

ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล ระยะเวลาการเช่า และการขายน่าที่ให้เช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม¹

เกียรติพงศ์ แก้วนิลทอง²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล ระยะเวลาการเช่า และการขายน่าที่ให้เช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาที่มา ความสำคัญของปัญหา ความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล ระยะเวลาการเช่า และการขายน่าที่ให้เช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างมีขอบเขต ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับที่มาและความสำคัญของปัญหาดำเนินการตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2559 โดยได้มีการศึกษาความหมายของคำว่า ชาวไร่ชาวนา และ เจ้าหน้าที่รัฐ ความหมายของ การทำนา การถือครองที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ทราบว่า การถือครองที่ดินในประเทศไทย มีการถือครองที่ดินในรูปแบบใด เช่น การถือครองในรูปแบบการเป็นเจ้าของที่ดินเพียงอย่างเดียว การถือครองที่ดินในรูปแบบการเป็นเจ้าของที่ดินเอง และมีการเช่าที่ดินด้วยอีกส่วนหนึ่ง หรือเป็นการเช่าที่ดินเพียงอย่างเดียวเพื่อทำเกษตรกรรม เป็นต้น และยังได้มีการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีค่าเช่า แนวคิดเกี่ยวกับตลาดการเช่าที่ดิน แนวคิดเกี่ยวกับระยะเวลาการเช่า เพื่อให้ทราบว่า ระยะเวลาการเช่าที่ดิน ในกรณีที่มีการเช่าไม่ได้มีหลักฐานเป็นหนังสือและเมื่อสิ้นกำหนดเวลาเช่ามิได้มีการบอกเลิกการเช่านานนั้น เป็นระยะเวลาที่เหมาะสมแล้วหรือไม่ และมีการศึกษาเกี่ยวกับสาเหตุที่ต้องมีการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว การพิสูจน์ความเป็นคนต่างด้าวของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งในการพิสูจน์นั้น จะมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของคนต่างด้าวบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลแล้วแต่กรณี เนื่องจากคนต่างด้าวได้เข้ามามีบทบาทในการถือครองที่ดินของประเทศไทยมากขึ้น ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายสังคมออนไลน์ เพื่อนำมาปรับใช้ในการปิดประกาศกำหนดอัตราค่าเช่าขึ้นสูงของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล และการขายน่าที่ให้เช่าไปโดยมิได้แจ้งให้ผู้เช่ามาทราบนั้น ผู้ให้เช่าสามารถที่จะกระทำได้หรือไม่ และกระทบสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริตและ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล ระยะเวลาการเช่า และการขายน่าที่ให้เช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีท่านอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รัชช รัตทอง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวรศร เลิศธรรมเทวี และรองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เสียค่าตอบแทนเพียงใด ดังนั้น ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล ระยะเวลาการเช่า และการขายน่าที่ให้เช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น มีปัญหาตามที่ผู้ศึกษาได้กำหนดประเด็นปัญหาไว้หรือไม่ เพียงใด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาพิจารณาใช้ในการตอบปัญหาที่ผู้ศึกษาได้มีการกำหนดประเด็นไว้

จากการศึกษาทำให้ผู้ศึกษาทราบว่าปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประจำตำบล ระยะเวลาการเช่า และการขายน่าที่ให้เช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ยังมีปัญหาย่อยหลายประการ ซึ่งสามารถจะสรุปได้ดังนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคู่กรณีตามสัญญาเช่าของ คชก. ตำบล พบว่า พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินไม่ได้มีการให้อำนาจแก่ คชก. ตำบล ในการตรวจสอบคู่กรณีตามสัญญาเช่า ว่าผู้เช่าที่เช่าหน้านั้นเป็นคนต่างด้าว หรือเป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะต้องห้าม หรือมีการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่ จึงทำให้ คชก. ตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจสอบผู้เช่าในสัญญาเช่าได้ เนื่องจากหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ เป็นหลักในการที่จำกัดอำนาจของ เจ้าหน้าที่รัฐมิให้มีการกระทำโดยที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อเป็นการมิให้เป็นการกระทบสิทธิของประชาชน และเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอีกด้วย

