

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายสิทธิและการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน*

นางสาวศิริพร กัณฑ์แก้ว^{1**}

บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของการผลิตทางการเกษตร ภายหลังประเทศไทยมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงจากประเทศเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรมตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 ผลการเปลี่ยนแปลงทำให้ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นมาก ปัญหาความยากจนลดลงแต่กลับสร้างช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน และจากนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมการปลูกพืชพาณิชย์หรือพืชเศรษฐกิจ ส่งผลให้กลุ่มผู้มีฐานะทางการเงิน เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งนายทุนต่างๆ ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ มีความต้องการที่ดินเป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งกว้านซื้อที่ดินเพื่อผลกำไร และอีกส่วนหนึ่งเป็นผู้ได้รับสิทธิการเช่าหรือสัมปทานหรือการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐมาอย่างต่อเนื่องยาวนานเพื่อทำพื้นที่การเกษตร เพื่อสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสร้างความมั่งคั่งร่ำรวย ทำให้ที่ดินของรัฐและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำขึ้นในสังคมไทยและไม่เป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะที่ประชาชนกลับต้องประสบความเดือดร้อนต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน จากการถูกเอาเปรียบจากกลุ่มนายทุนและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูงเกินควร เมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบการถูกเอาเปรียบจากนายทุนจากการเช่าที่ดิน จึงเกิดการเรียกร้องที่ดินทำกินโดยให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินจากกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มมีทั้งข้าราชการ นักการเมือง ชาวไร่และชาวนา รัฐจึงได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาเกษตรกรผู้สูญเสียสิทธิทำกินจนกลายเป็นผู้เช่าที่ดินและปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกิน ด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด ทั้งนี้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 กำหนดให้รัฐดำเนินการให้ความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมลดน้อยลง การจัดระบบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดิน ส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่นและการคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามที่

* เรียบเรียงจากสารนิพนธ์เรื่อง “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายสิทธิและการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน” หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

** นักศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

กฎหมายบัญญัติ โดยวิธีการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิในที่ดิน ทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนที่มีมากเกินความจำเป็นให้ไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน พร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาอาชีพ ปรับปรุง ส่งเสริมและสนับสนุนปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่างๆ และให้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ทั้งนี้เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรเป็นหัวหน้าสำนักงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรได้ดำเนินงานปรับปรุงสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรและจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินนั้นด้วย การนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร จัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินที่มีได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินกว่าสิทธิที่กฎหมายกำหนดมาดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยวิธีการเช่า เขาซื้อหรือให้เขาทำประโยชน์ รวมตลอดการช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต กระบวนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่งขั้นตอนกระบวนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินประกอบด้วยกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา การจัดหาที่ดินของรัฐและการจัดหาที่ดินของเอกชนมาปฏิรูป การนำที่ดินมาใช้ การจัดที่ดิน และการให้สิทธิที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการพัฒนา ระบบการผลิตทางการเกษตร ในส่วนกระบวนการจัดที่ดินประกอบด้วยประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน หลักเกณฑ์การขอรับสิทธิที่ดิน การกำหนดคุณสมบัติเกษตรกร การคัดเลือกเกษตรกร การอนุมัติหรือการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินและการควบคุมสิทธิภายหลังที่ได้รับสิทธิ การเข้าทำประโยชน์หรือการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน การติดตามตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน การโอนและตกทอดทางมรดกสิทธิและการสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายรับรองการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจที่รัฐเข้ามาควบคุมสิทธิและผลประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร รวมทั้งการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง พบว่าปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายประกอบกับกฎหมายใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งผู้ศึกษากำหนดเป็นประเด็นที่ต้องการศึกษาไว้ 4 ประเด็น ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการโอนสิทธิและการสืบทอดของทายาทโดยธรรม จากบทบัญญัติมาตรา 39 แห่ง

พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 กำหนดห้ามมิให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น แต่สามารถแบ่งแยกหรือโอนสิทธิได้แก่กันได้เฉพาะกรณีตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น เห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 39 เป็นบทบัญญัติที่ควบคุมและจำกัดสิทธิในที่ดินของเกษตรกร โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้สิทธิในที่ดินซึ่งได้รับเป็นมรดกสืบทอดแก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรต่อไป เมื่อเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิเสียชีวิตลง และตามบทบัญญัติมาตรา 39 ส่วนท้ายได้กำหนดว่าการตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งนับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าว ทำให้ในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เกิดปัญหาเมื่อทายาทโดยธรรมไม่อาจขอรับมรดกสิทธิได้ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากการจำกัดสิทธิทายาทโดยธรรมเพียงคนเดียวเท่านั้นที่จะขอรับมรดกสิทธิได้ ซึ่งแตกต่างไปจากการตกทอดแห่งทรัพย์สินมรดกตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 เมื่อทายาทต่างขอใช้สิทธิในฐานะทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป และมีลำดับชั้นกฎหมายเท่ากับพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถดำเนินการให้ได้เพราะเหตุไม่มีกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว เป็นผลให้เจ้าหน้าที่ไม่อาจปฏิบัติให้เป็นไปตามสิทธิของทายาทตามกฎหมายที่บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิในการสืบทอดไว้ เห็นว่าควรแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 39 เกี่ยวกับการโอนสิทธิเพื่อให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิสามารถโอนที่ดินไปให้บุคคลอื่นที่เป็นเกษตรกรได้และกรณีการตกทอดทางมรดกสิทธิในที่ดินให้สิทธิขอรับมรดกสิทธิในฐานะทายาทโดยธรรมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสืบทอดของทายาทโดยธรรมของเกษตรกรได้รับการแก้ไข อันเป็นการคุ้มครองสิทธิให้แก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน นอกเหนือจากเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินในการมุ่งคุ้มครองสิทธิในที่ดินเพื่อให้คงอยู่กับเกษตรกรสืบต่อไป

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 4 บทนิยาม คำว่า เกษตรกรรม หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีการกำหนดวัตถุประสงค์ชัดเจนว่าเป็นพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น ปัญหาการมีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาภาคเกษตรได้ เนื่องจากการทำการเกษตรนั้นรายได้จากการทำเกษตร ไม่แน่นอนมีความเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยที่ยากต่อการควบคุม เช่น ความไม่แน่นอนของราคาผลผลิต ความเปลี่ยนแปลงของราคาปัจจัยการผลิต ความแปรปรวน

ของสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น ทำให้ประชาชนในภาคเกษตรจำนวนมากยังคงยากจนและมีหนี้สินจำนวนมาก ต้องพึ่งพาและขอความช่วยเหลือจากภาครัฐ ที่ผ่านมารัฐให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรมาโดยตลอด การให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้ยืมแก่เกษตรกร ผ่านธนาคารและกองทุนต่างๆ เช่น การให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ การพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้เกษตรกรรายย่อย การโอนหนี้นอกระบบเข้ามาเป็นหนี้ในระบบ เป็นต้น แต่ยังไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน เห็นได้ว่าเกษตรกรไม่มีรายได้สุทธิเพิ่มขึ้นมากนักเป็นผลทำให้เกษตรกรไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้ ซึ่งมาตรา 30 วรรค 5 กำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดที่ดินหรือสง่าหาริมทรัพย์ให้บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อหรือเช่าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน โดยหมายถึงการสนับสนุนอาชีพเกษตรกรและชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรนั่นเอง เห็นว่าควรกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนว่าการประกอบกิจการในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินนั้น มีอะไรบ้างเป็นกิจกรรมเพื่อการสนับสนุนความเป็นอยู่ของเกษตรกร หากเกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินในกิจการอย่างอื่นอย่าง เช่น การผลิตพลังงานทางเลือกจากแสงอาทิตย์ ซึ่งเป็นพลังงานทดแทนประเภทหมุนเวียนที่ใช้แล้วเกิดขึ้นใหม่ได้ตามธรรมชาติ เป็นพลังงานสะอาด ปราศจากมลพิษและเป็นพลังงานที่มีไม่จำกัดและไม่วันสิ้นสุด ซึ่งต้นทุนอุปกรณ์การผลิตราคาถูก ไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม มีความปลอดภัยต่อราษฎรในพื้นที่ ปัจจุบันพลังงานทดแทนสามารถแก้ไขปัญหาคาขาดแคลนพลังงานได้ ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากพลังงานแสงอาทิตย์เป็นอย่างมาก เนื่องจากตั้งอยู่ใกล้เส้นศูนย์สูตรทำให้ได้รับพลังงานแสงอาทิตย์ค่อนข้างสูง โดยปัจจุบันการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีโรงไฟฟ้าเซลล์แสงอาทิตย์ นับเป็นโรงงานผลิตไฟฟ้าแบบใหม่ที่ช่วยอนุรักษ์พลังงานและไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากรัฐให้โอกาสแก่เกษตรกรที่ได้รับอนุญาตสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เพื่อส่งขายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานของรัฐหรือชุมชนได้ สามารถสร้างรายได้ที่แน่นอนให้แก่เกษตรกร เพิ่มเติมจากรายได้จากการขายผลผลิตทางการเกษตรซึ่งไม่มีความแน่นอน ซึ่งเป็นกิจการที่สามารถสนับสนุนอาชีพเกษตรกรและเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้มั่นคงได้ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้รัฐส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน เห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 วรรค 5 สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งหมายถึง การสนับสนุนอาชีพเกษตรกรและชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกร เพิ่มเติมว่า “กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน” ได้แก่ กิจการผลิตพลังงานทางเลือกจากแสงอาทิตย์ เป็นต้น แต่เนื่องจากเจตนารมณ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมุ่งคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ดังนั้นการกำหนดขนาดพื้นที่การใช้ประโยชน์ในที่ดินต้องเหมาะสม เนื่องจากการนำเซลล์แสงอาทิตย์มาเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้ามีข้อจำกัดที่ต้องใช้พื้นที่บริเวณใหญ่ในการติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์และต้องเป็นพื้นที่โล่งขนาดใหญ่

การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ผลิตพลังงานทางเลือกจากแสงอาทิตย์ คณะกรรมการอาจกำหนดขนาดพื้นที่ผลิตตามที่เห็นสมควร แต่ให้คงพื้นที่สำหรับทำเกษตรกรรมไว้ด้วย

3. ปัญหาในการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบคุณสมบัติ พบว่ามีปัญหาการขาดคุณสมบัติและมีการสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์เป็นจำนวนมาก หากพิจารณาพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 13 ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ผู้แทนธนาคาร และผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีกสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินให้กับเกษตรกรรวมทั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอำนาจพิจารณาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 ในเบื้องต้น ก่อนนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุญาตและประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป หากพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกอบด้วยผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดเพียงสี่คนเท่านั้นเป็นกรรมการ พบว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยเกินไป มีความจำเป็นต้องเพิ่มจำนวนผู้แทนเกษตรกรให้ได้สัดส่วนที่เหมาะสม เพื่อเปิดโอกาสให้ตัวแทนภาคประชาชนได้เข้ามามีบทบาทร่วมกับภาครัฐ เนื่องจากตัวแทนเกษตรกรเหล่านั้นเป็นคนในพื้นที่ในการตัดสินใจโครงการหรือกิจการระดับท้องถิ่นหรือการสำรวจพื้นที่ประชาชนที่เป็นเจ้าของพื้นที่ ย่อมมีความรู้ในพื้นที่ของตนและรู้จักบุคคลในพื้นที่มากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างแน่นอน ในการพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรย่อมได้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามความเป็นจริงและถูกต้องและเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่เพื่อขจัดปัญหาการทุจริตหรือการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ได้อีกทางหนึ่งเพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีความมุ่งหมายให้รัฐส่งเสริม สนับสนุนและให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐ

4. ปัญหาการที่ดินที่ได้รับสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อหรือได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินมีการซื้อขายและเปลี่ยนมือเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก แม้การซื้อขายที่ดินถือว่าเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 39 ได้วางหลักการไว้ว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ประกอบกับระเบียบต่างๆ

ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าวก็วางหลักเกณฑ์ให้ผู้รับการจัดที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถโอนสิทธิ กรณีเป็นสิทธิตามสัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อหรือการเช่าทำประโยชน์ให้แก่ สามีหรือภรรยา บุตรหรือเครือญาติได้ หากเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำที่ดินนั้นไปขายให้ผู้อื่น กรณีนี้ถือว่าได้ปฏิบัติโดยผิดระเบียบสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะดำเนินการเพิกถอนสิทธิการอนุญาตและสิ้นสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวและให้ออกจากที่ดินและดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรรายใหม่ ทำให้เกษตรกรเดิมและผู้ซื้อที่ดินนั้นไม่มีสิทธิในที่ดินอีก เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 28 กำหนดไว้ว่าห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาวะติดพันใดๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ โดยมีได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษแก่ผู้จำหน่ายที่ดินและผู้รับซื้อที่ดินไว้ จึงควรมีกฎหมายใช้บังคับเพื่อลงโทษผู้กระทำการลงโทษจะมีประสิทธิภาพมากกว่าเพียงแค่การสั่งให้สิ้นสิทธิการเช่าทำประโยชน์ดังกล่าว และย่อมมีผลให้ลดปัญหาการเปลี่ยนมือที่ดินได้อย่างมากและเป็นการคุ้มครองที่ดินให้อยู่กับเกษตรกรได้อย่างแท้จริง

บทสรุป

รัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 ด้วยการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการถือครองที่ดินอยู่อาศัย นำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น การได้จัดสรรที่ดินมอบให้เกษตรกรเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมและออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือ ส.ป.ก. 4-01 ก. เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งอยู่ภายใต้นโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินที่กำหนดโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด้วยการนำที่ดินมาใช้ การจัดที่ดินและการให้สิทธิที่ดิน การพัฒนาระบบการผลิตทางการเกษตร การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและมีคุณภาพชีวิตที่ดี แต่จากสภาพปัญหาประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมยังมีฐานะยากจนและปัญหาหนี้สินจำนวนมาก ระบบการจัดที่ดินของรัฐก็ไม่มีกระจายการถือครองที่ดินให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เกิดปัญหาการกระจุกตัวการถือครองที่ดินซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและมีความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรที่ดิน ในปัจจุบันการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรมีปัญหาการ

เปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ การเปลี่ยนสิทธิและมีการซื้อขายโดยผิดกฎหมายจำนวนมาก จากการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายสิทธิและการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการโอนสิทธิและการสืบทอดของทายาทโดยธรรม

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ตามมาตรา 30 วรรค 6 กำหนดว่าการจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรา 11 ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อและสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 ข้อ 7 กำหนดว่าเมื่อมีเหตุอันสมควร เกษตรกรจะโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อให้แก่คู่สมรสหรือบุตรหรือเครือญาติได้ แต่จะต้องโอนให้แก่บุคคลเพียงรายเดียวเท่านั้น ซึ่งการกำหนดให้เกษตรกรโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อให้แก่คู่สมรสหรือบุตรหรือเครือญาติได้แต่จะต้องโอนให้แก่บุคคลเพียงรายเดียว และ ข้อ 11 ส่วนการตกทอดทางมรดกของสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อเมื่อเกษตรกรถึงแก่กรรมให้ตกทอดแก่คู่สมรสเป็นอันดับแรก เมื่อพิจารณาระเบียบข้อกำหนดดังกล่าว เป็นข้อจำกัดสิทธิการโอนสิทธิและควบคุมมิให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิโอนที่ดินที่ได้รับสิทธิไปให้แก่บุคคลภายนอก แตกต่างจากสิทธิตามสัญญาเช่าซื้อตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งสิทธิของผู้เช่าซื้อเมื่อชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนเรียบร้อยแล้วกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมตกเป็นสิทธิของผู้เช่าซื้อ เมื่อเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้เช่าซื้อย่อมมีสิทธิจะดำเนินการโอนสิทธิในทรัพย์สินให้แก่บุคคลใดก็ได้ แต่การโอนสิทธิตามสัญญาเช่าซื้อให้แก่เกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเมื่อเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนเรียบร้อยแล้ว แม้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้เช่าซื้อ ก็ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับห้ามมิให้ทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 39

ในส่วนการโอนสิทธิและการตกทอดมรดกสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมติคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 กำหนดว่าการโอนสิทธิการเช่าทำประโยชน์ของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิ ให้โอนสิทธิเฉพาะแก่ผู้ที่เป็นเกษตรกร ซึ่งเป็นสามีหรือภริยา หรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะเพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น ส่วนการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าทำประโยชน์ให้สิทธิตกแก่เกษตรกรซึ่งเป็นสามีหรือภรรยาของเกษตรกรเป็นอันดับแรก การจำกัดสิทธิให้ทายาทโดยธรรมเพียงคนเดียวเท่านั้นที่จะขอรับมรดกสิทธิได้ แตกต่างจากการตกทอดแห่งทรัพย์สินมรดกตามลำดับทายาทตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 39 กำหนดห้ามมิให้ทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น และบทบัญญัติมาตรา 39 ส่วนท้ายได้กำหนดว่าเว้นแต่การตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยัง

สถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งนับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าว

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 4 บทนิยาม คำว่า เกษตรกรรม หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา จากการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนว่าเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ปัญหาการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาภาคเกษตรได้ เนื่องจากความไม่แน่นอนของราคาผลผลิต ความเปลี่ยนแปลงของราคาปัจจัยการผลิต ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น ทำให้ประชาชนในภาคเกษตรจำนวนมากยังคงยากจนและมีหนี้สินจำนวนมาก ต้องพึ่งพาและขอความช่วยเหลือจากภาครัฐ ที่ผ่านมารัฐให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรมาโดยตลอด การให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้ยืมแก่เกษตรกร ผ่านธนาคารและกองทุนต่างๆ เช่น การให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ การพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้เกษตรกรรายย่อย การโอนหนี้ในระบบเข้ามาเป็นหนี้ในระบบ เป็นต้น แต่ยังไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 30 วรรค 5 กำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อหรือเช่าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งหมายถึงการสนับสนุนอาชีพเกษตรกรรมและชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรนั่นเอง หากเกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินในกิจการอย่างอื่นอย่าง เช่น การผลิตพลังงานทางเลือกจากแสงอาทิตย์ ซึ่งเป็นพลังงานทดแทนประเภทหมุนเวียนที่ใช้แล้วเกิดขึ้นใหม่ได้ตามธรรมชาติ ปราศจากมลพิษและเป็นพลังงานที่มีไม่จำกัดและไม่วันสิ้นสุด มีต้นทุนอุปกรณ์การผลิตราคาถูก ไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีโรงไฟฟ้าเซลล์แสงอาทิตย์ นับเป็นโรงงานผลิตไฟฟ้าแบบใหม่ที่ช่วยอนุรักษ์พลังงานและไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากเกษตรกรสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์เพื่อส่งขายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานของรัฐหรือชุมชนได้ ย่อมสร้างรายได้ที่แน่นอนให้แก่เกษตรกร เพิ่มเติมจากรายได้จากการขายผลผลิตทางการเกษตรซึ่งไม่มีความแน่นอน เป็นการช่วยสนับสนุนอาชีพเกษตรกรรมและเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้มั่นคงได้ แต่เนื่องจากเจตนารมณ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมุ่งคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ดังนั้นการกำหนดขนาดพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินต้องเหมาะสม เนื่องจากการนำเซลล์แสงอาทิตย์มาเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้ามีข้อจำกัดที่ต้องใช้พื้นที่บริเวณใหญ่ในการติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์และต้องเป็นพื้นที่โล่งขนาดใหญ่ แต่ให้คงพื้นที่สำหรับทำเกษตรกรรมไว้ด้วย เพื่อให้การถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรมีประสิทธิภาพ เปิดกว้างมากขึ้นและเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรมากที่สุด

3. ปัญหาในการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบคุณสมบัติ

ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 กำหนดกรณีการขาดคุณสมบัติของเกษตรกรซึ่งจะไม่มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ ไม่ได้ถือสัญชาติไทย หรือมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ก่อนได้รับการคัดเลือกเข้าทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่เป็นเกษตรกร พบว่ามีปัญหาการขาดคุณสมบัติ และมีการสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์เป็นจำนวนมาก หากพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการซึ่งอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินให้กับเกษตรกรตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 13 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ผู้แทนธนาคาร รวมจำนวน 19 คน และผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดจำนวน 4 คน รวม 23 คน และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดยังมีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 ในเบื้องต้น ก่อนนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุญาตและประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรเพื่อให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หากพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดซึ่งประกอบด้วยผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดเพียง 4 คนเป็นกรรมการ พบว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยเกินไป หากเปิดโอกาสให้ตัวแทนภาคประชาชนได้เข้ามา มีบทบาทร่วมกับภาครัฐ ในการพิจารณาอนุญาตและคัดเลือกเกษตรกร ประชาชนที่เป็นเจ้าของพื้นที่ย่อมมีความรู้ในพื้นที่ของตนและรู้จักบุคคลในพื้นที่ว่ามีคุณสมบัติของเกษตรกรหรือไม่มากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างแน่นอน และเพื่อให้การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่มีความถูกต้องและเที่ยงธรรม เพื่อขจัดปัญหาการทุจริตหรือการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ได้อีกทาง

4. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทกำหนดโทษของผู้จำหน่ายโอนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

จากการตรวจสอบการถือครองที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดให้เกษตรกรจำนวน 7.8 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2558 พบว่ามีที่ดินถูกเปลี่ยนมือจำนวน 0.24 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 3 ของพื้นที่ดำเนินการตรวจสอบ จากการศึกษาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ซึ่งไม่มีบทลงโทษจากการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปจำหน่ายโดยฝ่าฝืนดังกล่าว เมื่อเกษตรกรนำที่ดินที่ได้รับสิทธิไปขายให้ผู้อื่นโดยฝ่าฝืนถือว่าได้ปฏิบัติผิดระเบียบสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะดำเนินการเพิกถอนสิทธิการอนุญาตและสั่งสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวและให้ออกจากที่ดินและจะดำเนินการจัดที่ดินดังกล่าวให้แก่เกษตรกรรายใหม่ หากมีบทกำหนดโทษผู้จำหน่ายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินย่อมมีผลให้ลดปัญหาการเปลี่ยนมือที่ดินได้อย่างมากและเป็นการคุ้มครองที่ดินให้อยู่กับเกษตรกรได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายสิทธิและการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายตามมาตรา 39 ในส่วนของการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดกสิทธิ และตามมาตรา 30 วรรค 5 การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน และมาตรา 13 ในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการรวมถึงตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 ข้อ 12 และปัญหาการไม่มีบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปจำหน่ายรวมทั้งผู้รับซื้อที่ดินดังกล่าว จึงจำเป็นต้องหามาตรการทางกฎหมายแก้ไขปัญหาผู้ศึกษาข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 39 กำหนดห้ามมิให้ทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น และบทบัญญัติมาตรา 39 ส่วนท้ายได้กำหนดว่าเว้นแต่การตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งนับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าว เห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 39 เป็นบทบัญญัติที่ควบคุมและจำกัดสิทธิของเกษตรกรและทายาทโดยธรรม ควรมีการแก้ไขเกี่ยวกับการโอนสิทธิเพื่อให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิสามารถโอนที่ดินไปให้บุคคลอื่นที่เป็นเกษตรกรได้และนำหลักการรับมรดกตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 ให้ทายาทโดยธรรมมีสิทธิรับมรดกในที่ดินตามลำดับ คู่สมรสและบุตรของเกษตรกรเป็นทายาทโดยธรรมลำดับแรกที่มีสิทธิรับมรดกร่วมกันและหากทายาทโดยธรรมในลำดับหนึ่งๆ ยังมีชีวิตอยู่ ทายาทโดยธรรมที่อยู่ลำดับถัดไปย่อมไม่มีสิทธิในทรัพย์มรดกของผู้ตาย และหากทายาทโดยธรรมบุคคลใดไม่ประสงค์รับมรดกสิทธิหรือที่ดินไม่สามารถแบ่งแยกให้เพียงพอแก่ทายาทโดยธรรมตามลำดับนั้นได้ให้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิจะได้รับสิทธินั้น และกำหนดทายาทโดยธรรมโดยธรรมที่จะมีสิทธิรับมรดกไว้ในมาตรานี้ว่าต้องเป็นทายาทโดยธรรมที่เป็นเกษตรกรหรือทายาทผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเท่านั้น

2. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น และบทบัญญัติมาตรา 30 วรรค 5 กำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดที่ดินหรือสงวนทรัพย์ให้บุคคลใดเขา เขาซื้อ ซื้อหรือเช่าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งหมายถึงการสนับสนุนอาชีพเกษตรกรรมและชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรนั่นเอง เห็นว่าเพื่อให้การถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรมีประสิทธิภาพ เปิดกว้างมากขึ้นและเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรมากที่สุด ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการ

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 30 วรรค 5 เพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งหมายถึง การสนับสนุนอาชีพเกษตรกรรมและชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกร เห็นว่าหากกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมว่า “กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน” ได้แก่ กิจการผลิตพลังงานทางเลือกจากแสงอาทิตย์ เป็นต้น โดยเพิ่มเติมดังนี้

มาตรา 30 วรรค 5 นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเข้า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ กิจการผลิตพลังงานทางเลือกจากแสงอาทิตย์ หรือกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบลไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

3. องค์ประกอบของคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินให้กับเกษตรกรตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 13 รวมทั้งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 ข้อ 12 เห็นว่าควรมีการกำหนดเพิ่มจำนวนผู้แทนเกษตรกร ดังนี้

3.1) การแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 13 โดยกำหนดเพิ่มจำนวนคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ในส่วนผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดดังนี้

มาตรา 13 ภายใต้งบับมาตรา 12 วรรคสอง เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในเขตอำเภอหนึ่งอำเภอใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชยจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาการจังหวัด ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ราชพัสดุจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และผู้แทนเกษตรกรทุกอำเภอในจังหวัดนั้นอำเภอละ 1 คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

3.2) การแก้ไขระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535

ข้อ 12. โดยระบุเพิ่มเติมคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนเกษตรกรดังนี้

ข้อ 12 วรรคสอง

คณะกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผู้แทนเกษตรกรในเขตตำบลที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างน้อยตำบลละ 1 คน

4. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ยังไม่มีบทบัญญัติลงโทษเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์นำที่ดินไปจำหน่ายโดยฝ่าฝืน เห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เพื่อเป็นมาตรการช่วยคุ้มครองที่ดินให้อยู่กับเกษตรกร มิใช่ขายทุนผู้มีฐานะทางการเงินหรือธุรกิจ โดยการเพิ่มบทบัญญัติเพื่อกำหนดโทษดังนี้

มาตรา 49 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 28 วรรคแรกต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท

บรรณานุกรม

สุจิตต์ วงษ์เทศ, คนไทยอยู่ที่นี้: ประวัติศาสตร์สังคมและวัฒนธรรมของชาวสยามในเมืองไทย

ศิลปวัฒนธรรม ฉบับพิเศษ (มีนาคม 2524)

วิชญ์ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530),

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526)

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประวัติการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2533),

สุทธิพร จีระพันธุ์, การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5

ไชยยงค์ ชูชาติ, ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรผู้ยากจน, เอกสารวิจัย

ส่วนบุคคล วปอ. (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2516-2517)

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538)

สมยศ เชื้อไทย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535)

บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อง

หลักความเสมอภาค (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2543)

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษา
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2545 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

ไชยยศ เหมะรัชตะ, รายงานผลการวิจัยทุนรัชดาภิเษกสมโภชน์ เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการกระจาย
 สิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530)

ศยามล ไกรยูรวงศ์, “ปัญหากฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐเกี่ยวกับการที่ดินในเขตป่า,”
 (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538),

เทียมทัน อุณหะสุวรรณ, “การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538)

สลิตตา โลหัตถกร, การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรม, 2548, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์,
 บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

วรรณภา บุญสุข, ความคิดเห็นของเกษตรกรต่อการจัดที่ดินทำกินในเขตปฏิรูปที่ดิน: ศึกษากรณีเขตปฏิรูป
 ที่ดินโครงการป่าห้วยขมิ้น-พุน้ำร้อน-หนองหญ้าไทร อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี, 2544, (สาร
 นิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม, บัณฑิตวิทยาลัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร
 ศาสตร์)

จิตพงศ์ ชูแสง, ปัญหาการถือครองและการกระจายสิทธิในที่ดินของรัฐจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,
 2554 (สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง)

สมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2543), หน้า 170.

เอกสารครบรอบ 41 ปี, (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม), หน้า 60.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักความเสมอภาค, [ระบบออนไลน์], เข้าถึงได้จาก
<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=657>

การลงโทษตามหลักทัณฑ์พินาศ, [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก:

<http://boonyachinda.blogspot.com/2011/05/penology.html>

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ประวัติความเป็นมา, [ออนไลน์].เข้าถึงได้จาก:

https://www.alro.go.th/alro_th/ewt_news.php?nid=191

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.284/2558, [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก

<http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/09illustrationdetail-5181.html>