่งคน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง ผู้แทนผู้เข้านาห้าคน และผู้แทน
 ผู้ให้เข้านาลำมคน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง เป็นกรรมการ โดยกรรมการผู้
 ทรงคุณวุฒิหรือที่เป็นผู้แทนจะอยู่ในวาระคราวละ 3 ปี และให้ผู้ช่วยการสำนักงานควบคุมการ
 เข้านาเป็นเลขานุการ สำหรับวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนผู้เข้านาและผู้แทนผู้ให้เข้านาจะกระทำ
 โดยการคัดเลือกหรือเลือกตั้งตามหลัก เกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นกฎกระทรวง
 โดยให้คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่คือ

1. เสนอแนะให้มีการตราพระราชบัญญัติประกาศใช้พระราชบัญญัติ
 ควบคุมการเข้านาทั่วราชอาณาจักร (เนื่องจากตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะใช้บังคับเพียงบาง
 จังหวัด)
2. เสนอแนะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง เพื่อปฏิบัติการตามพระราช
 บัญญัติ
3. เสนอแนะหรือให้คำปรึกษาหารือแก่คณะกรรมการควบคุมการเข้านา
 ประจำจังหวัด และคณะกรรมการควบคุมการเข้านาประจำตำบล เพื่อปฏิบัติการตามพระราช
 บัญญัติ

4. จัดให้มีการประชุมอบรมหรือสัมมนากรรมการควบคุมการเข้านา
ประจำจังหวัด หรือประจำตำบลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และ

5. รวบรวมข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับการเข้านาที่วราชอาณาจักร
สำหรับการปฏิบัติงานนั้นให้มีส่วนงานควบคุมการเข้านา กระทรวง
มหาดไทยเป็นฝ่ายธุรการของคณะกรรมการ¹ นอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ 4 ก็ได้เสนอแนะแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาการเข้าที่ดินทำกิน โดยให้ควบคุม
การเข้านาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517 อย่างจริงจัง โดย
ให้มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบโดยตรง²

ผู้เขียนเห็นว่ารูปแบบขององค์กรที่สมาชิกสภาผู้แทนได้เสนอต่อรัฐสภานั้น
มีลักษณะที่น่าสนใจและแสดงถึงแนวทางในการนำส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการงานด้านที่ดิน
ทำกินของราชการเข้ามาร่วมกันรับผิดชอบ และแก้ไข้ปัญหาและยังเปิดโอกาสให้แต่งตั้งผู้ทรง
คุณวุฒิอื่นได้อีก ซึ่งย่อมสามารถเลือกสรรได้จากบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ
หรือไม่ก็ตาม ซึ่งจะยังให้เกิดประโยชน์จากการได้รับหลักวิชาการ และข้อคิดเห็นในแง่มุมมอง
ที่กว้างขวางออกไปและเป็นอิสระ ส่วนกรรมการที่เป็นผู้แทนผู้เข้าหรือผู้แทนผู้ให้เข้านั้นก็จะ
เป็นประโยชน์ในแง่ที่จะทำให้คณะกรรมการได้รับทราบความคิดเห็น ความต้องการของเกษตรกร-
กรที่แท้จริงมากยิ่งขึ้น และเป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรได้มีส่วนเข้ามาแก้ไข้ปัญหาของตน
เองด้วย แต่สำหรับจำนวนองค์ประกอบจะมีเท่าใดนั้น เป็นปัญหาในรายละเอียดที่ต้องพิจารณา
ตามความเหมาะสมแก่สถานการณ์และความยุติธรรม

ในอดีตได้เคยมีการจัดตั้ง "คณะกรรมการประสานงานเกี่ยวกับการเข้า
นา" ขึ้นเพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายควบคุมการเข้านา (พระราชบัญญัติควบคุมการเข้านาพ.ศ.

¹ จากร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. มาตรา 2, 7, 8, 9
และมาตรา 16 เสนอโดยนายเกรียงศักดิ์ ลุยสว่าง รายละเอียดปรากฏตามรายงานการประ-
ชุมรัฐสภา ครั้งที่ 8/2523 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 11 กรกฎาคม 2523

² สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 หน้า 161

2517) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมวิชาการเกษตร ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ (ปัจจุบันเป็นสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน) ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร โดยกองปกครองท้องที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ซึ่งกองปกครองท้องที่ได้สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร (นายเกรียงศักดิ์ ลุขสว่าง) เปรียบเทียบกับร่างของคณะกรรมการประสานงานเกี่ยวกับการควบคุมการเข้านาแล้วได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบกลางว่า เนื่องจากมีคณะกรรมการประสานงานเกี่ยวกับเข้านาอยู่แล้ว จึงไม่ควรมีคณะกรรมการระดับชาติขึ้นอีก สำหรับอำนาจหน้าที่บางอย่างที่ไม่มี ก็อาจขยายหรือตัดทอนได้โดยนำเสนอมติ¹ ตามร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอซึ่งมีองค์การดำเนินการเฉพาะในส่วนภูมิภาค 2 ระดับ คือ คชก.จังหวัด และคชก.ตำบล และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทยรักษาการ²

ผู้เขียนเห็นว่าเจตนาของการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานเกี่ยวกับการเข้านานั้น น่าจะเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517 ซึ่งทางรัฐบาลได้เริ่มดำเนินการล่วงหน้ามาแล้ว เช่น การศึกษาความเหมาะสมของการใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517 ของกรมพัฒนาที่ดิน เป็นต้น และมีหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายรัฐบาลจะเสนอต่อรัฐสภา (ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าร่วมพิจารณาด้วย) และคณะกรรมการชุดนี้ย่อมต้องเลิกไปเมื่องานที่มอบหมายนั้นเสร็จสิ้น คือเป็นคณะกรรมการชั่วคราว (Temporary Committee) ดังนั้น จึงเห็นว่าเพื่อให้ คชก.ตำบล และคชก.จังหวัดสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีศูนย์อำนวยความสะดวกให้งานดำเนินการล่วงหน้าไปเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงสมควรให้มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจหน้าที่

¹ บันทึกกองปกครองท้องที่ (ผ.ล.ล.) เรื่อง แก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา

² ร่างพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. มาตรา 6, มาตรา 7 และมาตรา 9 ปรากฏในรายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 6/2524 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 19 มิถุนายน 2524

ควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน เช่น การเสนอแนะต่อรัฐมนตรีผู้มีอำนาจเพื่อออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติฯ ให้ความสนับสนุนทางด้านวิชาการ เช่น ให้คำปรึกษาหารือปัญหาตามพระราชบัญญัติฯ หรือเป็นแกนกลางในการดำเนินการประชุม อบรม หรือสัมมนา เพื่อให้ความรู้หรือชักจูงความเข้าใจแก่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติ และเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน เป็นศูนย์กลางในการรับและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั่วประเทศ ซึ่งอาจมาจากการเก็บรวบรวมโดย คชก. จังหวัด ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 8 (4) ให้เสนอต่อสมาชิกสภาจังหวัด (ผู้เขียนได้เสนอไว้ในขั้นต้นแล้วว่า ควรจะกำหนดให้ คชก. จังหวัด เสนอข้อมูล สถิติ เหล่านั้นต่อส่วนกลาง หรือองค์กรกลาง ซึ่งหากจะมีขึ้นแทน) และจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานและศึกษาถึงความเหมาะสมหรือข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติและแก้ไขปัญหาการเข้าและปัญหาที่ดินทำกินในระยะยาวและอย่างกว้างขวางต่อไป

