

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.: ศึกษากรณี การโอนและการถูกจำกัดสิทธิในการทำนิติกรรมของเกษตรกร¹

ว่าที่ร้อยตรีณัฐพงษ์ ศรีเกิด²

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็น ปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกร มีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผล เกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำต้องตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น

การจัดที่ดินเพื่อประชาชน สืบเนื่องจากปัญหาจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีอาชีพการเกษตรที่ต้องใช้พื้นที่ดินเป็นปัจจัยการผลิต การถือครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีมากขึ้น เพราะความจำเป็นที่ต้องคืนรื้อใช้ที่ดินในการทำกิน รัฐจึงจำเป็นต้องจัดหาที่ดินให้ประชาชนได้ใช้เป็นแหล่งทำมาหาเลี้ยงชีพ และเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐที่นับวันจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ไม่มีที่สิ้นสุด การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนของรัฐเพื่อการอยู่อาศัยและทำกิน มีการดำเนินการในหลายรูปแบบ โดยอาศัยมาตรการตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่น รวมถึงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เพื่อจะจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.: ศึกษากรณีการโอนและการถูกจำกัดสิทธิในการทำนิติกรรมของเกษตรกร โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสุวรรณค์ และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิฑิต และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมชาย รัตนเชื้อสกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครศรีธรรมราช คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ยังมีข้อจำกัดในทางกฎหมายหลายประการที่ส่งผลให้ผู้ถือครองที่ดินในที่ดินส.ป.ก.ถูกจำกัดสิทธิอย่างไม่เป็นธรรม โดยจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าการควบคุมสิทธิในที่ดินแก่ผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. ทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. ดังนี้

1. ปัญหาการถูกจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการโอนสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปยังบุคคลอื่น

ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จาก ส.ป.ก. จะตกอยู่ภายใต้การควบคุมที่ดิน ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 คือการห้ามแบ่งแยกและข้อจำกัดการโอน ซึ่งการห้ามแบ่งแยกมีเหตุผลเนื่องจากที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่จัดให้มีขนาดเล็กอยู่แล้วมาตรา30 แห่งกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้จัดที่ดินในกรณีทั่วไปให้แก่เกษตรกรได้ไม่เกิน 50 ไร่ หากแบ่งออกเป็น แปลงเล็กแปลกหน่อย จะทำให้สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสมในการประกอบเกษตรกรรม อีกทั้งข้อจำกัดการโอนตามมาตรา 39 ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินนั้นกำหนดให้ตกทอดทางมรดกให้เฉพาะแก่ทายาทโดยธรรม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการคุ้มครองเกษตรกรและทายาทในครอบครัวให้มีหลักประกันของการมีที่ดินทำกิน ข้อจำกัดการโอนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นเงื่อนไขที่ติดไปกับที่ดินตลอดไป ซึ่งบุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ที่ดิน ส.ป.ก.) จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินได้ ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ดังนี้

1. สามารถโอนสิทธิในขณะที่มีชีวิตอยู่ โดยมีเหตุผลที่จำเป็น เช่น ชราภาพ เจ็บป่วย อื่นๆ ให้แก่ทายาทซึ่งทายาทที่รับโอนได้คือ คู่สมรส , บุตร , บิดามารดาของผู้ทำเกษตรกรรม, พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันของเกษตรกร, พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกันของเกษตรกร หรือหลานของเกษตรกร

2. ตกทอดทางมรดกสิทธิให้ทายาท เมื่อเกษตรกรที่ได้รับที่ดิน ส.ป.ก. เสียชีวิตลง โดยทายาทตามข้อ 1.สามารถยื่นคำร้องขอรับมรดกสิทธิได้

ดังนั้นแล้ว ที่ดิน ส.ป.ก ไม่สามารถทำนิติกรรมใด ๆ ได้ เช่น ซื้อ ขาย โอน จำนอง ค้ำประกัน ยกเว้นเป็นการโอนสิทธิให้ทายาทและตกทอดทางมรดกสิทธิให้ทายาท เป็นการครอบครองโดยได้สิทธิครอบครองทำประโยชน์ ซึ่งสิทธิอาจหมดลงเมื่อฝ่าฝืนกฎระเบียบ หรือขาดคุณสมบัติ ทั้งที่แนวคิดในการปฏิรูปที่ดินในปัจจุบันการปฏิรูปที่ดินมุ่งพัฒนาการสร้างความแข็งแรงจงใจให้ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการจัดระบบที่ดิน การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสร้างหลักประกันที่มั่นคงแก่เกษตรกร

