

ปัญหาการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ฉัตรชนก ชลวานิชกุล*

บทคัดย่อ

ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือเกษตรกรผู้มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพด้วยวิธีการให้รัฐจัดซื้อมาทำการปฏิรูปที่ดิน และกระจายสิทธิในที่ดินโดยให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อหรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หากแต่เมื่อมีการบังคับใช้มาปรากฏว่ามีปัญหาที่สำคัญสามประการ ดังนี้ประการที่หนึ่ง มาตรการการจำกัดสิทธิการแบ่งแยกหรือการโอนสิทธิในที่ดินตามมาตรา 39 ทำให้เกิดปัญหาคือ ที่ดินประเภทที่ได้สิทธิมาในรูปแบบของการเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. (สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และได้ชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้วจนได้กรรมสิทธิ์ ซึ่งปัจจุบันแม้ว่าผู้ได้รับสิทธิจะตายลง รัฐก็ยังไม่มียุทธวิธีและเงื่อนไขที่จะต้องประกาศเป็นกฎกระทรวง อีกทั้งประกาศหลักเกณฑ์การโอนที่ดินโดยทางมรดกของ ส.ป.ก. ซึ่งระบุว่าให้ที่ดินตกทอดแก่ทายาทเพียงรายเดียว ทำให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายว่าประกาศดังกล่าวขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องมรดกที่การตกทอดของมรดกหรือไม่

ประเด็นที่สอง การที่กฎหมายเปิดช่องเพียงแต่ให้โอนกลับคืนสู่ ส.ป.ก. แต่กลับปรากฏว่ากฎหมายไม่ได้อนุญาตให้ ส.ป.ก. ซื้อคืนได้ อีกทั้ง กฎหมายได้กำหนดว่า ให้เกษตรกรนั้นโอนคืนที่ดินให้ ส.ป.ก. โดยไม่มีค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรที่ได้เสียเงินเช่าซื้อที่ดินนี้มา และเป็นการจำกัดสิทธิหรือสิทธิของประชาชนเกินสมควร จึงอาจเป็นการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 26

ประเด็นที่สาม การนำที่ดินที่ได้รับจัดสรรจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปใช้ทำประโยชน์อย่างอื่น ยังไม่มีขอบเขตที่กำหนดไว้แน่ชัดว่าทำได้แค่ไหนเพียงใด และจากความไม่ชัดเจนนี้ทำให้เกิดปัญหาแก่เกษตรกรได้เนื่องจากอาจทำผิดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์จนเป็นเหตุให้เกษตรกรถูกสั่งสิ้นสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินต่อไปได้

ผู้เขียนจึงสนใจศึกษาในปัญหาการโอนที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และ ปัญหาการใช้ประโยชน์อย่างอื่นในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายปฏิรูปที่ดินของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และประเทศญี่ปุ่น

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการค้นคว้าอิสระหัวข้อ “ปัญหาการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,” หลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2563.

1. บทนำ

กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกิดขึ้นจากความต้องการของรับที่ต้องการจะแก้ไข ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า และเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงทาง เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งนี้ เพราะการบุกรุกทำลายป่า ส่วนหนึ่งมาจากเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกิน จะเข้าไปบุกรุกป่า เพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยของตน และการถือครองที่ดินเกิดความไม่เป็นธรรม เนื่องจากเกษตรกรจำนวนมากไม่มีที่ดินทำกิน เพราะที่ดินตกอยู่ในมือของคนเฉพาะกลุ่ม ทำให้พื้นที่ การเกษตรของประเทศลดลง เพื่อให้การแก้ปัญหาดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ ประเทศจำนวนมากได้ ตรากฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างข้างใต้

การจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดการจัดสรรที่ดินไว้สามรูปแบบ นี้คือ หากเป็นที่ดินที่รัฐได้มาโดยไม่ค่าใช้จ่ายจะได้สิทธิในการเข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4-01) หากเป็น ที่ดินที่รัฐได้มาโดยมีค่าใช้จ่าย เช่น ซื้อหรือเวนคืน จะได้สิทธิในรูปแบบของการเช่า และสิทธิในการเช่า ซื้อ หากจะมีการเปลี่ยนมือก็ให้หมุนเวียนกันเฉพาะในหมู่ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ที่ดินเกษตรกรรมเหล่านี้ต้องตกไปอยู่ในการถือครองของผู้ที่มีใช้เกษตรกรอื่น นอกจากนั้นยังได้มีหลักการในการป้องกันมิให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องถูกแบ่งแยกออกเป็นแปลงเล็ก แปลงน้อย อันจะทำให้เกษตรกรไม่สามารถทำกินได้เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ หลักการข้างต้นได้บัญญัติ ไว้ในมาตรา 39 ว่า เกษตรกรผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะแบ่งแยกที่ดิน หรือโอนสิทธิใน ที่ดินนั้น ไปยังบุคคลอื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบัน เกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีปัญหาที่สำคัญสามประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง มาตรการการจำกัดสิทธิการแบ่งแยกหรือการโอนสิทธิในที่ดินตามมาตรา 39 ทำให้เกิดปัญหาสองประการ ประการแรก หากผู้ได้รับสิทธิยังไม่ตาย แต่ไม่สามารถประกอบอาชีพ เกษตรกรรมได้ต่อไป เช่น ชราภาพ เจ็บป่วย พิการ และหากไม่มีทายาทเข้าทำประโยชน์ต่อก็ไม่ สามารถโอนสิทธินี้ให้แก่บุคคลภายนอกได้ โดยเฉพาะที่ดินประเภทที่ได้สิทธิมาในรูปแบบของการเช่า ซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. และได้ชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้วจนได้กรรมสิทธิ์ ซึ่งปัจจุบันแม้ว่าผู้ได้รับสิทธิจะ ตายลง รัฐก็ยังไม่มียกเว้นวิธีการและเงื่อนไขที่จะต้องประกาศเป็นกฎกระทรวงประการที่สอง ประกาศหลักเกณฑ์การโอนที่ดินโดยทางมรดกของ ส.ป.ก. ซึ่งระบุว่าให้ที่ดินตกทอดแก่ทายาทเพียงราย เดียวเพื่อที่จะได้มีที่ดินที่มากพอในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในการสร้างรายได้เลี้ยงชีพได้อย่าง เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายว่าประกาศดังกล่าวขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องมรดกที่การตกทอดของมรดกหรือไม่

ประเด็นที่สอง การที่กฎหมายเปิดช่องเพียงแต่ให้โอนกลับคืนสู่ ส.ป.ก. แต่กลับปรากฏว่า กฎหมายไม่ได้อนุญาตให้ ส.ป.ก. ซื้อคืนได้ อีกทั้ง กฎหมายได้กำหนดว่า ให้เกษตรกรนั้นโอนคืนที่ดินให้ ส.ป.ก. โดยไม่มีค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรที่ได้เสียเงินเช่าซื้อ ที่ดินนี้มา และเป็นการจำกัดสิทธิหรือสิทธิของประชาชนเกินสมควร จึงอาจเป็นการตรากฎหมายที่ขัด หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 26

ประเด็นที่สาม การนำที่ดินที่ได้รับจัดสรรจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปใช้ทำการเกษตรเพื่อการท่องเที่ยว ยังไม่มีขอบเขตที่กำหนดไว้แน่ชัดว่าทำได้แค่ไหนเพียงใด และจากความไม่ชัดเจนนี้ทำให้เกิดปัญหาแก่เกษตรกรได้เนื่องจากอาจทำผิดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์จนเป็นเหตุให้เกษตรกรถูกสั่งสิ้นสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินต่อไปได้ อีกทั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่เปิดช่องให้นำที่ดินที่ได้รับการปฏิรูปไปใช้ในกิจการอื่นใดที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตรหรือกิจการต่อเนื่อง แม้ว่าที่ดินนั้นสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้มากกว่าการทำเกษตรกรรมและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะและประเทศชาติโดยรวมก็ตาม เช่นที่ดินบริเวณนั้นมีแร่ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ หรือมีความจำเป็นต้องสร้างสิ่งปลูกสร้างใดเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณชนโดยรวมก็ไม่สามารถทำได้ แม้จะมีคำสั่ง คสชที่ 31/ 2560 แล้วก็ตามที่เป็นการยกเว้นเฉพาะการฝ่าฝืนที่ผ่านมา ไม่สามารถนำไปใช้บังคับได้มีอนาคต ทำให้ประเทศชาติขาดโอกาสที่จะใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อสาธารณชน