ประเด็นที่สองปัญหาการเข้าถึงการปิดประกาศกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงของ คชก. ตำบล พบว่า การปิดประกาศตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ยังไม่มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบันเท่าไรนัก เนื่องจากปัจจุบัน มีการใช้สื่อกลางผ่านระบบคอมพิวเตอร์โดยมีการนำ E-Book หรือมีการสแกนเอกสารลงเว็บไซต์ เพื่อที่จะให้ประชาชนชาวนามีการเข้าถึงการปิดประกาศการกำหนดค่าเช่าขั้นสูง ได้อย่างรวดเร็ว สะดวก เข้ามาดูได้ตลอดเวลาและแพร่หลายได้รวดเร็วกว่าการปิดประกาศตามปกติ โดยไม่ต้องมีการเดินทางมายังศาลากลางจังหวัด ที่ทำการอำเภอ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านให้เสียเวลา

ประเด็นที่สามปัญหาการเช่าที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือและเมื่อสิ้นกำหนดเวลาเช่ามิได้มีการบอกเลิกการเช่า พบว่า มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัตินี้กรณีการเช่าที่ไม่มีหลักฐานการเช่านั้น และการให้มีการเช่าต่อไป เมื่อมิได้มีการบอกเลิกก่อนสิ้นกำหนดเวลาเช่าในกรณีที่ไม่มีหลักฐานการเช่าเป็นหนังสือ ที่ให้ถือว่าเช่าคราวละ 6 ปีนั้น มีระยะเวลายาวเกินสมควรทำให้ผู้เช่าได้เปรียบในเรื่องระยะเวลาจนทำให้ผู้เช่าไม่นำที่ดินออกให้เช่า หรือหลีกเลี่ยงการใช้พระราชบัญญัตินี้ หากราคาผลผลิตเพิ่มขึ้นแต่ค่าเช่ายังเท่าเดิมและระยะเวลาที่ผูกพันมีระยะยาวทำให้ผู้เช่าได้เปรียบผู้ให้เช่า การเช่าที่มีระยะเวลายาวเกินสมควร ส่งผลให้เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินที่มีได้ใช้ประโยชน์ปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ทำให้เกษตรกรไม่มีพื้นที่เพียงพอในการประกอบอาชีพ

ส่งผลทำให้รายได้ไม่พอในการดำรงชีพของคนในครัวเรือน และยังส่งผลทำให้ไม่มีการเปลี่ยนถ่ายให้คนรุ่นใหม่ ที่ไม่มีที่ดินแต่มีศักยภาพทางด้านร่างกายที่พร้อมในการประกอบเกษตรกรรมเข้ามาประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้

ประเด็นที่สี่ปัญหาผู้ให้เช่าขายนาที่ให้เช่าไปโดยมิได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบ พบว่า พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 54 ที่ผู้ให้เช่ามิได้ปฏิบัติตามมาตรา 53 ก่อนการขายนาที่ให้เช่า ให้สิทธิผู้เช่านาในการซื้อนาคืน ซึ่งผู้รับโอนที่ได้ซื้อนาคืนมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน ซึ่งมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัตินี้คุ้มครองผู้เช่านาที่ได้มีการโอนนาที่ได้เช่า ไม่ให้การเช่านานั้นระงับสิ้นไปเพราะเหตุการโอนทรัพย์สินที่ให้เช่าผู้รับโอนต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้เช่าอยู่แล้ว การที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้เช่านาสามารถที่จะซื้อนาคืนคืนได้ภายใน 2 ปีนับแต่รู้หรือควรจะรู้ หรือ 3 ปี นับแต่ที่ได้มีการโอนนาคืนนั้น เป็นกฎหมายที่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้รับโอนนาที่ให้เช่าเกินสมควรแก่เหตุ และถ้าหากผู้รับโอนไม่ยอมขายนาคืนคืนให้ผู้เช่า ผู้เช่าอาจร้องขอต่อ คชก. ดำบล เพื่อให้อำนาจให้ผู้รับโอนขายนาคืนคืนแก่ผู้เช่าได้ เป็นการจำกัดสิทธิของผู้รับโอนเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งผู้รับโอนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ย่อมมีสิทธิที่จะจำหน่าย จ่ายโอน ไร่สอย ทรัพย์สินนั้นได้ตามความประสงค์ของตนในที่นาที่ได้มีการซื้อนาที่เข้ามาโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สิน