รูปแบบขององค์กรกลาง ผู้เขียนเห็นว่าองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการอันได้แก่ องค์กรที่เป็นกลุ่มบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการบางอย่างซึ่งมีลักษณะที่เป็นการกระทำของกลุ่ม (group action) เป็นรูปแบบที่เหมาะสมแก่การรับผิดชอบงานนี้ ถึงแม้ว่าองค์กร ในรูปแบบคณะกรรมการจะมีข้อเสียที่ว่า การตัดสินใจล่าช้า หรือการตัดสินใจมักจะเป็นการประนีประนอมเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม¹ ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ขององค์กรกลางที่เห็นสมควรมีขึ้นนี้ก็เพื่อกำหนดนโยบาย สนับสนุนทางวิชาการแก่ผู้ปฏิบัติ พัฒนากฎหมาย และเพื่อการแก้ไขปัญหาการเข้าและปัญหาที่ดินทำกินโดยกว้างขวาง ประกอบกับการแก้ไขปัญหหรือการใช้กฎหมายในเรื่องนี้ ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือ การเสียสละประโยชน์จากทุกฝ่าย และการประนีประนอมอย่างเหมาะสม การระดมความคิด และการรับฟังความต้องการของตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย จึงจะช่วยให้เกิดการประสานประโยชน์อันจะนำไปสู่ความเป็นไปได้ อย่างแท้จริงในการใช้กฎหมาย และจะเป็นเส้นทางอันดีต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยด้วย และผู้เขียนเห็นว่าโดยหลักการแล้ว องค์กรประกอบของคณะกรรมการซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนได้เสนอไว้ในร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ..... ซึ่งได้กล่าวไว้ข้างต้นนั้น สามารถนำไปใช้

¹Harold Koontz และ Cyril o'donnell "องค์กรแบบคณะกรรมการ" แปลโดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์ ในวารสารกฎหมายปกครอง (เมษายน 2526) : 51

ในการดำเนินงานและรับผิดชอบตามวัตถุประสงค์ได้ และมีข้อดีที่ว่าเป็นการรวมฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมกันดำเนินการ ส่วนในรายละเอียด เช่น จำนวนกรรมการ วาระที่จะดำรงตำแหน่ง คุณสมบัติของผู้แทนผู้เช่า ผู้แทนผู้ให้เช่า หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จะต้องเป็นอย่างไรนั้น ก็อาจพิจารณากำหนดได้ตามความเหมาะสม และในสิ่งที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านธุรการ การจัดให้มีสำนักงานเลขานุการระดับกอง ก็สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และเป็นไปได้มากกว่าการจัดตั้งให้มีส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่า อีกด้วย

แต่ตั้งที่ได้กล่าวแล้วถึงความสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมการเช่ากับการปฏิรูปที่ดินที่มีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกัน โดยเฉพาะในประการที่มุ่งหมายจะปรับปรุงสิทธิของผู้เช่าให้ดีขึ้น ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ประกาศเจตนารมณ์ไว้เช่นนั้น และบัญญัติไว้ในมาตรา 25 วรรค 3 ถึงการกำหนดเขตปฏิรูปว่า "การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกร..... ต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก..." ซึ่งในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินที่ผ่านมา ภาวะการเช่าที่ดินในแง่ของจำนวนร้อยละของครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าและเนื้อที่เช่ากลายเป็นเหตุผลสำคัญที่สุดประการหนึ่งในการปฏิรูปที่ดิน¹ จึงเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเช่า หากเป็นวิธีที่เด็ดขาดกว่า คือ ยกเลิกการเช่าในเขตท้องที่ที่ปฏิรูปนั้นไปเสีย ดังจะเห็นได้จากที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524² กำหนดให้สิทธิของผู้เช่าในที่ดินที่ถูกกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินต้องสิ้นสุดลง ซึ่งที่ดินแปลงนั้นจะถูกดำเนินการตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินแทน และโดยที่การปฏิรูปที่ดินเป็นการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างการถือครองที่ดินซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางอีกประการหนึ่ง ดังนั้นในฐานะที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานดังกล่าวโดยตรง จึงย่อมทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ รวมทั้งเกี่ยวกับการเช่าในแต่ละท้องที่ดีกว่า และความเข้าใจในเหตุผลอุดมการณ์ของการปฏิรูปที่ดิน

¹ ลูทธร จีระพันธุ์ การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, หน้า 3

² มาตรา 32 เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใด และ ส.ป.ก. ได้จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินแปลงใดแล้ว ให้สิทธิของผู้เช่าในที่ดินแปลงนั้นตามสัญญาเช่า หรือตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่า เป็นอันสิ้นสุดลง

ย่อมกระตุ้นให้เกิดความกระตือรือร้น และทราบแนวทางในการปฏิบัติงานตามกฎหมายควบคุมการเข้ามากยิ่งกว่า และในทางกลับกัน การให้ ส.ป.ก. ได้เข้ามารับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเข้าในแต่ละท้องที่โดยใกล้ชิด ก็จะเป็นผลดีต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ฉะนั้นหากเป็นไปได้ ผู้เขียนเห็นสมควรให้ ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง แทนหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย โดยยังคงมีคณะกรรมการในรูปแบบเดียวกันที่เสนอไว้ข้างต้น

เหตุที่ผู้เขียนเสนอแนะโดยมีเงื่อนไขที่ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ด้วยนั้น เนื่องจากคำนึงถึงความพร้อมด้านบุคลากร หรืออัตรากำลังของ ส.ป.ก. ซึ่งอาจจะไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน เพราะตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ส.ป.ก. จะมีองค์กรอีกเพียงระดับหนึ่งรองลงมาคือ สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด¹ ซึ่งจะมีอยู่เฉพาะจังหวัดที่ประกาศเขตปฏิรูปเท่านั้น ซึ่งแตกต่างกับกระทรวงมหาดไทยที่โดยการแบ่งส่วนราชการ มีข้าราชการประจำอยู่ทุกส่วนทั่วประเทศ โดยเฉพาะปลัดอำเภอ และพัฒนากร ดังนั้นการที่กฎหมายจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นกรรมการและเลขานุการใน คชก. ตำบล โดยตำแหน่งจึงย่อมเป็นไปได้ (แต่ในทางปฏิบัติก็มีปัญหาว่าไม่อาจปฏิบัติงานด้านควบคุมการเข้าได้เต็มที่เพราะมีงานประจำด้านอื่นอยู่มากมาย) ซึ่ง ส.ป.ก. จะขาดความพร้อมด้านนี้ ส.ป.ก. อาจดำเนินการบางอย่างตามพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดี เช่น การกำหนดอัตราค่าเช่า การกำหนดพืชที่ห้ามปลูกบางประเภท การพิจารณาการปรับปรุงที่ดินที่เข้า ซึ่งเป็นการดำเนินการในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น และ ส.ป.ก. มีความเชี่ยวชาญในด้านนี้อยู่แล้ว หรืออาจประสานงานกับส่วนราชการอื่น ซึ่งก็มักจะสังกัดกระทรวงเดียวกัน แต่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคำร้องขอต่าง ๆ เกี่ยวกับการเข้า การติดตามผลซึ่งจำเป็นต้องมีบุคลากรมากเพียงพอและประจำในท้องถิ่น อาจเป็นข้อขัดข้องก็ได้ ผู้เขียนเห็นว่าหากแก้ไขข้อขัดข้องเรื่องอัตราค่าจ้างประมาณ รวมทั้งการแบ่งส่วนราชการภายใน ส.ป.ก. เองได้แล้ว ก็สมควรอย่างยิ่งที่จะให้

¹ มาตรา 11 วรรคหนึ่ง เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ไขบังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้น สังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานการควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง

ยิ่งไปกว่านี้ หากรัฐสามารถปรับปรุงการบริหารงานด้านที่ดินให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยมีนโยบายที่จะรวมหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ดินโดยตรงเข้าไว้ด้วยกันภายใต้กระทรวงการที่ดินแห่งชาติ¹ แล้ว การดำเนินการควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรจะได้รับผลการพิจารณาทบทวนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การดำเนินการด้วย