ผู้เขียนจึงสนใจศึกษาในปัญหาการโอนที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และ ปัญหาการใช้ประโยชน์อย่างอื่นในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเด็นการพัฒนาการเกษตรเชิงท่องเที่ยวและการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและการใช้ประโยชน์อย่างอื่นกับการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายปฏิรูปที่ดินของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และประเทศญี่ปุ่น

2. ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”² หมายถึง “การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น”

3. กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของต่างประเทศและของประเทศไทย

3.1 ประเทศญี่ปุ่นได้ตรากฎหมายจำนวนสองฉบับ คือ กฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม (Farmland Adjustment Law) และกฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ค.ศ. 1952 (Agricultural Land

² ไชยรงค์ ชูชาติ, ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน, หน้า 37.

Law)³ กำหนดมาตรการควบคุมการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ปฏิรูปไว้เช่นกันโดยการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องโอนให้แก่เกษตรกรด้วยกันเท่านั้น โดยจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อน และสามารถตกทอดแก่ทายาทได้ตามกฎหมาย⁴

3.2 ประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)⁵ ได้ตรากฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรจำนวนสองฉบับ คือ กฎหมายที่ดินเป็นของผู้เพาะปลูก (Land - to -the-tiller bill act 1953)⁶ และ กฎหมายขายที่ดินเกษตรกรสาธารณะเพื่อก่อตั้งให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน 1951 (Regulation governing the sale of public farm lands to establish owner-farmer in Taiwan province 1951) โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนคือ ข้อกำหนดการรับโอนที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดิน กำหนดให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรที่เจ้าของที่ดินได้ชำระค่าที่ดินทั้งหมดแล้วสามารถโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ที่ทำการเกษตรกรรมเท่านั้น โดยเทศบาลหรือจังหวัดอาจกำหนดเงื่อนไขการโอนให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่แวดล้อมและสภาพทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นด้วย

3.3 ประเทศไทย ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกร ได้แก่ “เกษตรกร” ซึ่งเกษตรกรตามความหมายของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน หมายถึง

1. ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยพิจารณาจากการใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปี เพื่อประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่นนั้น

2. ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง 3 ประเภท คือ (1) ผู้ยากจน (2) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม (3) ผู้เป็นบุตรของเกษตรกร

ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร ที่กำหนดไว้ใน พระราชกฤษฎีกา

3. สถาบันเกษตรกร หมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมชนสหกรณ์ การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

สำหรับประเภทที่ดินที่เกษตรกรมีสิทธิได้รับคือ ที่ดินที่ สปก. ได้รับจากรัฐแบบไม่มีค่าใช้จ่าย จะจัดสรรให้ในรูปแบบ 1. หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ให้กับเกษตรกร สำหรับในกรณีที่ดินที่ได้รับเป็นประเภทที่เอกชนที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน ส.ป.ก. จะจัดทำ 2. สัญญาเช่าที่ดิน (ส.ป.ก. 4-14 ก) หรือ 3. สัญญาเช่าซื้อที่ดิน (ส.ป.ก. 4-18 ข) ให้กับเกษตรกร

³ Qurrol, Mariano N., Land Reform in Asia, (Solidaridad Publishing House: Manila, Philippines, 1974), p.23-24.

⁴ มาโรจน์ ขจรไพศาล, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน,” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 235-265.

⁵ Hung-chao Tai Land, Reform and Politics a Comparative Analysis (London England: University of California Press, Ltd., 1974), p. 523-525.

⁶ ไชยยศ เหมะรัชตะ, มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกร, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 41.

ตารางเปรียบเทียบการโอนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

	ไต้หวัน	ญี่ปุ่น	ไทย
ปีที่เริ่มปฏิรูปที่ดิน	1953	1946	1975
ที่มาของการดำเนินการ	หลักความเสมอภาคในที่ดินอันเป็นส่วนหนึ่งของหลักประชาธิปไตย จากรัฐธรรมนูญไต้หวัน ค.ศ. 1947	ตกอยู่ภายใต้การยึดครองของกองทัพสัมพันธมิตรและกองทัพพันธมิตรสั่งให้ดำเนินการ	อุดมการณ์รัฐสวัสดิการจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ผลพวงจากข้อเรียกร้องเหตุการณ์ 14 ตุลา
กฎหมายปฏิรูปที่ใช้ดำเนินการ	Land to the Tiller Statue 1953	Owner-Farmer Establishment Special Measure Law 1946	พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
จำนวนพื้นที่ที่จัดสรร	ประมาณ 18 ไร่	ประมาณ 18 ไร่	ไม่เกิน 50 ไร่ หากเป็นขนาดใหญ่ไม่เกิน 100 ไร่
บทควบคุม	Land to the Tiller Act 1954 (มาตรา 28) - ห้ามจำหน่ายจ่ายโอนยกเว้นตกทอดทางมรดก - หากมีการโอนผู้รับโอนต้องเป็นเกษตรกร และจะต้องได้รับอนุญาต Land consolidation act 1962 - ต้องใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น แต่รัฐเข้าไปจัดทำสาธารณูปโภคในพื้นที่ได้โดยไม่ต้องขออนุญาต	Agricultural land law 1952 1. ตกทอดทางมรดกได้ 2. การโอนต้องโอนให้แก่เกษตรกรด้วยกันเท่านั้น และต้องได้รับอนุญาต 3. ต้องใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น แต่รัฐเข้าไปจัดทำสาธารณูปโภคในพื้นที่ได้	มาตรา 39 ห้ามจำหน่ายจ่ายโอนยกเว้นตกทอดทางมรดกหรือโอนกลับมา ยัง สปก หรือ สถาบันเกษตรกร (ยังมีข้อบกพร่องที่เป็นปัญหาอยู่ คือยังไม่มีกฎกระทรวงการตกทอดทางมรดกและไม่สามารถโอนให้บุคคลภายนอกได้เลย)

จะเห็นได้ว่า ในประเทศต่างๆ ที่มีการปฏิรูปที่ดินได้นำกฎหมายมาเป็นเครื่องมือช่วยในการดำเนินงาน กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยมีลักษณะคล้ายกับกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไต้หวันและประเทศญี่ปุ่น เพียงแต่มีส่วนแตกต่างกันในข้อจำกัดการโอนที่ดินและกลายเป็นข้อบกพร่องของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งผู้ร่าง

ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติไว้ให้ครบถ้วน จึงทำให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายในภายหลัง ตลอดจนแนวคิดในขั้นตอนการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ซึ่งปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวจะได้กล่าวถึงต่อไป

4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหา การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

4.1 ปัญหาข้อกฎหมายในการออกกฎกระทรวง กรณีที่ดิน ส.ป.ก. ที่เกษตรกรได้รับมาจากการเช่าซื้อและจ่ายเงินค่าเช่าซื้อครบแล้วตกทอดแก่ทายาท

สิทธิการเช่าซื้อ ซึ่งสิทธิในการเข้าทำประโยชน์และสิทธิการเช่านั้นเป็นสิทธิเฉพาะตัวไม่ตกทอดแก่ทายาท แต่ สำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ ก็มีวิธีการในการสืบสิทธิได้โดยการจัดสรรให้แก่ทายาทใหม่ แต่สิทธิการเช่าซื้อที่ดินและชำระเงินค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้วนั้นทำให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเมื่อตายมรดกจึงตกแก่ทายาทซึ่งอาจจะมีหลายคนทำให้ต้องแบ่งย่อยที่ดินออกเป็นหลายแปลง และทายาทบางคนอาจจะไม่ได้ทำการเกษตรในที่ดินดังกล่าวซึ่งขัดกับแนวคิดในการปฏิรูปที่ดินและวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งตามมาตรา 39⁷ ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้ตกทอดแก่ทายาทได้ก็จริงแต่ต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง

ปัจจุบันนี้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงยังไม่สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้ จากการหารือกับคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าจะต้องไม่ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่ ส.ป.ก. ต้องการให้ตกทอดแก่ทายาทเพียงคนเดียวเพื่อไม่ให้เกิดการแบ่งย่อยที่ดินมากจนเกินไป⁸ เนื่องจากที่ดินที่เช่าซื้อและชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้วนั้นผู้เช่าซื้อจะได้กรรมสิทธิ์และมีโฉนดที่ดิน แต่เมื่อยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าวบังคับใช้ตามผลที่ตามมาคือ กรรมที่ดิน ไม่ยอมรับจดทะเบียนโอนให้แก่ทายาทเพราะไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ ทายาทจึงต้องไปฟ้องร้องเป็นรายกรณีไป เกิดความยุ่งยากเดือดร้อนเกินสมควร

4.2 ปัญหาการโอนที่ดิน ส.ป.ก. ที่เกษตรกรได้รับมาจากการเช่าซื้อและจ่ายเงินค่าเช่าซื้อครบแล้ว

(1) กรณีโอนที่ดินให้บุคคลภายนอก

⁷ มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อ ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁸ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 6) เรื่อง ร่างกฎกระทรวง (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ออกตามความในมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, กรกฎาคม 2532.

