

ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยคาร์บอนเครดิตกับการเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม¹

วัชร ธรรมาลัย²

การปฏิรูปที่ดินเป็นวิธีการในการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ให้ไปสู่เกษตรกรโดยการศึกษาเปรียบเทียบกับปฏิรูปที่ดินกับประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงโดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่นและประเทศไต้หวัน การปฏิรูปที่ดินในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น เป็นที่มาของรากฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ การเติบโตจากพื้นฐานทางเศรษฐกิจการเกษตรของทั้งสองประเทศดังกล่าวเป็นเครื่องยืนยันถึงการพัฒนาและกระจายรายได้ แน่นอมนที่สุดว่าประเทศไทยนั้นเป็นประเทศเกษตรกรรมเป็นหลักมีพื้นที่ทั้งประเทศโดยรวมประมาณ 320,696,893 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ทางการเกษตรทั้งประเทศประมาณ 177,986,476 ไร่³ โดยความยากจนของราษฎรภาคการเกษตรเป็นที่มาทำให้รัฐบาลต้องจัดพื้นที่ให้เกษตรกรผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินและก่อให้เกิดประโยชน์จากการใช้ที่ดินโดยเป็นปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2518 ที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีการจัดพื้นที่แล้วเสร็จให้ประชาชนสามประเภท (เกษตรกร, ชุมชน และเอกชน) ดำเนินการจัดพื้นที่ไปแล้ว 72 จังหวัด 726 อำเภอ 3,668 ตำบล 2,975,820 ไร่ 3,813,076 แปลง รวมเนื้อที่ประมาณ 36,277,343 ไร่⁴ การจัดที่ดินดังกล่าวให้เกษตรกรรายย่อยย่อมทำให้เกิดการพัฒนาในที่ดินแต่จากการพัฒนาและใช้ที่ดินที่ผิดประเภททำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

จากข้อมูลสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) หรือ GISTDA ที่ได้มีการติดตามตรวจสอบสถานการณ์การเผาในที่โล่งของประเทศไทยจากดาวเทียม TERRA และ AQUA ระบบ MODIS ระหว่าง 1 มกราคม – 31 พฤษภาคม 2566 พบว่ามีจุดความร้อนทั้งหมด 6,239 จุด แบ่งเป็นพื้นที่เกษตร 1,915 จุด พื้นที่เขต ส.ป.ก. 940 จุด พื้นที่ป่าอนุรักษ์ 926 จุด พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 1,572 จุด พื้นที่ริมทางหลวง 151 จุด พื้นที่ชุมชนและอื่น ๆ 735 จุด โดยส่วนใหญ่เกิดจุดความร้อนสะสมสูงสุดพบใน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยคาร์บอนเครดิตกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ อาจารย์ ดร.พิรพงศ์ จงไพศาลสกุล และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง.

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

³ กรมพัฒนาที่ดิน, “การใช้ที่ดินประเทศไทย 2562-2564”, [online] :

http://www1.ddd.go.th/web_OLP/result/landuse2562-2564.htm, (กรกฎาคม,23).

⁴ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, “ผลการจัดพื้นที่ทั้งประเทศของที่ดิน 3 ประเภท (เกษตรกร, ชุมชน และเอกชน) ข้อมูล ณ วันที่ 6 พฤษภาคม 2567”, [online] : https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/1b80a28a-82a8-4689-8605-bade66cd24e7/page/p_dvy2by2lsc, (กรกฎาคม,23).

พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (1,976 จุด) ภาคเหนือตอนบน (1,907 จุด) และภาคเหนือตอนล่าง (868 จุด) ตามลำดับ⁵

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เล็งเห็นปัญหาดังกล่าวตลอดมา เห็นได้จากแผนงานวางแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเผาในพื้นที่เกษตรกรรมปี 2563/2564 จึงได้พยายามสร้างกลไกขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาการเผาในพื้นที่เกษตรทั้งในระดับนโยบายและในระดับพื้นที่ มีการจัดตั้งคณะทำงานป้องกันและเฝ้าระวังการเผาเศษซากพืชหรือวัชพืช และเศษวัสดุทางการเกษตรในพื้นที่การเกษตรโดยมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานคณะทำงานฯ ในระดับนโยบาย และในส่วนการทำงานในระดับพื้นที่ก็ได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ระดับจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานตั้งศูนย์ติดตามและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติด้านการเกษตรจังหวัด โดยมีเกษตรและสหกรณ์จังหวัด เป็นผู้อำนวยการศูนย์ และมีผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินงานในระดับพื้นที่⁶ แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่จนปัจจุบัน

