

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกร¹

พิชชาอร ไชยชมภู²

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกร ตลอดจนจนถึงการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ของประเทศไทยและต่างประเทศ อย่างประเทศญี่ปุ่นและสเปนที่ได้หวั่น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ที่ดินถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญสำหรับคนทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่เกษตรกร ที่ดินจึงเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง และเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์ หนึ่งในที่ดินของประเทศไทย คือ ที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งที่ดิน ส.ป.ก. คือเอกสารแสดงการครอบครองที่ดินที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกให้กับประชาชนเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สำหรับ “ที่ดิน ส.ป.ก.” หรือที่ดิน “ส.ป.ก.4-01” หรือ ครุฑสีน้ำเงิน เป็นหนังสืออนุญาตที่ออกโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้เข้าไปทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ มีสิทธิในการถือครองและทำประโยชน์ในพื้นที่ที่กำหนด รายละเอียดไม่เกิน 50 ไร่ แต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ไม่สามารถซื้อ ขาย โอน ได้ ยกเว้นเป็นมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518³ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดตั้งเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยวิธีการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิในที่ดิน ทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนที่มีมากเกินความจำเป็นให้ไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน พร้อมทั้งพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาอาชีพ ปรับปรุง ส่งเสริมและสนับสนุนปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่างๆ และให้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกร โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี และรองศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ วิทยาเขตบางนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ฉัตรชนก ชลวานิชกุล. “ปัญหาการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.” นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2563.

มากที่สุด ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์⁴ ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 3 ครั้ง ปีพ.ศ. 2545 เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิในที่ดิน ทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนที่มีมากเกินไปจนความจำเป็นให้ไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน พร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาอาชีพ ปรับปรุง ส่งเสริม และสนับสนุนปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่าง ๆ และให้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อเป็นทุนหมุนเวียน และใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น แต่พบว่ากฎหมายฉบับนี้ยังคงมีช่องว่างของบทบัญญัติแห่งกฎหมายอยู่ ดังที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาเพิ่มเติมไว้และสรุปแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนในการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขอสิทธิในที่ดิน

สำหรับสิทธิที่ดินเป็นของ ส.ป.ก. ผู้ได้รับจัดสรรจะได้รับเป็น หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4-01) ซึ่งไม่สามารถซื้อขาย โอน หรือจำนองได้ แต่สามารถตกทอดทางมรดก หรือโอนให้สถาบันเกษตรกร/ส.ป.ก. ได้ และปัจจุบันสามารถใช้เป็นหลักประกันเงินกู้ ธ.ก.ส. ได้ภายใต้เงื่อนไขใหม่ (โฉนดเพื่อการเกษตร)⁵ ตามบทบัญญัติมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อเปิดทางให้เกษตรกรที่มีความพร้อมและศักยภาพในการทำการเกษตร สามารถได้รับสิทธิในที่ดินหรือเช่าที่ดินมากกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 ได้ โดยมีเพดานสูงสุดไม่เกินสองเท่าของเกณฑ์เดิม (เช่น ไม่เกิน 100 ไร่ในกรณีเกษตรกรทั่วไป และไม่เกิน 200 ไร่ในกรณีเกษตรกรมั่งคั่งตัวใหญ่) สามารถยื่นคำร้องพร้อมหลักฐานประกอบได้ จากนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่สอบสวนและจัดทำรายงานเพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้ และสามารถกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม รวมถึงมีอำนาจเพิกถอนสิทธิหากผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด แต่แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมเกษตรกรที่มีศักยภาพในการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่เมื่อพิจารณาในประเด็นของระยะเวลา จะเห็นได้ว่ามาตรา 31 มิได้กำหนดกรอบเวลาไว้ ไม่ว่าจะเป็นระยะเวลาที่เกษตรกรต้องยื่นคำร้อง ระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องสอบสวนและจัดทำรายงาน หรือระยะเวลาที่คณะกรรมการต้องพิจารณาคำร้องให้แล้วเสร็จ ดังนั้น จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้า ไม่มีหลักประกันทางกฎหมายและเปิดช่องให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือทุจริต ซึ่งขัดต่อหลักความแน่นอนทางกฎหมายและหลักการบริหารราชการที่ดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77

⁴ อริยา มนัสบุญเพิ่มพูน. รายงานวิจัยโครงการศึกษาเพื่อทบทวนเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของ ประเทศไทยและต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิชีวิตไท, 2552.