ในหลายๆ กรณีเกษตรกรผู้ที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากการเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะทำเกษตรกรรมต่ออาจจะด้วยเหตุผลเรื่องของ ความแก่ชรา ไม่มีบุตรหรือทายาททำเกษตรกรรมต่อ หรือเพราะความไม่คุ้มค่าที่จะทำเกษตรกรรมต่อไป แต่ที่ดินที่ได้รับมานั้นไม่สามารถนำไปทำอย่างอื่นได้นอกจากทำเกษตรกรรมได้เพียงอย่างเดียวเท่านั้น เกษตรกรบางรายจึงมีการขายที่ดินที่ได้รับออกไป แต่ทั้งนี้ก็ไม่สามารถทำได้เนื่องจากติดปัญหาในข้อกำหนดทางด้านกฎหมาย

ถ้าเกษตรกรไม่ประสงค์จะทำการเกษตรต่อไป ไม่สามารถโอนให้ผู้อื่นได้ และขายคืนให้กับรัฐก็ไม่ได้ เพราะมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 39 สามารถโอนคืนให้ ส.ป.ก. ได้ แต่ ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจจ่ายเงิน เพราะกฎหมายไม่เปิดช่องอนุญาตให้ใช้เงินซื้อคืน ซึ่งต่างจากกฎหมายปฏิรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไต้หวันที่เกษตรกรสามารถออกที่ดินไปให้แก่บุคคลภายนอกได้ แต่ต้องเป็นเกษตรกรด้วยกันเท่านั้นและต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อน แต่ของประเทศไทยนั้นมีความเข้มงวดจนเกินไปเพราะไม่สามารถโอนให้แก่บุคคลใดได้เลย เว้นแต่จะโอนคืนให้แก่ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกรเท่านั้น

(2) กรณีการโอนคืนให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กรณีการขายที่ดิน ส.ป.ก. แยกเป็น 2 กรณี ดังนี้

1. เมื่อพิจารณาแล้วจะจาก ถ้าเกษตรกรไม่ประสงค์จะทำการเกษตรต่อไป ไม่สามารถโอนให้ผู้อื่นได้ และขายคืนให้กับรัฐก็ไม่ได้ เพราะมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 39 สามารถโอนคืนให้ ส.ป.ก. ได้ แต่ ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจจ่ายเงิน เพราะกฎหมายไม่เปิดช่องอนุญาตให้ใช้เงินซื้อคืน⁹

2. กรณีกรรมสิทธิ์ยังไม่โอน อยู่ระหว่างสัญญาเช่าซื้อ และผู้เช่าซื้อไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินต่อไป สามารถขอเปลี่ยนตัวผู้ทำสัญญาเช่าซื้อได้ตามหลักเกณฑ์ของ ส.ป.ก.

4.3 ปัญหาการใช้ประโยชน์อย่างอื่นในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การท่องเที่ยวเชิงเกษตร¹⁰ หมายถึง การท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นทางด้านการเรียนรู้วิถีเกษตรกรรมของชาวชนบท โดยเน้นการมีส่วนร่วมของนักท่องเที่ยวในการดำเนินกิจกรรมให้เกิดการเรียนรู้ด้านการเกษตรและวิถีการดำรงชีวิต วัฒนธรรม ประเพณี และเป็นการนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดการเรียนรู้ มาทำให้เกิดประโยชน์ก่อให้เกิดรายได้ต่อชุมชน และตัวเกษตรกร การท่องเที่ยวเชิงเกษตรจะเป็นการอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการท่องเที่ยวเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนและผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อม

การประกอบเกษตรกรรมเชิงท่องเที่ยวยังคงติดปัญหาที่กฎระเบียบในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับสภาพการประกอบอาชีพที่เป็นจริงจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ จึงยังคงมีปัญหาในการตีความอยู่ว่า เกษตรกรรมเชิงท่องเที่ยว สามารถทำได้หรือไม่ ซึ่งแม้ว่า ส.ป.ก. จะตีความและเปิดโอกาสให้ทำได้ แต่ระเบียบฯ ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันก็ยังคงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น หากมีการสร้างสิ่งปลูกสร้างที่เป็นการทำให้ที่ดินเสื่อมโทรมไม่เหมาะแก่การทำการเกษตรก็จะเป็นเงื่อนไขให้ถูกสั่ง

⁹ สัมภาษณ์นางสาวอริฎา ปิยนิธิภัทร นิติกรชำนาญการ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2563.