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้วางแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเผาในพื้นที่เกษตรกรรมปี 2566/67 ดำเนินการเชิงรุกผ่านหลักดำเนินการ 3R ประกอบด้วย 1) Re-Habit : ส่งเสริมให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนพฤติกรรมปลูกพืชเป็นการปลูกแบบไม่เผา ภายใต้มาตรฐาน GAP PM2.5 Free 2) Replace with perennial crops : ส่งเสริมการปรับเปลี่ยนชนิดและวิธีการปลูกพืชบนพื้นที่สูง จากพืชที่ยังใช้ระบบการเผา เช่น ข้าวโพด เป็นไม้ผล ไม้ยืนต้น และ 3) Replace with Alternate crops : ส่งเสริมการปรับเปลี่ยนชนิดและวิธีการปลูกพืชบนพื้นราบ โดยเน้นการจัดการเศษวัสดุเหลือใช้ให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจและเป็นประโยชน์ต่อดิน⁷

จากข้อเท็จจริงของสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษาสนใจศึกษาในประเด็นกลไกข้อกฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยคาร์บอน (Carbon Offset) ในภาคป่าไม้และการเกษตรอันมีบทบาทสำคัญเพราะมีคุณสมบัติดูดซับก๊าซเรือนกระจก ซึ่งพื้นที่ทางการเกษตรนั้นสามารถทำโครงการคาร์บอนเครดิต (Carbon Credit) ได้เป็นการเพิ่มพื้นที่สีเขียวเพื่อกักเก็บก๊าซเรือนกระจก โดยพื้นที่ปฏิรูปส่วนใหญ่เป็นการทำประโยชน์ทางการเกษตรอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช 2518 โดยการใช้ที่ดินทำการเกษตรนั้น สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) มีแนวนโยบายในการส่งเสริมกิจกรรมการเกษตรที่ยั่งยืนอยู่แล้ว เช่น การทำวนเกษตร เป็นต้น แต่ก็ยังเป็นเพียงแนวนโยบายเป็นความสมัครใจเท่านั้นยังไม่มียุทธศาสตร์เข้ามาบังคับ เพราะติดปัญหาว่าการทำโครงการคาร์บอนเครดิตนั้นเป็นการฟอกเขียวไม่สามารถทำได้จริงหรือไม่ เป็นกรณีศึกษาอุตสาหกรรมเบียดบังเอาพื้นที่ป่าเพื่อมาชดเชยการ

⁵ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, “การป้องกันและแก้ไขปัญหาการเผาในพื้นที่เกษตรกรรม ปี 2565/2566”, [online] : <https://www.moac.go.th/site-home>, (กรกฎาคม, 23).

⁶ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, เรื่องเดิม.

⁷ เรื่องเดียวกัน.

ปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนจากเกษตรกรผู้ยากไร้หรือไม่ และการทำโครงการคาร์บอนเครดิตนั้นใช้เงินลงทุนสูงจะเหมาะสมกับภาคการเกษตรที่มีรายได้น้อยหรือไม่ โดยมีประเด็นปัญหาที่ศึกษา ดังนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหากฎหมายการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช 2518 ที่ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยยังไม่มีกำหนดถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอย่างชัดเจน โดยยังไม่มีการบัญญัติข้อกำหนดที่กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยห้ามส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศโดยรวม ซึ่งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของการอนุญาตให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน หากแต่เป็นเพียงการอนุญาตให้ประชาชนเข้าถือครองที่ดินแต่อาจไม่ก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนดการบริหารจัดการพื้นที่ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช 2518 ยังไม่มีการจัดสรรพื้นที่ในการบริหารจัดการอย่างชัดเจน และยังไม่มีการกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ ดูแล การจัดการการบริหารพื้นที่เพื่อให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เนื่องจากการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนในการเข้าครอบครองทำประโยชน์ จะต้องมีการพิจารณาถึงคุณสมบัติต่าง ๆ ของประชาชนผู้มีสิทธิ รวมถึงประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการเข้าครอบครองที่ดิน เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการบัญญัติพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนได้ทำประโยชน์ในที่ดินอย่างแท้จริง