⁵ ลัดดาวัลย์ อุทัยนา. “สิทธิครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ 10. 1 (มกราคม - มิถุนายน 2562): 114.

ดังนั้น ควรกำหนดกรอบเวลาอย่างชัดเจน เช่น ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาภายใน 90 วัน และคณะกรรมการภายใน 60 วัน เพื่อสร้างความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความมั่นใจแก่เกษตรกรว่าการพิจารณาจะเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่แน่นอน

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติของทายาทผู้รับมรดกที่ดิน ส.ป.ก.

โดยวัตถุประสงค์ของที่ดิน ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อจัดที่ดินให้เกษตรกรผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน⁶ กล่าวคือ รัฐมุ่งจัดสรรให้แก่เกษตรกรเพื่อทำประโยชน์ในการทำกินเท่านั้น โดยไม่สามารถทำเพื่อประโยชน์อย่างอื่นได้ และหาผู้ได้รับการจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. ถึงแก่ความตายลงที่ดิน ส.ป.ก. ผืนนั้นสามารถตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมได้ตามมาตรา 39⁷ ซึ่งมาตรา 39 ระบุว่า ที่ดิน ส.ป.ก. คือที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง⁸ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายกำหนดให้ห้ามมิให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น แต่สามารถแบ่งแยกหรือโอนสิทธิให้แก่กันได้เฉพาะกรณีตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ซึ่งการตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมนั้น ตามกฎกระทรวงการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2567 หมวดที่ 1 ข้อ 3 ระบุว่า ในการแบ่งสิทธิในที่ดินให้แก่ทายาทโดยธรรมให้อยู่ภายใต้บังคับบรรพ 6 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข 3 ประการ คือ กรณีไม่มีทายาทหรือไม่รับสิทธิให้สิทธิทั้งหมดตกเป็นของ ส.ป.ก. เพื่อจัดสรรใหม่ให้เกษตรกรอื่น กรณีทายาทคนเดียวให้สิทธิในที่ดินตกเป็นของทายาทโดยธรรมผู้นั้นทั้งหมด และกรณีทายาทหลายคน ให้แบ่งสิทธิในที่ดินแก่ทายาทโดยธรรมทุกคนตามสิทธิที่พึงมีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁹ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติ

⁶ไชยยงค์ ชูชาติ. ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2554.

⁷บุญณภพ สุขสมทิพย์. “การพัฒนากฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ศึกษากรณี: การโอนสิทธิการรับมรดกสิทธิ และการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2566.

⁸ลัดดาวัลย์ อุทัยนา. “เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายในการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01).” วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย 11. 1 (มิถุนายน 2562): 4.

⁹ลัดดาวัลย์ อุทัยนา. “การตกทอดทางมรดก “สิทธิการเข้าทำประโยชน์” ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01.” วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 41. 3 (กรกฎาคม - กันยายน 2564): 127.

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ประกอบกับกฎกระทรวงการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2567 ข้อ 3 ได้กำหนดให้ที่ดิน ส.ป.ก. สามารถตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมได้โดยเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดไว้ แต่ทั้งนี้ กลับพบว่าทั้งกฎหมายหลักและกฎหมายรองดังที่กล่าวมานี้ไม่ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบฐานะหรืออาชีพของผู้รับมรดกไว้อย่างชัดเจนว่าต้องเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมจริง หรือมีคุณสมบัติตามเกณฑ์ของผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ส่งผลให้ในทางปฏิบัติ มีกรณีที่ได้รับมรดกมิได้มีฐานะเป็นเกษตรกร หรือมีรายได้จากแหล่งอื่นที่เพียงพออยู่แล้ว แต่ยังคงได้รับสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ต่อจากบิดามารดาโดยอัตโนมัติ ซึ่งการขาดกลไกตรวจสอบเช่นนี้จึงเท่ากับเป็นการเปิดช่องให้ที่ดินซึ่งควรหมุนเวียนกลับเข้าสู่ระบบเพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกรรุ่นใหม่ ยังคงอยู่ในมือของผู้ที่มีใจกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงของนโยบายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งไม่เพียงบั่นทอนประสิทธิภาพของระบบกฎหมาย แต่ยังอาจทำให้เกิดการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของรัฐในการกระจายทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมอีกด้วย