อย่างไรก็ดีสำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งจะเป็นองค์กรระดับสูงนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายให้คำแนะนำปรึกษาแก่องค์กรย่อยตั้งที่กล่าวมาแล้ว และเป็นศูนย์กลางของการประสานงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ เกี่ยวกับงานตามพระราชบัญญัติเท่านั้น ส่วนอำนาจการวินิจฉัยข้อพิพาท การกำหนดหลักเกณฑ์ปลีกย่อยใด ๆ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในแต่ละท้องถิ่น เช่น กำหนดเวลาชำระค่าเช่า อัตราค่าเช่าขั้นสูงก็ยังต้องเป็นของคชก. จังหวัด หรือ คชก. ตำบล ตามแต่กรณีอยู่ องค์กรกลางไม่ควรใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทหรือมีมติใด ๆ ในข้อพิพาทได้ ไม่ว่าจะ เป็นในชั้นต้นหรือการพิจารณาอุทธรณ์ เพราะถือว่ามีอำนาจในการให้ความเห็นหรือแนะนำแล้ว ซึ่งถ้ามองให้ลึกกลงไปก็อาจจะถือได้ว่ามีส่วนในการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วยแล้ว และหากให้องค์กรกลางมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็จะเป็นการเพิ่มขึ้นตอนการใช้สิทธิทางศาลให้ล่าช้า เสียเวลาโดยไม่จำเป็น

3. ข้อบกพร่องในการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากสัญญาเช่าขาดหลักฐานเป็นหนังสือ
แม้ว่าการให้ความคุ้มครองผู้เช่าและผู้ให้เช่า โดยไม่จำกัดว่าสัญญาเช่าต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ จะให้ความคุ้มครองได้กว้างขวางกว่า และในสังคมชนบทจะนิยมกระทำเช่นนั้นก็ตาม แต่การเช่าที่ขาดหลักฐานเป็นหนังสือก็มีข้อเสียที่ว่าทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ง่ายขึ้น เพราะยากต่อการพิสูจน์หาข้อเท็จจริงทั้งในการวินิจฉัยเบื้องต้นโดยคชก. หรือในชั้นศาล และเป็นการยากที่จะติดตามการควบคุมการเช่า ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการบังคับการให้เป็นไปตามมาตรการได้

¹ ตามหนังสือการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยซึ่งพิมพ์เมื่อมิถุนายน 2525 กล่าวว่า ขณะนี้รัฐบาลกำลังพิจารณาปรับปรุงอยู่

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่าการทำงานหลักฐานเป็นหนังสือจะมีประโยชน์แก่การบังคับใช้กฎหมาย คือ

1. ป้องกันมิให้คู่สัญญาหลักเสี่ยงกฎหมาย หรือบิดพลิ้วไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ถึงแม้จะไม่หมดทุกรายไป แต่ก็จะช่วยให้การควบคุมเป็นไปได้อย่างยิ่งขึ้น
2. เป็นประโยชน์ต่อผู้เช่า ผู้ให้เช่า คณะกรรมการฯ และศาลในการดำเนินการใด ๆ และพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเช่า
3. หากการทำงานหลักฐานการเช่าเป็นหนังสือได้จัดทำโดยทางราชการ หรือ คณะกรรมการ (ซึ่งน่าจะได้แก่ คชก.ตำบล) ด้วยแล้ว จะได้รับประโยชน์ด้านอื่น ๆ อีกคือ
 - 3.1 เป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ที่คู่สัญญาจะต้องปฏิบัติ และประโยชน์ที่คู่สัญญาจะได้รับจากผลของกฎหมายอันเป็นการให้ความรู้ทางกฎหมาย และสนใจผู้เช่า หรือผู้ให้เช่ารายอื่น ๆ สนใจที่จะทำสัญญาเช่าเป็นลายลักษณ์อักษรมากยิ่งขึ้น
 - 3.2 ช่วยให้ทางราชการได้ขอเท็จจริงเกี่ยวกับการเช่าที่ดินมากขึ้น เช่น จำนวนผู้เช่า เนื้อที่เช่า หรือผลผลิต ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการรวบรวมข้อมูลเพื่อศึกษาปัญหา การเช่าหรือภาวะการถือครองที่ดินด้านอื่น ๆ เพื่อเสริมข้อมูลที่มีอยู่ ซึ่งในปัจจุบันเรายังมีข้อมูล เหล่านี้ไม่เพียงพอ
 - 3.3 ช่วยให้มีความเป็นไปได้ในการติดตามควบคุมการเช่า เพราะการเช่าที่ขาดหลักฐานเป็นหนังสือและการบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับการเช่า จะทำให้คณะกรรมการฯ ไม่ว่าจะ คชก.ตำบล หรือคชก.จังหวัด ไม่สามารถติดตามควบคุมเพื่อเป็นการป้องกันได้อย่างกว้างขวาง ที่เป็นอยู่เป็นแต่เพียงดำเนินการเมื่อมีปัญหาหรือข้อพิพาทสู่ คชก.ตำบล หรือคชก.จังหวัด ให้พิจารณาวินิจฉัยแล้วเท่านั้น ซึ่งแท้ที่จริงการควบคุมการเช่าควรเป็นมาตรการที่ใช้ควบคุมการปฏิบัติได้อย่างแท้จริง และเป็นการป้องกันการฝ่าฝืนด้วย

และหากว่ามีการทำงานหลักฐานเป็นหนังสือและจดทะเบียนด้วยแล้ว ก็จะเป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น เพราะเป็นการคุ้มครองบุคคลภายนอก เนื่องจากพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 กำหนดให้การเช่าที่นาตกติดไปกับการโอนทุกกรณี ผู้รับโอนต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ที่มีต่อผู้เช่า และตามมาตรา 54 ให้สิทธิผู้เช่าที่จะซื้อที่ดินที่เช่าคืนจากบุคคล

ภายนอกที่ซื้อที่นาซึ่งผู้ให้เช่าขายโดยไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้นจึงอาจเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกได้ และนอกจากนี้ยังเป็นการละเมิดและป้องกันการผิดพลาดในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับนาที่ให้เช่าของเจ้าพนักงานที่ดิน¹ แม้ว่าตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 74 วรรคหนึ่งจะให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็นก็ตาม

ตามที่พระราชบัญญัติปัจจุบันกำหนดเรื่องการทำหลักฐานการเช่า เป็นหนังสือไว้ในมาตรา 24 ว่า "เมื่อผู้เช่านาหรือผู้ให้เช่านารายใดยื่นคำร้องขอให้ คชก. ต่าบลทำหลักฐานการเช่านาเป็นหนังสือ ถ้าคชก. ต่าบลเห็นว่ามิใช่เหตุผลเพียงพอให้ฟัง เป็นเบื้องต้นได้ว่าการเช่านากันตามคำร้องขอให้ คชก. ต่าบลจัดทำหนังสือหลักฐานการเช่านาขึ้นตามคำร้องขอ นั้น แล้วแจ้งให้ผู้เช่านาอีกฝ่ายหนึ่งทราบ แล้วแต่กรณีเพื่อลงลายมือชื่อในหนังสือหลักฐานการเช่านาดังกล่าว ในการนี้ให้ คชก. ต่าบลแจ้งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียน เว้นแต่ผู้รับแจ้งจะรับแจ้งด้วยตนเองแล้ว ถ้าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งผู้ได้รับแจ้งมิได้ลงลายมือชื่อและลงคืน หรือไม่แจ้งข้อคัดค้านเป็นประการอื่นมายัง คชก. ต่าบลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าการเช่านากันตามหนังสือหลักฐานการเช่า นั้น

¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 71 ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(1) เจ้าพนักงานที่ดินหรือผู้ทำการแทนสำหรับที่ดินใน เขตที่มีสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา และเฉพาะที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน หรือที่มีใบไต่สวน หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นในที่ดินดังกล่าวนั้นรวมกับที่ดิน

(2) นายอำเภอหรือผู้ทำการแทน ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ทำการแทนสำหรับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นในท้องที่อำเภอ หรือกิ่งอำเภอนั้น สำหรับกรณีอื่นนอกจากระบิวัวโน (1)

มาตรา 72 ผู้ใดประสงค์จะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้คู่กรณีทำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผู้รับแจ้งหนังสือหลักฐานการเข้าตามวรรคหนึ่งมีข้อโต้แย้งหรือข้อคัดค้านประการใด ให้คชก. ตำบลดำเนินการไกล่เกลี่ยให้ยุติ ถ้าไม่สามารถไกล่เกลี่ยเรื่องใดให้ยุติได้ ให้คชก. ตำบลบันทึกไว้เป็นหลักฐานพร้อมข้อสังเกตใด ๆ ถ้ามี