ปัญหาประการที่สาม ปัญหากฎหมายการกำหนดจำนวนปริมาณในการกักเก็บก๊าซเรือนกระจก ในพื้นที่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศ และก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสุขภาพของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช 2518 เนื่องจากยังไม่มีการบัญญัติข้อกำหนดที่ชัดเจน เพื่อห้ามมิให้กระทำการในการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต โดยยังไม่มีกำหนดถึงจำนวนปริมาณในการกักเก็บก๊าซเรือนกระจกไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้ไม่มีการควบคุมการกักเก็บก๊าซเรือนกระจก ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการอนุญาตสิทธิให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้

จากข้อเท็จจริงและปัญหาการวิจัยดังกล่าว จึงทำให้ผู้ศึกษาคำถามการวิจัย (Research question) ไว้ว่า “ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยคาร์บอนเครดิตกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม” เพื่อให้สามารถหาสมดุลระหว่างเจตนารมณ์กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับกลไกคาร์บอนเครดิตให้สอดคล้องรับกันกับกฎหมายระหว่างประเทศ

1. สรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้ว มีผลการศึกษา สรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

ด้วยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเกิดจากการสะสมของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศโลกมีปริมาณการสะสมมหาศาล อันเป็นผลมาจากการใช้ชีวิตประกอบกิจวัตรประจำวันทั้งภาคการผลิตเพื่อการพัฒนาของมนุษย์นับมาตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2293-2393 จวบจนถึงกาลปัจจุบัน กินเวลายาวนานกว่าศตวรรษ ก่อให้เกิดวิกฤติการสภาวะการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก และนับวันจะทวีความรุนแรงเป็นหายนะภัยในวันข้างหน้า เทียบเท่าได้กับไฟนรกที่มนุษย์ไม่เคยประสบพบเจอในหายนะใดๆมาก่อน มีสัญญาณเตือนจากธรรมชาติและระบบนิเวศรอบตัวมนุษย์ แต่มนุษย์บางส่วนยังคงไม่ตระหนักถึงหายนะภัย ไม่เคยมีมนุษย์คนใดเคยเห็นนรกที่มนุษย์ไม่เคยมองเห็นนั้นอันเกิดจากภาวะโลกร้อนนี้มาก่อน สัญญาณเตือนจากธรรมชาติเช่นเกิด ปาก้างฟอกขาว ฝนตกน้ำท่วมอย่างรุนแรง ภัยแล้งยืดเยื้อ เกิดคลื่นความร้อน เกิดไฟป่าพบจุดความร้อนรอบประเทศไทย และทั่วโลก ปรากฏการณ์เหล่านี้ส่งผลให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง ทั้งนี้เกิดมาจากการสะสมของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศโลกในปริมาณมหาศาล การบรรเทาผลร้าย เยียวหาความเสียหายคงเรียกร้องจากผู้ใดไม่ได้หากไม่ใช่พวกเราทุกคน ที่มีส่วนร่วม เป็นหุ้นส่วนในการกินอยู่อาศัย โลกใบนี้กันทุกคน ลำพังเพียงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ลดน้อยลงนั้นนับว่ายากแล้ว แต่การจะลดก๊าซเรือนกระจกที่สะสมในชั้นบรรยากาศนับแต่โบราณในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมให้กลับลงมาสู่พื้นผิวดิน นั้นยิ่งยากนัก แม้ นักวิทยาศาสตร์จะพยายามกันอย่างหนักที่จะคิดค้นเครื่องดูด ดักจับคาร์บอน แต่กำลังการทำงานของเครื่องก็น้อยนิดไม่อาจเทียบเท่าได้กับวิกฤติครั้งนี้ได้