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มุ่งหมายให้มีการควบคุมและคุ้มครองพื้นที่แปลงเกษตรกรรม เพื่อมิให้ที่ดินตกไปยังผู้ที่มีใจเกษตรกร ช่วยให้เกิดเกษตรกรมีที่ดินทำกินเพียงพอ จึงได้มีการจำกัดสิทธิของผู้ได้รับสิทธิไม่ให้สามารถโอนไปยังบุคคลอื่นได้ แต่ก็พบว่าเกษตรกรบางรายได้มีการโอน

สิทธิที่ดินทำกิน โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ การขาย การให้เช่า การให้เช่าช่วง การจำนอง และการให้ญาติ แฝงเข้าทำกิน และพบว่ามีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. โดยอ้างสิทธิในที่ดินจากการซื้อขายเปลี่ยนมือต่อ จากเกษตรกรเพื่อถือครองที่ดินเป็นแปลงขนาดใหญ่ และได้นำพื้นที่ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น ซึ่ง ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดการปฏิรูปที่ดินตามที่กล่าวข้างต้น ในการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสร้างหลักประกันที่ มั่นคงแก่เกษตรกร จึงเห็นได้ว่าการจำกัดสิทธิห้ามมิให้เกษตรกรผู้ที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม แบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังบุคคลอื่น เป็นการจำกัดสิทธิ ของเจ้าของที่ดินมากเกินสมควร ซึ่งในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมใช้ทรัพย์สินของตนเองอย่างไรก็ได้ ถึงแม้กฎหมาย จะบัญญัติ จำกัดสิทธิไว้ แต่ระยะเวลาที่กำหนดห้ามเป็นระยะเวลาที่ยาวนานตลอดชีวิต จนเจ้าของ ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นเจ้าของ กรรมสิทธิ์ไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของตนได้ ถึงแม้จะเป็นการ โอนสิทธิให้กับทายาทโดยธรรม ของตนเองในขณะที่มีชีวิตอยู่ก็ตาม

ข้อห้ามโอนหรือแบ่งแยก ตามมาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นการรอนสิทธิในที่ดิน เมื่อเอกสารสิทธิในที่ดินติดข้อจำกัดที่ไม่สามารถโอนหรือแบ่งแยกที่ดินไปยังบุคคล อื่นได้ ส่งผลทำให้ผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก.ไม่สามารถทำนิติกรรมใด ๆ ได้ และเป็นที่ดินที่ไม่อยู่ในข่ายที่จะบังคับ คัดค้านได้ ซึ่งทำให้เป็นการปิดช่องทางไม่ให้เกษตรกรที่รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นำเอกสาร สิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้ประโยชน์เพื่อหาเงินทุนหมุนเวียนแก่การค้ารังชีพ หรือการลงทุนประกอบอาชีพ เกษตรกรรม

2. ปัญหาเกี่ยวกับการโอนสิทธิและการสืบทอดในที่ดินส.ป.ก.ของทายาทโดยธรรม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 39 กำหนดห้ามมิให้เกษตรกรผู้ ได้รับสิทธิในที่ดินทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น แต่สามารถแบ่งแยกหรือโอนสิทธิให้แก่กัน ได้เฉพาะกรณีตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ซึ่งเป็นการควบคุมและจำกัดสิทธิในที่ดินของ เกษตรกร โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้สิทธิในที่ดินซึ่งได้รับเป็นมรดกสืบทอดแก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกร ต่อไป เมื่อเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิเสียชีวิตลง และการตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยัง สถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้นบุคคลผู้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินห้ามโอนสิทธิไปยังบุคคลอื่น

ทั้งนี้นับแต่ประกาศใช้ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ยังไม่มี กฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องการตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าว ทำให้ในทางปฏิบัติของ เจ้าหน้าที่ในเรื่องการโอนที่ดินของผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่ทายาทตาม

หลักการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้กับสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงทำให้เกิดปัญหาเมื่อทายาทโดยธรรม ไม่อาจขอรับมรดกสิทธิได้ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และจำกัดสิทธิทายาทโดยธรรมเพียงคนเดียวเท่านั้นที่จะขอรับมรดกสิทธิได้ ซึ่งแตกต่างไปจากการตกทอดแห่งทรัพย์มรดกตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 เมื่อทายาทต่างขอใช้สิทธิในฐานะทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป และมีลำดับชั้นกฎหมายเท่ากับพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อไม่มีกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว เป็นผลให้เจ้าหน้าที่ไม่อาจปฏิบัติให้เป็นไปตามสิทธิของทายาทตามกฎหมายที่บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิในการสืบมรดกไว้ และหากจะบังคับใช้ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็จะขัดกับหลักกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงทำให้ทายาทของเกษตรกรผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สามารถที่จะรับมรดกในที่ดินต่อจากเจ้ามรดกได้