หนังสือหลักฐานการเข้าตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด หนังสือให้ทำเป็นสำเนาฉบับมีข้อความตรงกันมอบให้แก่ผู้เข้างานฉบับหนึ่ง ผู้ให้เข้าฉบับหนึ่ง และเก็บไว้เป็นหลักฐานของทางราชการอีกฉบับหนึ่ง

หนังสือหลักฐานการเข้างานที่ทำขึ้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่ผู้ทำหนังสือหลักฐานการเข้ารายใดขึ้นไว้ ให้คชก. ตำบลติดต่อประสานงานกับส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เพื่อบันทึกการเข้างานหรือการเปลี่ยนแปลงแห่งสิทธิการเข้างานให้ปรากฏไว้ในทะเบียนที่ดินที่มีการเข้างานรายนั้นด้วย"

จากบทบัญญัติมาตรา 24 นี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้บังคับให้การเข้าต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือ แต่เป็นความต้องการของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือทั้งสองฝ่ายที่จะให้ทำหลักฐานนั้นขึ้น โดยกำหนดเป็นหน้าที่ของคชก. ตำบลที่จะต้องดำเนินการตามคำร้องขอ และติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ทราบ และทำการบันทึกลงในทะเบียนที่ดินที่มีการเข้านั้น ซึ่งเป็นผลดีแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และคุ้มครองบุคคลภายนอก ดังที่กล่าวข้างต้น แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับ การแสดงความประสงค์ของคู่สัญญาเท่านั้น บทมาตรานี้จะเป็นไปได้เมื่อผู้เข้ากระตือรือร้น หรือกล้าที่จะใช้สิทธิร้องขอต่อคชก. ตำบล แต่ถ้าความเป็นอยู่หรือการเข้างานของผู้เข้ายังขึ้นอยู่กับผู้ให้เข้าอยู่อย่างมาก เช่น ต้องพึ่งพาอาศัยผู้ให้เข้า เล่มอมา หรือผู้ให้เข้าเป็นนายทุนมีอิทธิพล ดังนี้แล้วย่อมจะคาดหวังไม่ได้ว่าผู้เข้าจะใช้สิทธิ ส่วนผู้ให้เข้านั้นคงจะไม่สนใจ เพราะการไม่ทำหลักฐานเป็นหนังสือทำให้ผู้เข้าได้เปรียบอยู่แล้วในแง่ที่สามารถปฏิบัติได้ตามชอบใจ แม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม

ผู้เขียนตระหนักดีว่าการบังคับให้คู่สัญญาทำหลักฐานการเข้าเป็นหนังสือ นั้น เป็นการยากและโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ากฎหมายจะไม่คุ้มครองการเข้าที่ได้ทำหลักฐานเป็นหนังสือ และจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี เพราะการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ จะหลุดรอดไปจากการควบคุม หรือจะมีการหลีกเลี่ยง ไปทำสัญญาจ้างแรงงานแทน หรือทำสัญญาจ้างอำพรางการเข้าอย่างมากมาย กลับเป็นผลร้ายแก่ผู้เข้า

แต่ด้วยเหตุที่ว่า การควบคุมการเช่าจะบรรลุผลได้ก็ต่อเมื่อสามารถติดตามควบคุมอย่างใกล้ชิด เช่น ถ้าจะพิจารณามาตรการในการเรียกเก็บค่าเช่าตามมาตรา 40 วรรค 6 ซึ่งบัญญัติว่า "การเรียกเก็บค่าเช่าจะต้องกระทำ ณ ภูมิลำเนาของผู้เช่า และผู้ให้เช่าจะต้องแจ้งเป็นหนังสือกำหนดวันเรียกเก็บค่าเช่าให้ผู้เช่าและประธาน คชก. ตำบลทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ในระหว่างที่ผู้ให้เช่ายังมีได้แจ้งให้ผู้เช่าทราบถึงการเรียกเก็บค่าเช่าจะถือว่าผู้เช่าผิดนัดชำระค่าเช่าไม่ได้" จะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ก็ประสงค์ที่จะให้องค์กรคือคชก. ตำบลเข้ามามีบทบาทในการควบคุมอย่างใกล้ชิดขึ้นกว่าการมีกฎหมายแล้วปล่อยให้คู่สัญญาปฏิบัติตามกันเอง แต่เมื่อในเบื้องต้นไม่ปรากฏว่าคชก. ตำบลได้เข้าไปเกี่ยวข้องหรือรับทราบเรื่องการเช่า เพราะคู่สัญญาหรือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่แจ้งหรือร้องขอให้ทำหลักฐานการเช่าเสียแล้ว ในทางปฏิบัติการแจ้งการกำหนดเก็บค่าเช่ามาตรา 40 วรรค 6 ก็คงไม่มีขึ้น ผู้ให้เช่าก็เรียกเก็บกันเอง จะเรียกเก็บช้าเร็วอย่างไร หรือเกินในอัตราที่ฝ่าฝืนประกาศของคชก. ตำบลหรือไม่ คชก. ตำบลก็ไม่ทราบได้จนกว่าจะมีกรณีพิพาทและร้องเรียน ไม่มีการติดตามควบคุมเท่ากับเป็นการปล่อยให้ผู้เช่าต้องรักษาสีธรรมโดยลำพังตนเอง ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรบังคับให้การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องทำหลักฐานการเช่าเป็นหนังสือ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ให้เช่าที่จะต้องแจ้งการเช่าต่อคชก. ตำบล เพราะเป็นเจ้าของที่ดินย่อมได้เปรียบอยู่แล้ว และหากไม่ยอมแจ้งทำหลักฐานเป็นหนังสือก็ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ส่วนสิทธิของผู้เช่ายังคงได้รับความคุ้มครองอยู่ เมื่อเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเช่าที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือก็ให้เป็นหน้าที่ของผู้ให้เช่าที่จะต้องพิสูจน์ว่าการที่ได้ทำหลักฐานเป็นหนังสือนั้นเป็นเพราะความผิดของผู้เช่าที่ไม่ยินยอมทำ (ขณะเดียวกันกฎหมายยังเปิดโอกาสให้ผู้เช่ามีสิทธิร้องขอต่อคชก. ตำบลเพื่อทำหลักฐานเป็นหนังสืออยู่ เพื่อให้มีการทำหลักฐานเป็นหนังสือมากขึ้น และป้องกันมิให้ฝ่ายผู้เช่าเพิกเฉยละเลย โดยถือว่าได้เปรียบผู้ให้เช่าอยู่แล้ว เพราะผู้ให้เช่าอาจยกการไม่ร้องขอทำหลักฐานเป็นหนังสือของผู้เช่าขึ้นกล่าวอ้างในการพิสูจน์ได้)

อย่างไรก็ดี การที่จะกำหนดเป็นมาตรการบังคับดังกล่าว ควรกระทำต่อเมื่อรัฐเองมีความพร้อมและความจริงจังที่จะดำเนินการ โดยมีแผนงานสำรวจตรวจสอบการเช่าที่มีอยู่ในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งต้องอาศัยองค์กรที่มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งก็ต้องชี้แจงประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรเข้าใจถึงความจำเป็นและประโยชน์อันจะเกิดจากกฎหมายและต้องชี้แจงให้คู่สัญญาทราบข้อเท็จจริง และขอกฎหมายก่อนการทำหลักฐานเป็นหนังสือ และที่สำคัญคือผู้เช่าต้องอยู่ในสถานะที่เข้มแข็งพอที่จะรวมตัวกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง และทำให้ความสัมพันธไมตรีในลักษณะที่เป็น