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นผลมาจากการสะสมปริมาณเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศ (The increased emission of greenhouse gases) อันมีสาเหตุมาจากการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล การสูญเสียพื้นที่สีเขียวป่าไม้พืชพรรณ โดยไม่มีท่าทีว่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกดังกล่าวจะลดลงแต่อย่างใด ทำให้อุณหภูมิโลกร้อนขึ้นเรื่อย ๆ อันส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตระบบนิเวศน์และการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยโลกมีทิศทางความร้อนสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีแนวโน้มว่าค่าเฉลี่ยอุณหภูมิโลกจะแตะที่ระดับ 1-2 องศาภายในปี ค.ศ. 2050 ตามฉากรทัศน์ที่คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ หรือ IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) ได้พยากรณ์ไว้ ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนี้นั้นย่อมสร้างชั้นปัญหาเพิ่มความยุ่งยากซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อ การถือครองที่ดินและการกระจายสิทธิในที่ดินในทวีปเอเชีย

ในปี พ.ศ. 2564 ประเทศไทยประกาศเจตนารมณ์ในการยกระดับดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างเต็มที่ “เพื่อให้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 40 ภายในปี พ.ศ. 2573 ซึ่งจะสามารถทำให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมาย

1) ความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี พ.ศ. 2593

2) การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero GHG Emission) ภายในปี พ.ศ. 2608

การปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Adaptation) จากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ต่อระบบการถือครองสิทธิในที่ดิน การอพยพไปเป็นแรงงานในเมือง เพราะทำการเกษตรไม่ได้ที่ดินแห้งแล้งอันเป็นผลจากภาวะโลกร้อน ภาครัฐควรออกมาตรการช่วยเหลือ โดยการแก้ไขระบบสิทธิให้สิทธิราษฎรค้ำคั้นได้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยองค์ความรู้จากภาครัฐและช่วยเหลือให้เกษตรกรได้ทำประโยชน์ในที่ดินอย่างยั่งยืนด้วยศาสตร์ทางการเกษตรที่ยั่งยืน โดยให้มีเงื่อนไขในการออกเอกสารสิทธิที่มีประสิทธิภาพจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วยการทำการเกษตรอย่างยั่งยืน เช่น โฉนดเพื่อการเกษตร เป็นต้น

การบรรเทาผลร้ายจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Mitigation) โดยที่ปรากฏมีการถกเถียงกันเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินภาคป่าไม้ โดยปรากฏการตัดไม้ทำลายป่ามีส่วนสำคัญในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโลกถึงประมาณร้อยละ 18-20 ก่อให้เกิดกลยุทธ์ระดับโลกในการป้องกันผืนป่าธรรมชาติและการปลูกต้นไม้เพื่อชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อย่างไรก็ตามการเพิ่มพื้นที่ป่าชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการให้สิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกลายเป็นสิทธิซึ่งสามารถซื้อขายเป็นสินค้าได้ระหว่างกันเกิดเป็นมาตรการคาร์บอนเครดิตขึ้นในขณะนั้นนั้น ถือเป็นมาตรการสำคัญมีความหมายเป็นอย่างยิ่งในการก่อบริษัทในทรัพย์สินและสิทธิครอบครอง ด้วยกลไกทางคาร์บอนเครดิตสามารถนำมาใช้เป็นการแสดงคุณสมบัติอย่างหนึ่งในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกิดประโยชน์ในการพัฒนาที่ยั่งยืนนำมาสู่การเพิ่มรายได้อีกช่องทางและเกิดความสมดุลในการพัฒนาที่ยั่งยืน

2. ข้อเสนอแนะ

จากที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงประเด็นปัญหาการศึกษา 3 ประการนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนะในแต่ละประเด็นปัญหา เพื่อต้องการให้มีการปรับปรุงหรือบัญญัติกฎหมายใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายกฎหมายว่าด้วยคาร์บอนเครดิตกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ในการจัดการที่ดินให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศที่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างแท้จริง ดังนี้

2.1 ปัญหากฎหมายการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

โดยยังไม่มีกำหนดถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอย่างชัดเจน โดยยังไม่มีบัญญัติข้อกำหนดที่กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยห้ามส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศโดยรวม ซึ่งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของการอนุญาตให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน หากแต่เป็นเพียงการอนุญาตให้ประชาชนเข้าถือครองที่ดินแต่อาจไม่ก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมาย ดังนี้

เดิม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2532 มาตรา 30 ได้บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตาม ขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบ เกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิ ให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่ เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนด ในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าว ยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือ ค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรค หนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่ เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึง ระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. 2510 ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการ โอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการ ให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการ สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศ กำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่ เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ใดได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้ เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมการ เช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะ โอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด”