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. โดยตัวแทนอำพราง

เนื่องจากปัญหาการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกิดจากช่องว่างของกฎหมายที่ยังไม่มีกลไกกำหนดโทษแก่ผู้ที่ถือครองที่ดิน โดยมิชอบ เช่น การถือครองแทนบุคคลอื่น (ตัวแทนอำพราง) หรือการใช้ชื่อผู้อื่นเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดด้านจำนวนที่ดินตามกฎหมาย¹⁰ แม้มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะมีเจตนารมณ์เพื่อให้สิทธิในที่ดินตกทอดทางมรดกเฉพาะแก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรเท่านั้น และให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง¹¹ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการใช้ช่องว่างของกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงเงื่อนไขดังกล่าว และเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดบทลงโทษชัดเจนสำหรับผู้ถือครองที่ดิน โดยมิชอบหรือผู้ที่เป็ตัวแทนอำพราง ย่อมทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถยับยั้งพฤติกรรมที่เป็นการเอาเปรียบระบบได้ ปัญหานี้ยังเปิดโอกาสให้ผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจใช้วิธีการโอนสิทธิ์โดยอำพรางให้บุคคลอื่นถือครองแทน แต่ยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์ของตนเอง ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ นอกจากนี้ กฎหมายยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับภูมิลำเนาของผู้ถือสิทธิ์ไว้อย่างชัดเจน ทำให้ผู้ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่หรือไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมจริงสามารถถือสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก. ได้ โดยอาศัยช่องทางของระบบตัวแทนหรือการใช้ชื่อผู้อื่นในการครอบครองแทน ส่งผลให้วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงในอาชีพและชีวิตของเกษตรกรไม่บรรลุผล ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรมีกฎหมายหรือบทบัญญัติที่กำหนดโทษอย่าง

¹⁰ อาริยา มั่นสมบูรณ์เพิ่มพูน. รายงานวิจัยโครงการศึกษาเพื่อทบทวนเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิชีวิตไท, 2552.

¹¹ สิริ โฉม พรหมโฉม. "สิทธิในที่ดิน." *จุลนิติ* 57. 1 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2557): 137.

ชัดเจนต่อผู้ที่ถือครองที่ดิน โดยมีขอบ รวมถึงผู้ที่เป็นตัวแทนถือครองแทนผู้อื่น เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิดและป้องกันไม่ให้เกิดการฉวยโอกาสใช้ที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อผลประโยชน์ส่วนตน

ประเด็นปัญหาที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษของผู้จำหน่ายที่ดินและผู้รับซื้อที่ดินสปก.

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง ได้วางหลักไว้ว่าภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งรักษาสภาพของที่ดินปฏิรูปไว้คงอยู่ในมือของเกษตรกรผู้ได้รับจัดสรรอย่างแท้จริง มิให้กลายเป็นทรัพย์สินในระบบตลาดที่สามารถซื้อขายเปลี่ยนมือได้ตามกลไกทางเศรษฐกิจทั่วไป¹² แต่ทั้งนี้ กลับพบว่าแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดห้ามมิให้มีการจำหน่าย จ่าย โอน แบบชัดเจน แต่ก็ยังคงมีการแอบจำหน่ายที่ดิน ส.ป.ก. อยู่เรื่อยๆ แต่เมื่อพิจารณาบทลงโทษตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กลับพบว่ากฎหมายฉบับนี้มิได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้จำหน่ายและผู้รับซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไว้ จึงทำให้เกิดเป็นช่องว่างสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ทั้งที่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ชัดเจนว่า ที่ดินในเขตปฏิรูปมิไว้เพื่อการทำกินของเกษตรกรเท่านั้น ห้ามโอนหรือจำหน่ายให้แก่บุคคลอื่น แต่กฎหมายกลับไม่บัญญัติโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนโดยตรง ทำให้เกิดการซื้อขาย เปลี่ยนมือ หรือ โอนสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. โดยมีขอบในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ ดังนั้น ช่องว่างของกฎหมายในส่วนที่ไม่มิบทลงโทษสำหรับผู้จำหน่ายหรือผู้รับซื้อที่ดิน ส.ป.ก. ถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายและขัดต่อหลักนิติธรรม การปรับปรุงกฎหมายให้มีโทษทางอาญาหรือโทษปรับที่เหมาะสมจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้ที่ดินปฏิรูปกลับมาเป็นทรัพยากรของเกษตรกรตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง และเพื่อสร้างความยั่งยืนในระบบการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมของประเทศ

ประเด็นปัญหาที่ห้า ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการให้สิทธิแก่เกษตรกร

มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบกฎหมายการจัดสรรที่ดินของประเทศไทย เพราะเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการปฏิรูปที่ดินในเชิงโครงสร้าง โดยมีวัตถุประสงค์ให้รัฐสามารถกำหนดเขตที่ดินในแต่ละท้องที่เพื่อดำเนินการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพให้สามารถมีที่ดินประกอบอาชีพได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การประกาศพื้นที่ใดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และต้องมีแผนที่แสดงเขตแนวท่ายพระราชกฤษฎีกาคด้วย

¹²เฉลิมชัย ศรีจันทร์. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการคุ้มครองพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ.” วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2566.

เพื่อให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส และเป็นหลักฐานทางกฎหมายที่มีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐและประชาชนในพื้นที่นั้น แต่ทั้งนี้ตามมาตรา 25 ใช้โดยมิชักช้า” ที่ปรากฏในมาตรา 25 เป็นถ้อยคำที่มีลักษณะกว้างและคลุมเครือ เนื่องจากไม่ได้กำหนดระยะเวลาแน่นอนสำหรับการดำเนินการ ส่งผลให้การตีความขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานรัฐแต่ละแห่ง ซึ่งในทางปฏิบัติอาจทำให้กระบวนการปฏิรูปที่ดินดำเนินไปอย่างล่าช้าและขาดความต่อเนื่อง หลายพื้นที่ต้องใช้เวลาหลายปีหรือแม้กระทั่งหลายทศวรรษกว่าที่เกษตรกรจะได้รับสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นรูปธรรม ปัญหาดังกล่าวไม่เพียงส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐเท่านั้น แต่ยังขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างทั่วถึงและทันต่อสถานการณ์ความยากจนในชนบท

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกร ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ของประเด็นปัญหาทั้ง 5 ประเด็นปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนในการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขอสิทธิในที่ดิน

เดิม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

ถ้าเกษตรกรผู้ใดต้องการมีสิทธิในที่ดินหรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกินกว่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา 30 (1) หรือ (2) และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะ ทำที่ดินที่ขอเพิ่มนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมใน ที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ทำคำร้องยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำ ร้อง

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้ว ให้เสนอคำร้องพร้อมด้วยบันทึกรายงานผลการ สอบสวนต่อคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิในที่ดิน หรือได้เช่าที่ดิน ได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่กำหนดไว้ตามมาตรา 30 (1) หรือ (2) ทั้งนี้ โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการมีอำนาจ สั่งเพิกถอนการอนุญาตเสียได้และจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินหรือสั่งเลิกการเช่าที่ดินดังกล่าวได้ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามแต่จะเห็นสมควร และนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมต่อไป”

เพิ่ม มาตรา 31/1 เป็น

“ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงและเสนอคณะกรรมการ ภายใน 60 วัน และให้คณะกรรมการมีคำสั่ง ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับเรื่อง เว้นแต่มีเหตุพิเศษให้ขยายได้ครั้งเดียวไม่เกิน 30 วัน โดยต้องแจ้งเหตุเป็นหนังสือแก่ผู้ยื่นคำขอ”

2. ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติของทายาทผู้รับมรดกที่ดิน ส.ป.ก.

เดิมกฎกระทรวงการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2567 ข้อ 3 บัญญัติว่า “เมื่อผู้ได้รับสิทธิ์โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถึงแก่ความตาย

หรือศาลมีคำสั่งให้เป็นคนสาบสูญ ให้สิทธิในที่ดินดังกล่าวตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรมที่มีสิทธิได้รับมรดกตามลำดับญาติที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยการแบ่งสิทธิในที่ดินให้แก่ทายาท โดยธรรมดังกล่าวให้อยู่ภายใต้บังคับบรรพ 6 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(1) กรณีไม่มีทายาทโดยธรรมหรือมีทายาทโดยธรรมแต่ทายาทโดยธรรมทุกคนไม่ประสงค์จะรับสิทธิในที่ดิน ให้สิทธิในที่ดินตกเป็นของ ส.ป.ก.

(2) กรณีมีทายาทโดยธรรมเพียงคนเดียว ให้สิทธิในที่ดินตกเป็นของทายาทโดยธรรมผู้นั้นทั้งหมด

(3) กรณีมีทายาทโดยธรรมหลายคน ให้แบ่งสิทธิในที่ดินแก่ทายาทโดยธรรมทุกคนตามสิทธิที่พึงมีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่ทายาทโดยธรรมจะตกลงแบ่งกันเองเป็นอย่างอื่น

คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่ถือเป็นทายาทโดยธรรม”

เพิ่มวรรคสาม เป็น “ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตรวจสอบฐานะทางเศรษฐกิจ อาชีพ และคุณสมบัติของผู้รับโอนหรือผู้รับมรดกสิทธิในที่ดิน เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ได้รับสิทธิมีสถานะเป็นเกษตรกรและประกอบอาชีพเกษตรกรรมจริง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด”

3. ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. โดยตัวแทนอำพราง

มาตรการความรับผิดชอบในการถือครองที่ดินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตัวแทนอำพราง ซึ่งปัจจุบันพบว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับบทลงโทษเกษตรกรที่ปฏิบัติฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้เกษตรกรบางรายไม่เกรงกลัวต่อการกระทำความผิด ทำให้มีการถือครองที่ดินไว้โดยตัวแทนอำพรางเกิดขึ้น

เดิม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการความรับผิดชอบและบทลงโทษเกษตรกรที่ปฏิบัติฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้เกษตรกรบางรายไม่เกรงกลัวต่อการกระทำความผิด ทำให้มีการถือครองที่ดินไว้โดยตัวแทนอำพราง

เห็นควรเพิ่ม บทบัญญัติ 49 หมวด 5 บทกำหนดโทษ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

เป็น “ผู้ใดถือครองที่ดินแทนบุคคลอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้จัดให้แก่เกษตรกรเพื่อเกษตรกรรม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

4. ปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษของผู้จำหน่ายที่ดินและผู้รับซื้อที่ดินสปก.

เดิม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ไม่ได้บัญญัติไว้ซึ่งบทลงโทษแก่ผู้จำหน่ายที่ดินและผู้รับซื้อที่ดินสปก. ไว้

เพิ่มบทบัญญัติ 50 หมวด 5 บทกำหนดโทษ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

เป็น “บุคคลใดจำหน่าย โอน หรือทำสัญญาใด ๆ ที่มีผลให้สิทธิการครอบครองหรือสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินตกไปแก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการกระทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้การจำหน่ายหรือโอนให้ตกเป็นโมฆะ โดยผลของกฎหมาย”

5. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการให้สิทธิแก่เกษตรกร

เดิม มาตรา 25 บัญญัติว่า “การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

แก้ไข วรรคสี่ เป็น

“ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

เอกสารอ้างอิง

ฉัตรชนก ชลวานิชกุล. “ปัญหาการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.”

นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2563.

เฉลิมชัย ศรีจันทร์. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการคุ้มครองพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2566.

ไชยรงค์ ชูชาติ. ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน.

กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2554.

เด่นคุณ ธรรมนิตย์ชูต. “ปัญหาการออกโฉนดเพื่อการเกษตรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ 1. 1 (มกราคม - มิถุนายน 2567): 10.

ปยุตภพ สุขสมทิพย์. “การพัฒนากฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ศึกษากรณี : การโอนสิทธิการรับมรดกสิทธิ และการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2566.

ลัดดาวัลย์ อุทัยนา. “การตกทอดทางมรดก “สิทธิการเข้าทำประโยชน์” ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01.” วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 41. 3 (กรกฎาคม - กันยายน 2564): 127.

_____. “สิทธิครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ 10. 1 (มกราคม - มิถุนายน 2562): 114.

_____. “เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายในการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01).” วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย 11. 1 (มิถุนายน 2562): 4.

สิริโฉม พรหมโฉม. “สิทธิในที่ดิน.” จุลนิติ 57. 1 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2557): 137.

อภาพรรณ พัฒนพันธุ์. การปฏิรูปที่ดินในอาเซียนทฤษฎีและการปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2560.

อารีชา มนัสบุญเพิ่มพูน. รายงานวิจัยโครงการศึกษาเพื่อทบทวนเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิชีวิตไท, 2552.