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล ระยะเวลาการเช่า และการขายนาที่ให้เช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้

1. กรณีปัญหาอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคู่กรณีตามสัญญาเช่าของ คชก. ตำบล เห็นสมควร ให้มีการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของ คชก. ตำบล ในบทบัญญัติมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2559

เดิม มาตรา 13 วรรคหนึ่ง คชก. ตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ประกาศกำหนดตามมาตรา 40

(2) จัดทำทะเบียนผู้เช่าและผู้ให้เช่าภายในเขตตำบล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

(3) พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่า การชำระค่าเช่าระยะเวลาของการเช่า ตลอดจนข้อพิพาทอื่น หรือค่าเสียหายอันเกิดจากการเช่าตามคำร้องขอของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่า และออกคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย และเมื่อวินิจฉัยหรือออกคำสั่งใด ๆ แล้วให้รายงาน คชก. อำเภอ ทราบ

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ คชก. จังหวัด หรือ คชก. อำเภอ มอบหมาย

แก้ไขเป็น มาตรา 13 วรรคหนึ่ง คชก. ตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ประกาศกำหนดตามมาตรา 40
- (2) จัดทำทะเบียนผู้เช่าและผู้ให้เช่าภายในเขตตำบล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด
- (3) พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่า การชำระค่าเช่าระยะเวลาของการเช่า ตลอดจนข้อพิพาทอื่น หรือค่าเสียหายอันเกิดจากการเช่าตามคำร้องขอของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่า และออกคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย และเมื่อวินิจฉัยหรือออกคำสั่งใด ๆ แล้วให้รายงาน คชก. อำเภอ ทราบ

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ คชก. จังหวัด หรือ คชก. อำเภอ มอบหมาย

(5) ให้ คชก. ตำบล ตรวจสอบคู่มือตามสัญญาเช่า

เนื่องจากการให้อำนาจแก่ คชก. ตำบล ในการตรวจสอบคู่มือตามสัญญาเช่า เพื่อตรวจสอบว่าเป็นบุคคลต้องห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเป็นนิติบุคคลที่มีการกระทำฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือไม่

2. ปัญหาการเข้าถึงการปิดประกาศกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงของ คชก. ตำบล เห็นสมควร ให้มีการเพิ่มเติมมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2559

เดิม มาตรา 13 วรรคสอง การกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงตาม (1) ให้กำหนดล่วงหน้าก่อนเริ่มฤดูกาลประกอบเกษตรกรรมของแต่ละปีไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวัน และปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเช่าอยู่ในเขต ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องถิ่น

แก้ไขเป็น มาตรา 13 วรรคสอง การกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงตาม (1) ให้กำหนดล่วงหน้าก่อนเริ่มฤดูกาลประกอบเกษตรกรรมของแต่ละปีไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวัน และปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเช่าอยู่ในเขต ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องถิ่น และให้ประกาศลงเว็บไซต์ของอำเภอด้วย

เนื่องจากการปิดประกาศเดิมไม่เหมาะสมกับสภาพของสังคมในปัจจุบัน เพราะปัจจุบันสังคมมีการใช้เทคโนโลยีมากขึ้น เป็นสังคมที่ต้องการความสะดวกและรวดเร็วในการเข้าถึงข้อมูลได้ตลอดเวลา