เบี้ยล่างของผู้ให้เข้าลดน้อยลง สามารถต่อรองได้อย่างมีน้ำหนักมากยิ่งขึ้น ในระหว่างที่ยังไม่สามารถเข้ามาตรการบังคับได้ ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 24 ควรถูกนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์โดยให้เป็นหน้าที่ของคชก. ตำบลดหรือเจ้าหน้าที่ของทางราชการ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องพยายามเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายให้ราษฎรในท้องถิ่นทราบ เช่นอาจจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปอบรมแนะนำชี้แจงเป็นครั้งคราวตามโอกาส เพื่อกระตุ้นหรือผลักดันให้ผู้เข้าหรือผู้ให้เข้าสนใจใช้สิทธิตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรการเสริมอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1. สนับสนุนให้ผู้เข้ามีความสามารถที่จะซื้อที่ดินที่เข้าได้อย่างจริงจังยิ่งขึ้น จากหลักสำคัญข้อหนึ่งในพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 คือการสร้างโอกาสในการเป็นเจ้าของที่ดินให้เกษตรกรผู้เข้า ทำให้เห็นได้ว่ารัฐทราบปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร และจากการศึกษาและยืนยันของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ก็อาจประมวลได้ว่าปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและการไร้ที่ดินเพิ่มจำนวนสูงขึ้น ส่งผลให้อัตราการเข้าสูงขึ้น การทำลายป่ารุนแรงขึ้นจนหมดสภาพ ในที่สุดรัฐก็ต้องนำที่ดินนั้นมาจัดสรร ตั้งนิคมสร้างตนเอง หรือปฏิรูปที่ดิน แต่อย่างไรก็ดีการช่วยเหลือเหล่านี้ รัฐต้องทุ่มเทงบประมาณลงไปอย่างสูง ซึ่งอาจจ่ายขาดไปไม่มีผลตอบแทนกลับมาหมุนเวียนเพื่อดำเนินการต่อไป การดำเนินการที่ผ่านมาแต่ละด้านสิ่งอยู่ในขอบเขตจำกัด ดังปรากฏในตารางต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัญหา	โครงการ	หน่วยราชการ	ผลงานจนถึง ปี 2518 (ล้านบาท)	เป้าหมาย 2519-2524 (ล้านบาท)
1. การขาดความมั่นคงในกรรมสิทธิ์ที่ดิน	ออกน.ล.3ทั่วประเทศ	กรมที่ดิน	11.7	67
2. ขาดที่ดินทำกิน	ก. การตัดที่ดินไม่ส่งเสริมอาชีพ การตัดที่ดินแปลงใหญ่และแปลงน้อย	กรมที่ดิน	1.5	34
	ข. การตัดที่ดินและส่งเสริมอาชีพ นิคมสร้างตนเอง	กรมประช้ำ สังเคราะห์	2.0	0.7
	สหกรณ์นิคมกรม	กรมส่งเสริม สหกรณ์	0.5	3.5
	พัฒนาที่ดิน ¹	กรมพัฒนาที่ดิน ¹	0.08	0.1
	ค. ส่งเสริมอาชีพ จัดรูปที่ดิน	สำนักงานจัด รูปที่ดิน	0.06	1.4
3. ป่าไม้ถูกทำลาย	หมู่บ้านป่าไม้	กรมป่าไม้	-	25.7
4. การไถ่ถอนและซื้อที่ดินคืน	เงินกู้ระยะยาว	รกล.	0.2	-
5. การถือครองที่ทำ การเกษตร	ปฏิรูปที่ดิน ²	สปก.	0.3	10.2

ที่มา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4

¹รวมเฉพาะโครงการตัดและพัฒนาที่ดินเท่านั้น

²เป็นผลงานถึงปี 2519 และเป้าหมายที่ตั้งไว้ระหว่างปี 2520-2524

ผู้เขียนสังเกตเห็นว่า นอกเหนือจากการแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินแล้ว พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ควรจะเป็นกฎหมายที่มีส่วนที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน การไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งจะเป็นการดำเนินงานอีกทางหนึ่งให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น และสามารถกระทำได้โดยอาศัยมาตรการที่มีอยู่แล้วในพระราชบัญญัติมาเพิ่มประสิทธิภาพให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น พร้อมทั้งสร้างมาตรการใหม่ซึ่งสัมพันธ์และอยู่ในขอบเขตของการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นมาตรการเสริมให้เกิดการกระจายการถือครอง และสร้างโอกาสให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินมากยิ่งขึ้น และยังเป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย คือสร้างมาตรการที่ช่วยให้สิทธิ์ที่จะซื้อที่ดินจากผู้ให้เช่า หรือบุคคลภายนอกผู้ซื้อที่ดินที่เช่าสามารถเป็นไปได้อย่างแท้จริง พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 53 และ 54 ได้ให้สิทธิ์แก่ผู้เช่าที่จะซื้อที่ดินที่เช่าได้ก่อนผู้อื่น เมื่อผู้ให้เช่าประสงค์จะขาย การที่ผู้เช่าสามารถซื้อที่ดินได้ในกรณีนี้ย่อมเป็นการช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง แต่กฎหมายกำหนดไว้เฉพาะข้อบังคับก่อนการซื้อขาย ได้แก่ การให้ผู้ให้เช่าแจ้งความจำนงที่จะขาย และผู้เช่าแสดงความจำนงจะซื้อโดยผ่านคชก. ตำบล และคชก. ตำบลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยในวิธีการชำระเงิน และมีคำวินิจฉัยชี้แจงขยายเวลาการชำระเงินได้ หากผู้ให้เช่ามิได้บอกกล่าวก่อน ผู้เช่ามีสิทธิ์ที่จะซื้อคืนจากผู้ให้เช่า โดยการขาย (รวมถึงการขายฝาก การแลกเปลี่ยน และการโอนชำระหนี้จำนอง) ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดมาตรการไว้เพียงแค่นี้ไม่เพียงพอช่วยเหลือเกษตรกรผู้เช่าได้ตลอด เพราะกฎหมายฉบับนี้มิได้มีมาตรการถึงขนาดบังคับให้เจ้าของที่ดินต้องขาย เพียงแต่ให้สิทธิ์ผู้เช่าจะซื้อคืนได้ก่อน แต่ข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่คือเกษตรกรขาดเงินที่จะซื้อ จึงต้องอาศัยเงินกู้จากแหล่งต่าง ๆ ทั้งที่เป็นสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ และแหล่งเงินกู้ที่มีใช้สถาบันการเงิน เช่น นายทุนเงินกู้ ญาติมิตร เจ้าของที่ดิน ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง การปล่อยให้ผู้เช่าต้องพยายามหาทางซื้อเองนี้เป็นไปได้ยากและไม่บรรลุผลอย่างแน่นอนตามความมุ่งหมาย ผู้เขียนสังเกตเห็นว่า เพื่อให้การซื้อที่ดินจากผู้ให้เช่าเป็นไปได้อย่างแท้จริง รัฐควรกำหนดให้มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งทำหน้าที่สนับสนุนด้านสินเชื่อแก่เกษตรกร เพื่อซื้อที่ดินจากเอกชนด้วยตนเองและเป็นแหล่งเงินทุนในการก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานและพัฒนาปรับปรุงที่ดิน รวมทั้งเพื่อการลงทุนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร โดยดำเนินการภายใต้เจตนารมณ์ หรืออุดมการณ์ที่มุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนมีความหวังว่าองค์กร

ดังกล่าวสามารถมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ นอกเหนือไปจากการชำระหนี้คืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมการใช้ที่ดินเพื่อประสิทธิภาพการผลิต การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่องค์กรได้ช่วยเหลือในการซื้อนั้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการที่รัฐจะเข้าควบคุมการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งจะป้องกันการสูญเสียกรรมสิทธิ์ได้ทางหนึ่งและโดยทั่วไป อำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวนี้ย่อมต้องเป็นองค์กรที่สนับสนุนด้านเงินทุนในการดำเนินงานของรัฐเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างอื่น ๆ คืองานการสัปดาห์ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและอื่น ๆ ซึ่งจะช่วยก่อให้เกิดแนวทางการพิจารณาที่สอดคล้องสัมพันธ์กัน ส่วนรูปแบบขององค์กรจะเป็นแบบใดนั้นย่อมแล้วแต่ความเหมาะสมตามวัตถุประสงค์