การไม่มีกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติในการโอนสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่ทายาท ตามหลักตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ไม่มีหลักปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว และทำให้สำนักงานที่ดินซึ่งมีหน้าที่ในการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสารบัญชีที่ดินไม่สามารถจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนที่ดินได้เนื่องจากไม่มีกฎกระทรวงที่ใช้กำหนดเงื่อนไขเป็นแนวทางปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินดำเนินการ และทำให้ทายาทของเกษตรกรยังไม่สามารถรับสิทธิที่ดินของบุคคลที่ได้รับสิทธิที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ สิทธิในที่ดินแปลงนั้นยังคงเป็นชื่อของผู้ตายอยู่ในทะเบียนที่ดิน ทายาททำได้เพียงเข้าไปทำประโยชน์ได้เท่านั้นโดยไม่มีสิทธิใดๆ ในแปลงที่ดิน

3. ปัญหาการถูกจำกัดสิทธิในการทำนิติกรรม

การแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม สำหรับบุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการ แบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งผลให้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือที่เรียกว่า ส.ป.ก.4-01 มีข้อจำกัดในการเปลี่ยนการครอบครองโดยการซื้อขายเปลี่ยนมือ ยกเว้นแต่การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งในส่วนของทายาทของผู้ได้รับสิทธิ จะต้องเป็นเกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินด้วย กล่าวคือ เป็นเกษตรกรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักหรือเป็นผู้ยากจน หรือเป็นผู้ที่จบการศึกษาทางการเกษตรกรรม ดังนั้นทายาทของผู้ที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินที่ได้ประกอบอาชีพอื่นด้วยจะไม่สามารถรับมรดกในส่วนนี้ได้เช่นกัน การควบคุมสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรตามมาตรา 30 วรรคหก และมาตรา 39

โดยมีเงื่อนไขห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น เป็นผลให้สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินมีข้อจำกัดที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงินทั่วไป ยกเว้น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เท่านั้น

ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้เกษตรกรไม่เห็นคุณค่าในการได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน มีการโอนสิทธิการครอบครองที่ดินให้แก่บุคคลอื่นโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งอาจทำให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเปลี่ยนจากเกษตรกรรม เป็นกิจกรรมในเชิงพาณิชย์ อีกทั้งสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่มีระเบียบการจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรที่ต้องการคืนสิทธิการใช้ประโยชน์ให้แก่ ส.ป.ก. และยังไม่มีการมีระเบียบหรือแนวทางการดำเนินการในการเปลี่ยนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก 4-01 เป็นโฉนดที่ดิน ทำให้ไม่เกิดการหมุนเวียนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเท่าที่ควรและไม่เป็นการจูงใจให้เกษตรกรคืนสิทธิในที่ดิน และบทบัญญัติตามมาตรา 39 ไม่มีความชัดเจนในการควบคุมให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อทำการเกษตรเท่านั้น จึงเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้ผู้ถือครองที่ดินมีการทำนิติกรรมซื้อขาย โอนสิทธิไปให้บุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกร โดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นไปเพื่อการทำการเกษตรโดยเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินและส่งผลให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมจนขาดความมั่นคงด้านอาหารได้ในอนาคต

2. ข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิในที่ดิน ทั้งใน ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ที่มีมากเกินความจำเป็นให้ไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน พร้อมทั้งพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาอาชีพ ปรับปรุงส่งเสริม และสนับสนุนปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่าง ๆ และให้มีการ จัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียน และใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้ เกษตรกรมีรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น แต่จากการศึกษาถึงหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว มีการจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการ โอนสิทธิในที่ดิน การสืบทอด รวมทั้งการทำนิติกรรมต่างๆ จึงสมควรแก้ไข ปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการดังนี้

1. ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายการปฏิรูปที่ดินโดยการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมให้กับเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินส.ป.ก. ให้สามารถยื่นขอเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินดังกล่าวโดยหน่วยงานรัฐสามารถออกเอกสารสิทธิ ไม่ว่าจะ เป็น น.ส.3 ก. หรือโฉนดที่ดิน และสามารถแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังบุคคลอื่นได้ โดยระบุคุณสมบัติของบุคคลที่จะรับการ โอนสิทธิในที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าต้องเป็น

บุคคลที่จะมาประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อจากเกษตรกรรายเดิม และห้ามนำที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปเปลี่ยนแปลงพื้นที่เป็นอุตสาหกรรมหรือการทำกิจกรรมอื่นในเชิงพาณิชย์ เพื่อยังคงคุ้มครองให้ที่ดินแปลงนั้นเป็นพื้นที่ทำการเกษตรที่ยั่งยืนต่อไป และอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาในพื้นที่เขตการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นๆ เพื่อดำเนินการตรวจสอบการทำเกษตรกรรมดังกล่าวเป็นระยะ ๆ เพื่อป้องกันการลักลอบเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรม

2. ควรแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 39 เกี่ยวกับการ โอนสิทธิเพื่อให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิสามารถโอนที่ดินไปให้บุคคลอื่นที่เป็นเกษตรกรได้ด้วย และกรณีการตกทอดทางมรดกสิทธิในที่ดิน ให้สิทธิขอรับมรดกสิทธิในฐานะทายาทโดยธรรมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสืบมรดกของทายาทโดยธรรมของเกษตรกรได้รับการแก้ไข อันเป็นการคุ้มครองสิทธิให้แก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรให้ได้รับสิทธิในที่ดิน เพื่อให้ทายาทโดยธรรมทำเกษตรกรรมได้ นอกเหนือจากเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินในการมุ่งคุ้มครองสิทธิในที่ดินเพื่อให้คงอยู่กับเกษตรกรสืบต่อไป

3. ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนว่าในกรณีการตกทอดทางมรดกให้กับทายาทผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะให้บุคคลใดเป็นผู้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นอันดับแรก กำหนดขั้นตอนวิธีการในการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน เช่นกำหนดให้คู่สมรสเป็นผู้รับการตกทอดทางมรดกสิทธิในที่ดินต่อจากผู้ที่รับสิทธิที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากคู่สมรสไม่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร หรือไม่ประสงค์รับการตกทอดทางมรดกสิทธิในที่ดินนั้น ให้ทายาทลำดับถัดมาเป็นผู้รับการตกทอดทางมรดกสิทธิในที่ดินนั้นตามลำดับ

4. ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และแนวทางการดำเนินการในการเปลี่ยนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก โดยการปรับปรุงจากที่เป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือ ส.ป.ก. ให้เป็น “โฉนดเพื่อการเกษตร” และเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการใช้ประโยชน์ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สามารถโอนสิทธิในที่ดินแก่ผู้อื่นได้ด้วย แต่ต้องระบุเหตุผลว่าผู้รับโอนต้องใช้เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเท่านั้น ซึ่งหากมีกฎหมายที่เป็นรับรองให้เกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. ขอเปลี่ยนแปลงเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. เป็นเอกสารสิทธิประเภทอื่น เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) หรือ โฉนดที่ดิน จะเป็นการเพิ่มโอกาสให้เกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. ได้มีช่องทางในการหาเงินทุนหมุนเวียนแก่การค้ารังชีพ หรือประกอบอาชีพได้มากขึ้น

ดังนั้น หากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างสมบูรณ์ สามารถนำที่ดินที่ตนถือครองไปทำนิติกรรมต่างๆ ได้ ให้มีการโอนสิทธิให้กับบุคคลอื่นที่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้ อันเป็น

การคุ้มครองสิทธิตามหลัก “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองที่ดินซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมไม่ให้เปลี่ยนแปลงไปประกอบกิจการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตรและที่ดินยังคงอยู่กับผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมจริงๆ พร้อมทั้งให้เกิดแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจนให้กับเจ้าหน้าที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และเกิดความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในสถานการณ์ปัจจุบัน

เอกสารอ้างอิง

คำอธิบายสรุปสาระสำคัญ, “พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518” แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 (ฉบับที่ 3), 2532.

เชษฐา สายสุนทร, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518” หลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2562.

ไชยยศ เหมะรัชตะ, “เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิ การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” รายงานผลการวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ, (2530), 565.

นางสาวสุจิตตรา พูนสวัสดิ์, “กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาเกษตรกรไทย” รายงานการศึกษาทางวิชาการ (พฤษภาคม 2561)

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม, (2540), 111 – 113.