เห็นควรแก้ไขเป็นวรรคห้าแห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2532 มาตรา 30 เป็น “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าว ยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. 2510 ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ โดยเป็นการทำประโยชน์ที่ต้องคำนึงถึงระบบนิเวศ และมีการใช้ระบบคาร์บอนเครดิต เพื่อลดปริมาณก๊าซคาร์บอนหรือเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด”

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนดการบริหารจัดการพื้นที่

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช 2518 ยังไม่มีการจัดสรรพื้นที่ในการบริหารจัดการอย่างชัดเจน และยังไม่มีการกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ ดูแล การจัดการสรรการบริหารพื้นที่เพื่อให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนในการเข้าครอบครองทำประโยชน์ จะต้องมีการพิจารณาถึงคุณสมบัติต่าง ๆ ของประชาชนผู้มีสิทธิ รวมถึงประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการเข้าครอบครองที่ดิน เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการบัญญัติพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนได้ทำประโยชน์ในที่ดินอย่างแท้จริง จึงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินทำกินและการเข้าถึงการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอแนะแก้ไขกฎหมาย ดังนี้

เดิม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2532 มาตรา 30 ได้บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไป...”

แก้ไขเป็น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2532 มาตรา 30 ได้บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดสรรที่ดินเพื่อประชาชนเข้าทำประโยชน์ โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินสำหรับเกษตรกรที่ต้องแสดงการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกในการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่นั้น ให้มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไป...”

2.3 ปัญหากฎหมายการกำหนดจำนวนปริมาณในการกักเก็บก๊าซเรือนกระจก

ในพื้นที่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศ และก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสุขภาพของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช 2518 เนื่องจากยังไม่มีการบัญญัติข้อกำหนดที่ชัดเจน เพื่อห้ามมิให้กระทำการในการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต โดยยังไม่มีการกำหนดถึงจำนวนปริมาณในการกักเก็บก๊าซเรือนกระจกไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้ไม่มีการควบคุมการกักเก็บก๊าซเรือนกระจก ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการอนุญาตสิทธิให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแก้ไขกฎหมาย คือ

เดิม จากที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมการกักเก็บก๊าซเรือนกระจก แม้กระทั่งในพื้นที่ให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่จัดสรร (ส.ป.ก.)

แก้ไขเป็น โดยให้มีการผ่านร่างการจัดทำ(ร่าง)พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยในร่างกฎหมายดังกล่าว มาตรา 21 กำหนดให้ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนกำหนดเป้าหมาย แผนปฏิบัติการ และมาตรการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในแต่ละภาคส่วนให้สอดคล้องกันกับเป้าหมายประเทศ ตลอดจนดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อลดปริมาณการปล่อยเพิ่มการดูดซับ และกักเก็บก๊าซเรือนกระจกสำหรับพื้นที่ที่ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดสรรให้

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. “การป้องกันและแก้ไขปัญหาการเผาในพื้นที่เกษตรกรรม ปี 2565/2566”.

[online] : <https://www.moac.go.th/site-home>, (กรกฎาคม,23).

กรมพัฒนาที่ดิน. “การใช้ที่ดินประเทศไทย 2562-2564”, [online] :

http://www1.ddd.go.th/web_OLP/result/landuse2562-2564.htm, (กรกฎาคม,23).

ไชยยงค์ ชูชาติ. ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.

เทอด สุปรีชากร. การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2558.

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.“ผลการจัดพื้นที่ทั้งประเทศของที่ดิน 3 ประเภท (เกษตร, ชุมชน และ

เอกชน ข้อมูล ณ วันที่ 6 พฤษภาคม 2567”, [online] :

[https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/1b80a28a-82a8-4689-8605-](https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/1b80a28a-82a8-4689-8605-bade66cd24e7/page/p_dvy2by2lsc)

[bade66cd24e7/page/p_dvy2by2lsc](https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/1b80a28a-82a8-4689-8605-bade66cd24e7/page/p_dvy2by2lsc), (กรกฎาคม,23).

สิทธิชัย เรืองโรจน์วิริยา. ส่วนยุทธศาสตร์และข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม สสย. กรอ. “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ”. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2550.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.

2566 – 2570”. (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม). (ม.ป.ป, ม.ป.ท).