2. การให้ความช่วยเหลือด้านการครองชีพ เป็นที่แน่นอนว่าพระราชบัญญัตินี้กระทบถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า โดยเฉพาะในแง่การพึ่งพาอาศัยกันตามสภาพความเป็นอยู่ในสังคมชนบท ข้อที่ควรคำนึงประการหนึ่งคือถึงแม้ว่าเรามีความจำเป็นต้องออกกฎหมายควบคุมการเช่า แต่ก็มิได้หมายความว่าผู้ให้เช่าทั้งหมดจะเป็นนายทุนที่ดินที่คดโกงเอาไรต์เอาเปรียบ สัมพันธภาพในทางที่ดีระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า อันได้แก่ความเอื้อเฟื้อ มั่นคงปรนถ้อยที่ถ้อยอาศัยยอมสยออยู่ เพื่อพระราชบัญญัตินี้ออกมาใช้บังคับโดยเข้าไปกำหนดระเบียบความสัมพันธ์ในการเช่าเสียใหม่ ย่อมมีผู้รู้สึกไม่พอใจต่อการถูกควบคุม หรือเสียประโยชน์หรือใช้สิทธิโดยขาดการประณีประนอม เมื่อความสัมพันธ์ในส่วนดีเสียไป และไม่มีฝ่ายใดประสานรอยร้าว ความเป็นอยู่แบบเดิมซึ่งเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายผู้เช่า เช่น สามารถหีบขี้มข้าวของเครื่องใช้ อุปกรณ์ทำการเกษตร สัตว์ใช้แรงงาน รวมทั้งเงินทอง ก็หมดไปหรือยากลำบากขึ้น ผู้เช่ายอมเดือดร้อน เปรียบได้เช่นเดียวกับการห้ามเรียกเก็บดอกเบี้ยยเงินกู้เกินร้อยละ 15 ตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา คือเมื่อไม่มีหนทางอื่นก็ต้องจำยอมกู้โดยเสียดอกเบี้ยอัตราสูงอยู่นั่นเอง นอกจากความเดือดร้อนในแง่การดำรงชีพแล้ว ยังหมายถึงการขาดอำนาจต่อรองด้วย ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าความเข้มแข็งของเกษตรกรผู้เช่าเป็นพลังสำคัญที่จะผลักดันให้เขากระตือรือร้น และมุ่งมั่นในการใช้สิทธิตามกฎหมายซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของความเป็นผลของกฎหมายควบคุมการเช่า การเรียกร้องสูงใจโดยปราศจากการช่วยเหลือให้มีกำลังต่อสู้จะไม่เกิดผลเลย การปล่อยให้ผู้เช่าต้องต่อตามลำพัง นอกจากจะทำให้ผู้เช่าพบว่ากฎหมายประลပ်ความล้มเหลวในการคุ้มครองพวกเขาแล้ว ยังทำให้สถานการณ์ของเขาเลวลงอีกด้วย

ฉะนั้น รัฐจะต้องมีโครงการช่วยเหลือรองรับโดยเฉพาะด้านเงินทุนเพื่อการครองชีพ กรณีเช่นนี้คงไม่สามารถรับบริการจากธนาคารพาณิชย์ได้ เพราะเกษตรกรเหล่านี้มักจะยากจน ซึ่งยอมขาดคุณสมบัติด้านความสามารถในการชำระหนี้คืน รัฐสามารถกระทำได้โดยการสนับสนุน ส่งเสริมระบบสหกรณ์ หรือสถาบันการเงินสำหรับเกษตรกรที่มีอยู่ให้ก้าวหน้าและแพร่หลายยิ่งขึ้น หรืออนุเคราะห์โดยแบ่งกลุ่มเกษตรกรผู้เข้าให้ชัดเจนเพื่อให้ความช่วยเหลือ บางกลุ่มอาจต้อง บรรเทาความเดือดร้อนโดยการให้เปล่าแล้วค่อยสนับสนุนให้ช่วยตัวเอง หรือบางกลุ่มที่พออยู่ได้ อาจให้บริการความช่วยเหลือในด้านความรู้ เพื่อปรับปรุงอาชีพและความเป็นอยู่ที่เขาดำเนินการ อยู่แล้ว หรือให้ความช่วยเหลือด้านปัจจัยการผลิต อันเป็นบริการส่วนรวมแก่กลุ่มที่สามารถอยู่ได้ แล้ว ทั้งนี้ต้องระวังที่จะไม่สร้างนิสัยผู้ขอลอตเวลาให้แก่เกษตรกร วิธีนี้จะช่วยให้เกษตรกรผู้เข้า สามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามควร และสามารถต่อรองได้มากขึ้น ขณะเดียวกันผู้เข้าจะเกิดความ มั่นใจมากขึ้นที่จะแสวงหาความรู้ในการปรับปรุงการเกษตร และกระตือรือร้นที่จะใช้สิทธิทางกฏ- หมายซึ่งจะทำให้การเข้าเป็นไปตามครรลองของกฎหมาย ซึ่งถ้าขาดความช่วยเหลือด้านนี้แล้ว การใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะประสบความสำเร็จ ได้ยากยิ่ง

3. การเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ภาษีอากรนอกจากจะเป็นเครื่องมือหาราย ได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลแล้ว ยังเป็นเครื่องมือในการแบ่งสรรรายได้และทรัพย์สินและเสริมสร้าง ความยุติธรรมในสังคม เพื่อขจัดความขัดแย้งในสังคมซึ่งเป็นบ่อเกิดของความไม่มั่นคงทางการเมือง และป้องกันมิให้อำนาจทาง เศรษฐกิจตกไปอยู่ในมือของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดมากเกินไป

ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศในปัจจุบันปรากฏว่าเป็นของบุคคลกลุ่มน้อย ซึ่งเป็น ลักษณะการถือครองที่ไม่เหมาะสมสำหรับประเทศเกษตรกรรม นอกจากวิธีการจำกัดจำนวนเนื้อที่ ที่จะมีการมสิทธิ์ได้แล้ว ภาษีอากรที่ดินที่มีอัตราก้าวหน้าจะเป็นเครื่องมืออีกอย่างหนึ่งที่ทำหน้าที่ แก้ไขปัญหาการถือครองได้ดีสำหรับประเทศไทย ซึ่งใช้ระบบเศรษฐกิจแบบผสม¹

¹ อรรถ ธรรมโน, "นโยบายภาษีอากร" ในบทความทางวิชาการสาขาเศรษฐศาสตร์ และ เศรษฐศาสตร์การเกษตร เล่นอในการประชุมทางวิชาการครั้งที่ 22 (กรุงเทพมหานคร : 2527) หน้า 259.

ปลุกชีพภาวที่คืนจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีซึ่งเก็บจากที่ดินโดยเทศบาลและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นที่ดินที่ผู้ถือครองมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเว้นแต่ผู้ถือครองได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นไปแล้ว โดยเก็บในอัตราไร่ละไม่เกิน 5 บาท ตามมูลค่าของที่ดินที่ได้จากการประเมินราคาปานกลางของที่ดิน ส่วนที่กว้างง่าเปล่าวัวจะต้องเสียภาษีอีกเท่าตัว¹ ซึ่งยังสดว่าอยู่ในอัตราต่ำเสมือนที่ดินไม่ต้องรับภาระภาษีใด ๆ ส่วนภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น วัตถุประสงค์เป็นฐานภาษีหมายถึงสิ่งปลูกสร้างที่ที่ดินจะเสียภาษีประเภทนี้ก็เฉพาะที่ดินที่เชื่อมต่อเนื่องกับสิ่งปลูกสร้างเท่านั้น อัตราที่เรียกเก็บมีอัตราเดียวคือ ร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี (โดยยึดราคาอันอาจให้เข้าทรัพย์สินนั้นได้เป็นเกณฑ์)²

การที่ที่ดินรับภาระภาษีน้อยทำให้บุคคลสามารถถือครองที่ดินไว้ได้จำนวนมากโดยไม่สมควร ซึ่งเรื่องนี้ผู้ให้ความเห็นว่า "เพื่อที่จะบังคับให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มที่และช่วยให้ลดการรวบรวมกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชน รัฐบาลอาจใช้ระบบการจัดเก็บภาษีที่ดินที่ก้าวหน้าเป็นเครื่องมือได้ โดยกำหนดให้อัตราภาษีที่ดินที่จัดเก็บนั้นก้าวหน้าตามมูลค่าของที่ดินและตามขนาดของการถือครองที่ดินแต่ละครอบครัว ซึ่งขนาดของการถือครองที่ดินนั้นอาจกำหนดได้ตามความเหมาะสมของการประกอบกิจกรรมแต่ละประเภท หรือสภาพการถือครองที่ดินของแต่ละภูมิภาคก็ได้ การใช้ระบบภาษีที่ดินดังกล่าวนอกจากจะช่วยก่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินในทางอ้อม และช่วยให้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างเต็มที่แล้ว ยังช่วยให้รัฐบาลมีรายได้จากภาษีดังกล่าวอีกเป็นจำนวนมาก...อย่างไรก็ตามการใช้มาตรการดังกล่าวจะต้องพยายามป้องกันการผลสภาวะภาษีของเจ้าของที่ดินไปให้แก่ผู้เช่าที่ดิน ซึ่งอาจป้องกันได้ด้วยควบคุมการเช่าที่ดินที่รัดกุมควบคู่กันไปด้วย"³

¹ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มาตรา 6 (8) และมาตรา 13 และหมายเหตุในบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา 7.

² พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 61 และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475 มาตรา 8.

³ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, ที่ดินกับชาวนา ปฎิรูปหรือปฏิวัติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล จำกัด, 2524) : 117-118.

อย่างไรก็ตามนอกจากการปรับปรุงอัตราแล้วก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอีกว่ายังขาดข้อมูลในการจัดเก็บ เช่น เพื่อรวบรวมและค้นหาผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร การประเมินราคาที่ดินให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง และปัญหาอีกประการหนึ่งคือการหลีกเลี่ยงภาษี จึงมีปัญหามิทางปฏิบัติว่าจะสามารถบริหารการเก็บภาษีอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร ซึ่งผู้เขียนเห็นว่านอกจากการเพิ่มขีดความสามารถโดยวิทยาการสมัยใหม่ในการปฏิบัติงานแล้ว รัฐยังควรพยายามที่จะ (1) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รู้จักระบบภาษีอากรของประเทศ และความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของภาษีอากร (2) สร้างคุณค่าในสังคมที่ถูกต้องเกี่ยวกับภาษีอากร และ (3) สร้างความสำนึกเกี่ยวกับภาษีอากรทั้งในหมู่ประชาชนทั่วไปและเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹ ด้วย

4. การเผยแพร่กฎหมายและประชาสัมพันธ์ การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยที่ผ่านมา นั้น อาจกล่าวได้ว่ามีจุดอ่อนอยู่ดังนี้คือ

1. ทิศนะคติของประชาชนต่อกฎหมาย นับแต่เริ่มดำเนินการให้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2493 อุปสรรคสำคัญคือทัศนคติของบุคคลต่อกฎหมายที่เห็นว่า เป็นกฎหมายที่แทรกแซง และจำกัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งผิดแผกไปจากหลักการของระบบเสรีนิยมที่ยึดถือกันมาตลอด และ "การปล่อยให้ทำตามใจชอบ" (laissez fair) เป็นคตินิยมที่เราคุ้นเคยกันมาแต่เดิม จึงเกรงกลัวไปว่าจะเป็นการนำระบบสังคมนิยมเข้ามาใช้ ส่วนพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517 สถานะการทางการเมืองขณะนั้น ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนเพื่อแก้ปัญหาของชาวไร่ชาวนา แม้แต่ข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ก็ยังไม่มีความเตรียมการเพียงพอ ประชาชนโดยทั่วไปและผู้ที่จะต้องถูกบังคับใช้กฎหมายก็ยิ่งรู้น้อยไปกว่า จึงไม่เข้าใจถึงเจตนารมณ์ และเนื้อหาของกฎหมาย จนกระทั่งพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้ประกาศใช้เกษตรกรโดยทั่วไปก็ยังไม่เข้าใจสาระสำคัญเพียงพอ และมีความรู้สึกขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ ในส่วนของผู้ให้เข้าที่ไม่เข้าใจ หรือไม่ยอมรับความจำเป็นของกฎหมายก็จะไม่ให้ความร่วมมือ ส่วนผู้เข้าก็ไม่เชื่อว่ากฎหมายจะช่วยตนได้ จึงไม่กระตือรือร้นหรือสนใจที่จะใช้สิทธิทางกฎหมาย

¹ อรรถ ธรรมโน, "นโยบายภาษีอากร" ใน บทความทางวิชาการสำหรับเศรษฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเกษตร เล่ม ๑ ในการประชุมวิชาการ ครั้งที่ 22, หน้า 268.

2. ทศนะของผู้มีส่วนได้เสียต่อองค์กร ไม่ว่าจะองค์กรในระดับสูง คือรัฐบาลหรือส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือองค์กรระดับย่อยลงมาที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานโดยใกล้ชิดประชาชน โดยเฉพาะเกษตรกรซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากกฎหมายดังกล่าวโดยตรง ยังมีความรู้สึกไม่ยอมรับอยู่ เนื่องจากในส่วนของรัฐบาล ความผิดพลาดในการช่วยเหลือเกษตรกรในอดีตทำให้เกษตรกรไม่เชื่อ และไม่ศรัทธาในคำประกาศของรัฐบาลเกี่ยวกับมาตรการการช่วยเหลือชาวไร่ชาวนา¹ เกษตรกรไม่มีความไว้วางใจข้าราชการ และระบบราชการทำให้เกษตรกรเกิดความเกรงกลัวหรือเปราะบางที่จะเข้าหา การประสานงานหรือความร่วมมือแก้ไขปัญหาจึงไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในระดับรองลงมา ที่มีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มากได้แก่ คชก. ตำบล เพราะมีความใกล้ชิดกับผู้เช่า ผู้ให้เช่ามากที่สุดและเป็นองค์กรแรกตามกฎหมายที่มีหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี จึงจำเป็นต้องได้รับความยอมรับจากคู่กรณีเป็นอย่างมาก แต่ปรากฏว่าในความเป็นจริงการกำหนดองค์ประกอบของคชก. ตำบลก็ก่อให้เกิดปัญหาอยู่ไม่น้อยประการหนึ่งคือ กฎหมายกำหนดให้กำหนดเป็นประธาน ปลัดอำเภอ หรือพัฒนากรเป็นกรรมการและเลขานุการโดยให้นายอำเภอเป็นผู้ควบคุมดูแล ระหว่างประธานกรรมการและปลัดอำเภอ มีปัญหาในเรื่องสายงานและความรู้สึกที่ปกติปลัดอำเภอมีหน้าที่ดูแลการปฏิบัติงานของกำนัน แต่ในคณะกรรมการกำนันกลับเป็นประธานกรรมการ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งสูงกว่า ข้อนี้ในฐานะของข้าราชการก็ควรต้องยอมรับเหตุผลของกฎหมาย แต่ปัญหาอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นข้อสำคัญคือ "เมื่อพิจารณาวินิจฉัยหรือไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทแล้ว ราษฎรมักจะมาร้องเรียนต่อนายอำเภออีก โดยเข้าใจว่านายอำเภอซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองสูงสุดในอำเภอ มีอำนาจพิจารณาทบทวนใหม่ได้ และในการพิจารณา ไกล่เกลี่ยนั้นนายอำเภอก็มีส่วนร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งเป็นปัญหาในทางปกครอง และแท้จริงแล้วกำนันซึ่งเป็นประธานกรรมการผู้แทนผู้เช่า ผู้แทนผู้เช่าก็ขาดความรู้ในการใช้กฎหมาย เช่น การตีความกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ"² ซึ่งนอกจากจะเป็นปัญหาด้าน

¹ บุรฉนิ วิฑิเมธิ, "ความสำคัญของการพัฒนาทางสังคมต่อกลุ่มเกษตรกร" วารสารส่งเสริมการเกษตร 12 (สิงหาคม-กันยายน 2522) หน้า111

² สัมภาษณ์ ประเสริฐ ศิริผล, นายอำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 26