3. ปัญหาการเช่านาไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือและเมื่อสิ้นกำหนดเวลาเช่ามิได้มีการบอกเลิกการเช่านา เห็นสมควร ให้มีการแก้ไขมาตรา 26 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2559

เดิม มาตรา 26วรรคสอง การเช่านาที่มีได้ทำหลักฐานการเช่านาไว้เป็นหนังสือ ให้ถือว่าการเช่านามิกำหนดคราวละหกปี

วรรคสาม เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่าตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าผู้ให้เช่านามิได้บอกเลิกการใช้เช่าตามมาตรา 37 และมีได้มีการตกลงเช่ากันใหม่ ในกรณีได้ทำหลักฐานการเช่านาไว้เป็นหนังสือ ให้ถือว่าหลักฐานการเช่านานั้นยังคงมีผลบังคับต่อไปเท่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหลักฐานการเช่านานั้น หรือมีกำหนดสองปีตามวรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณี และในกรณีที่ไม่มีหลักฐานการเช่านาเป็นหนังสือ ให้ถือว่ามีการเช่านานั้นต่อไปอีกคราวละหกปีตามวรรคสอง

แก้ไขเป็น มาตรา 26วรรคสอง การเช่านาที่มีได้ทำหลักฐานการเช่านาไว้เป็นหนังสือ ให้ระยะเวลาการเช่านาเป็นไปตามที่ คชก. ต่ำบล กำหนดโดยคำนึงถึงระยะเวลาให้เหมาะสมตามลักษณะแห่งท้องที่ที่มีการเช่า

วรรคสาม เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่าตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าผู้ให้เช่านามิได้บอกเลิกการใช้เช่าตามมาตรา 37 และมีได้มีการตกลงเช่ากันใหม่ ในกรณีได้ทำหลักฐานการเช่านาไว้เป็นหนังสือ ให้ถือว่าหลักฐานการเช่านานั้นยังคงมีผลบังคับต่อไปเท่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหลักฐานการเช่านานั้น หรือมีกำหนดสองปีตามวรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณี และในกรณีที่ไม่มีหลักฐานการเช่านาเป็นหนังสือ ให้ถือว่ามีการเช่านานั้นต่อไปตามที่ คชก. ต่ำบล กำหนดในวรรคสอง

เนื่องจากระยะเวลาในการเช่าที่นาแต่ละพื้นที่สมควรมีระยะเวลาดินหรือยาวแตกต่างกัน ตามลักษณะพื้นที่นั้น เช่น หากเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์สามารถที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้หลายแบบ ให้กำหนดระยะเวลาคราวละ 3 ปี หากเป็นพื้นที่ที่มีความแห้งแล้งสามารถประกอบเกษตรกรรมได้เฉพาะพืชที่ต้องการน้ำน้อยเท่านั้น ให้มีกำหนดคราวละ 4 ปี เป็นต้น

4. ปัญหาผู้ให้เช่าขายนาที่ให้เช่าไปโดยมิได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบ เห็นสมควร ให้มีการยกเลิกความในมาตรา 53 และมาตรา 54 ทั้งหมด

เนื่องจากบุคคลภายนอกผู้กระทำการทุจริตและเสียค่าตอบแทน ที่ต้องให้ผู้เช่ามาซื้อทรัพย์สินคืนจากผู้รับโอน ถ้าหากผู้รับโอนไม่ยินยอมขายนานั้นคืน ผู้เช่าอาจร้องขอให้ คชก. ต่ำบล วินิจฉัยเพื่อให้ขายได้ เป็นการเพิ่มภาระและเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สินเกินสมควรแก่เหตุ

เอกสารอ้างอิง

นันทา โฮล์มควิสต์. “การแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายเพื่อการครอบครองที่ดินคนต่างด้าวในจังหวัดภูเก็ต.” วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติเศรษฐศาสตร์การค้าระหว่างประเทศ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

ศิริพร สัจจนันท์ และคณะ. โครงการศึกษาสภาพการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนวิจัย (สกว.). RDG5840042. หนังสืออิเล็กทรอนิกส์, 2559.