¹⁰ กฤตภาส เจริญเกียรติ, “ส.ป.ก. 45 อยู่ได้ อยู่ดี มีความสุข,” ในเอกสารวิชาการฉบับที่ 154 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2563), หน้า 16.

สิทธิสิ้นได้ ซึ่งยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดว่าแค่ไหนเพียงใด และการทำเกษตรกรรมเชิงท่องเที่ยววันนี้ถือว่าเป็นการทำเกษตรกรรมที่ดำเนินการได้เลยหรือเป็นกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินที่จำเป็นต้องขออนุญาตอีกครั้ง (มาตรา 30 วรรคห้า) ทำให้เกิดความยุ่งยากในการดำเนินการ

5. ข้อเสนอแนะ

1. การควบคุมการโอนที่ดินที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(1) แก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้ชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วน โดยแก้ไขการโอนทางมรดกให้ยกเว้นลำดับผู้มีสิทธิได้รับมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยกำหนดให้โอนแก่ทายาทที่เหมาะสมที่เป็นเกษตรกรเพียงคนเดียว โดยกฎหมายอาจกำหนดให้ทายาทผู้รับที่ดินและทายาทที่เข้าลักษณะที่รับโอนได้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันเป็นต้น

(2) มาตรา 39 ให้แก้ไขให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินแบบเช่าซื้อซึ่งเป็นผู้ที่ชำระค่าเช่าซื้อหมดแล้วและได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว เมื่อไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทำการเกษตรอีกต่อไปสามารถโอนที่ดินนั้นให้แก่บุคคลภายนอกได้ โดยให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่ ส.ป.ก. กำหนด

(3) ควรเพิ่มบทบัญญัติให้ ส.ป.ก. มีอำนาจซื้อคืนที่ดินจากเกษตรกรที่ได้รับกรรมสิทธิ์ไปแล้วซึ่งไม่ประสงค์จะทำการเกษตรต่อไปหรือสภาพที่ดินไม่เหมาะสมต่อการทำการเกษตรอีกต่อไปคืนได้ เนื่องจากปัจจุบัน กฎหมายไม่เปิดช่องให้ ส.ป.ก. สามารถซื้อที่ดินคืนได้ ทำได้เพียงรับโอนคืนโดยไม่มีค่าใช้จ่าย จากเกษตรกรเท่านั้น ซึ่งจะไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรที่ได้จ่ายเงินเป็นค่าเช่าซื้อที่ดินดังกล่าว แต่เมื่อจะโอนคืนให้ ส.ป.ก. กลับไม่ได้เงินคืนเลย

จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดังนี้

ให้ยกเลิกความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับโอนกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการแบ่งแยก โอน หรือตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. หรือเกษตรกรผู้อื่นโดยได้รับอนุญาตจาก ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทายาทโดยธรรมต้องเป็นเกษตรกรและมีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการกำหนด และมีขนาดการถือครองที่ดินไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ทายาทโดยธรรมมีห้าลำดับเท่านั้น แต่ละลำดับมีสิทธิได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อนหลังดังต่อไปนี้

- (1) คู่สมรส
- (2) บุตร หรือบุตรของบุตรโดยอาศัยสิทธิในการรับมรดกแทนที่
- (3) บิดาหรือมารดา
- (4) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน

(5) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน

ตราบไต่ที่มีทายาทโดยธรรมซึ่งยังมีชีวิตอยู่ในลำดับหนึ่งๆ ที่ระบุไว้ตามวรรคสามทายาทโดยธรรมผู้ที่อยู่ในลำดับถัดลงไปไม่มีสิทธิในที่ดินเลย เว้นแต่ ทายาทโดยธรรมลำดับ (1) และ (2) ให้ถือเป็นทายาทโดยธรรมลำดับเดียวกัน

ถ้าทายาทโดยธรรมลำดับเดียวกันมีมากกว่าหนึ่งคน และไม่สามารถแบ่งแยกที่ดินให้แก่ทายาทโดยธรรมทุกคนในลำดับเดียวกันเพื่อประกอบเกษตรกรรมได้ ให้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นให้แก่ทายาทโดยธรรมลำดับเดียวกันเพียงคนเดียว และทายาทโดยธรรมที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมลำดับเดียวกันทุกคนตามส่วนแห่งสิทธิในที่ดินนั้น

ในกรณีที่ไม่มีทายาทโดยธรรมตามวรรคสาม หรือมีแต่ไม่อาจตกลงกันได้ ให้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นมาเป็นของ ส.ป.ก. และให้ทายาทโดยธรรมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจาก ส.ป.ก. ตามส่วนแห่งสิทธิในที่ดินนั้น

ในกรณีการโอนให้แก่เกษตรกรผู้อื่นตามวรรคหนึ่งจะต้องมีหลักเกณฑ์อย่างน้อยคือต้องเป็นเกษตรกรและต้องไม่เป็นผู้ที่มิที่ดินทำกินอยู่แล้ว

ในกรณีโอนที่ดินคืนให้แก่ ส.ป.ก. หากเป็นที่ดินที่เกษตรกรได้กรรมสิทธิ์ไปแล้วให้ ส.ป.ก. มีอำนาจซื้อคืนได้”

การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ก่อให้เกิดผลดีต่อทายาทของเกษตรกรผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชนจาก ส.ป.ก. ไปแล้วให้ทายาทมีสิทธิเข้ารับมรดกในที่ดินต่อจากเจ้ามรดกได้ และกรรมที่ดินสามารถเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนให้แก่ทายาทของเกษตรกรได้

2. การควบคุมวิธีการและขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(1) เพิ่มเติมขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(2) มาตรการอื่นๆ ในการส่งเสริมการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรเชิงท่องเที่ยว

1. ให้มีการพิจารณาปรับปรุงประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยระบุรายการกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และในกระบวนการอนุญาต

2. ให้ ส.ป.ก. ทำการสำรวจข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรนอกเหนือจากการทำเกษตรกรรม

3. ให้ ส.ป.ก. รวบรวมข้อมูลและจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการบริหารจัดการที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

4. จัดทำหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพื้นที่ดำเนินโครงการเกษตรเชิงท่องเที่ยว โดยพิจารณาศักยภาพของชุมชนในด้านต่างๆ และความเชื่อมโยงของแหล่งท่องเที่ยวหลักในพื้นที่ ในกรณีที่มีเกษตรกรได้ดำเนินโครงการไปก่อนแล้วในเขตปฏิรูปที่ดินแปลงใด ส.ป.ก. จะต้องเข้าไปต่อยอดโครงการและถอดองค์ความรู้เชิงประจักษ์ไปสู่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินแปลงอื่นๆ

5. ให้ ส.ป.ก. จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานรวมทั้งแนวทางในการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

6. ให้มีหลักเกณฑ์ในการเรียกเก็บค่าตอบแทนในอัตราที่เหมาะสม หรือให้เกษตรกรได้รับการยกเว้นไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการดังกล่าวได้

7. ให้ ส.ป.ก. จังหวัด นำข้อมูลเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและหรือ คณะอนุกรรมการปฏิรูปที่ดินอำเภอ เพื่อทราบแนวทางในการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับการเกษตรเชิงท่องเที่ยว

บรรณานุกรม

หนังสือ

ไชยยงค์ ชูชาติ. ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2554.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

Hung-chao Tai Land. Reform and Politics a Comparative Analysis. London England: University of California Press, Ltd., 1974.

Qurrol, Mariano N. Land Reform in Asia. Solidaridad Publishing House: Manila, Philippines, 1974.

บทความ

กฤตภาส เจริญเกียรติ, “ส.ป.ก. 45 อยู่ได้ อยู่ดี มีความสุข,” ในเอกสารวิชาการฉบับที่ 154 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2563): 16.

วิทยานิพนธ์

มาโรจน์ ขจรไพศาล. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์.บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

สิ่งพิมพ์รัฐบาลและเอกสารอื่นๆ ของทางราชการ

บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 6) เรื่อง ร่างกฎกระทรวง (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ออกตามความในมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, กรกฎาคม 2532.

สัมภาษณ์

อธิภา ปิยนธิภัทร นิติกรชำนาญการ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2563

กฎหมาย

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518