ด้านการปกครองแล้วยัง เป็นผลเสียต่อการใช้สิทธิหรือทรัพย์สินจำนองซึ่งกำหนดระยะเวลาและวิธีการไว้ด้วยแล้ว เรื่องนี้ท่านนายอำเภอวังน้อยได้ให้ความเห็นว่า "สมควรปรับปรุงองค์ประกอบใน คชก. ตำบลเสียใหม่ โดยให้นายอำเภอเป็นประธาน เพื่อสามารถแก้ไขปัญหา หรือสถานการณ์ ได้ทันที่" ¹ ด้วยความเคารพ ผู้เขียนพิจารณาเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญของการปกครอง เนื่องจากเกี่ยวพันถึงความสงบสุขของประชาชน และปัญหารูปแบบและองค์ประกอบ คชก. ตำบลว่าอย่างไรจึงจะเหมาะสมนั้น ได้ถูกนำขึ้นถกเถียงนับตั้งแต่การพิจารณาในสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ พ.ศ. 2517 และในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งทั้ง 2 ครั้งมีความห่วงใยว่าประชาชนจะไม่ ยอมรับและสับสน แต่เราก็จำเป็นต้องพยายามให้ราษฎรได้ฝึกฝนในการรับผิดชอบปัญหาของหมู่ คณะของตน และสร้าง ความเข้าใจและยอมรับข้อบังคับของกฎหมายให้เกิดขึ้น เพื่อเป็นรากฐาน ที่มั่นคงสำหรับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีเพียงแต่เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการควบคุมการเข้านา แต่ยังเป็นผลดีต่อการพัฒนาสังคม การปกครองและระบอบประชาธิปไตยด้วย ผู้เขียนจึงเห็นว่าในระดับตำบลควรคงให้ราษฎรได้เข้ามามีบทบาทอย่างสูง โดยการแนะนำระดับ ประคองของข้าราชการผู้มีหน้าที่ประกอบกับการเพิ่มพูนความรู้ทางกฎหมายให้แก่กรรมการเหล่านั้น

3. ราษฎรขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมการเข้า ข้อที่ควรคำนึงและเห็น ได้ชัดคือ บทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น เป็นผลได้น้อยมากในท้องถิ่นที่ประชาชน ไม่รู้หนังสือ ซึ่งท้องถิ่นชนบทของเราก็มีลักษณะเช่นนั้น และจากการสำรวจความเหมาะสมของ พระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517 ซึ่งได้กระทำใน 3 จังหวัดระหว่าง พ.ศ. 2521-2524 โดยกองนโยบายที่ดินและแผนงาน กรมพัฒนาที่ดิน ในหัวข้อความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติ ดังกล่าวเป็นดังนี้คือ

¹ สัมภาษณ์ ประเสริฐ ภิรมย์ผล, นายอำเภอวังน้อย

ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517				
จังหวัด	ผู้เข้า		ผู้ให้เข้า	
	ทราบ	ไม่ทราบ	ทราบ	ไม่ทราบ
ลพบุรี ¹	52.63%	47.37%	63.64%	36.36%
พิจิตร ²	27.27%	72.73%	83.83%	16.67%
นครสวรรค์ ³	25.00%	75.00%	74.42%	22.58%

- ที่มา : 1. โครงการศึกษาความเหมาะสมและผลบังคับของมาตรการควบคุมการเข้านา จังหวัดลพบุรี พ.ศ. 2521
2. โครงการศึกษาความเหมาะสมและผลบังคับของมาตรการควบคุมการเข้านา จังหวัดพิจิตร พ.ศ. 2522
3. โครงการศึกษาความเหมาะสมและผลบังคับของมาตรการควบคุมการเข้านา จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. 2524

จะเห็นได้ว่ามีผู้เข้าที่มีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติเป็นจำนวนน้อย และผู้ให้เข้าส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจเป็นเพราะความสนใจที่จะหาความรู้เพื่อรักษาสัตริชของตน แม้ว่าจะเป็นการสำรวจในระยะเวลาที่ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517 อยู่ก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะมาพิจารณาในกรณีพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้เพราะระยะเวลาใกล้เคียงกัน และวิธีดำเนินการเผยแพร่กฎหมายก็ยังคงอยู่ในวิธีการเดิม

ปัญหาที่คั่นะคิดและความรู้กฎหมายของประชาชนนี้ เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผลเพราะทำให้เกิดความรู้สึกขัดแย้ง ความไม่เชื่อถ้อยยอมรับ และความไม่สามารถช่วยเหลือตนเองในการใช้สิทธิตามกฎหมายได้ อุปสรรคทั้ง 3 ประการ อาจแก้ไขโดยการกระทำใน 2 ทาง ควบคู่กันไปคือ ปรับปรุงองค์กรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยพัฒนาตัวบุคคลอันเป็นองค์ประกอบทางหนึ่ง และโดยการเผยแพร่ความรู้ในสาระสำคัญและวัตถุประสงค์ของกฎหมายแก่ราษฎรโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เข้าและผู้ให้เข้าให้มีความรู้พอที่จะช่วยเหลือตนเองใน

การใช้และป้องกันรักษาสถิติและปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และเพื่อมุ่งใจให้เกิดความร่วมมือ เพราะการที่คนเราจะร่วมมือในกิจกรรมใดอย่างจริงจังจริงจังใจอยู่ที่ว่าเขาเข้าใจ เขาพร้อมที่จะรับได้ เขาพอใจที่จะรับ¹

การให้ความรู้ทางกฎหมายและสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ราษฎรนั้น ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐบาลอยู่แล้ว ดังนั้นจึงควรพยายามทุกวิถีทางไม่ว่าโดยการให้ความรู้โดยตรงแก่ประชาชนโดยการประชุม อบรม หรือโดยการถ่ายทอดแก่ผู้นำท้องถิ่น เพื่อเผยแพร่ หรือกำหนดในหลักสูตรการเรียน หรือแทรกอยู่ในวิธีการพัฒนาอื่น ๆ เช่น การเกษตร หรือโดยสื่อสารมวลชนแขนงต่าง ๆ รวมทั้งการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับนิสิต นักศึกษา เพื่อร่วมกันในการปฏิบัติงานเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายให้ทั่วถึง

ด้วยวิธีการที่สอดคล้องกับความเป็นอยู่ของราษฎรและการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง การเผยแพร่กฎหมายและประชาสัมพันธ์จะช่วยให้ราษฎรเกิดความรู้และความเข้าใจกฎหมายมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี มาตรการที่เสนอมาทั้งหมดนี้ จะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับรัฐด้วยในประการที่ว่า จะถือว่าการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรอันรวมถึงการเข้าเป็นนโยบายสำคัญหรือไม่ และทั้งนี้จะต้องกำหนดเป้าหมายที่แน่ชัดลงไปด้วย เพราะจะช่วยให้หน่วยงานของรัฐเองเอาใจใส่อย่างจริงจังและวางแผนงานได้ถูกต้อง ข้าราชการเองก็มีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ และประชาชนก็มีเวลาจะได้ศึกษาทำความเข้าใจตลอดจนวางแผนเกี่ยวกับการใช้ที่ดินได้ถูกต้อง ดังเช่นสาธารณรัฐจีนได้ดำเนินการในเรื่องนี้ภายใต้หลัก The equalization of Land ซึ่งมุ่งหมายให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินของตนเอง อันเป็นหลักการข้อหนึ่งของ Dr.Sun's Three Principles of the people และได้ประกาศนโยบายและหลักการไว้โดยแจ้งชัดในรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่ารัฐควรวางเป้าหมายส่วนรวมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมให้สอดคล้องกัน ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาการเข้า การสนองความต้องการของผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และโดยที่พระราช-

¹ยิวัดณ์ วุฒิเมธี, "ความสำคัญของการพัฒนาทางสังคมต่อกลุ่มเกษตรกร", วารสารส่งเสริมการเกษตร, หน้า 5

บัญญัติฉบับนี้มอบอำนาจหน้าที่ให้คชก. ตำบล และคชก. จังหวัดดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งการวินิจฉัยข้อพิพาทและคำร้องขอ ซึ่งมีช่องทางที่จะแสวงหาประโยชน์โดยฉ้อโกงได้ง่าย ดังนั้นการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะสร้างสรรค์ความเป็นธรรมและประโยชน์สู่แก่สังคมหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับความสุจริต และรับผิดชอบของข้าราชการซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญของ การดำเนินการตามมาตรการอีกประการหนึ่งด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย