

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม¹

วรรณวิสา โชคศิริ²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่าการปฏิรูปที่ดินเกิดจากแนวคิดของรัฐที่มีอุดมการณ์หรือนโยบายแบบรัฐสวัสดิการ (Welfare-State) เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาคาขาดแคลนที่ดินทำกินของชาวนา โดยกระจายสิทธิการถือครองที่ดินประกอบกับปรับปรุงประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรเพื่อยกระดับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กันไป ซึ่งในประเทศไทยได้มีการก่อตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้นมาด้วยเจตนารมณ์ที่ต้องการแก้ไขความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยเกี่ยวกับปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร การเช่าที่ดินทำเกษตรกรรมในราคาสูง เพราะขาดอำนาจต่อรองกับนายทุน ภาวะสินค้าทางการเกษตรตกต่ำ ที่ดินขาดการบำรุง ที่ดินถูกปล่อยทิ้งร้าง และด้วยการเรียกร้องของชาวนา ชาวนา ต่อรัฐบาลในขณะนั้น จึงเป็นที่มาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2518 การนำวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ในระยะแรกๆ ยังไม่ได้รับการตอบรับจากเกษตรกรมาเท่าที่ควร เพราะการได้รับจัดสรรที่ดินจาก ส.ป.ก. นั้น เกษตรกรจะได้รับเพียงหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น มิได้รับเป็นโฉนดที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด หรือหากเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ การใช้กรรมสิทธิ์ก็สามารถใช้ได้อย่างกรรมสิทธิ์ที่มีเงื่อนไข เพราะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั่นเอง แต่พันธกิจของ ส.ป.ก. ไม่ได้มีแค่การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ยังมีการพัฒนาที่ดิน สร้างรายได้ให้แก่เกษตรกร เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น จึงมีการจัดสวัสดิการเกี่ยวกับการสาธารณสุข การศึกษา และจากจัดหาแหล่งเงินกู้เพื่อใช้ในการลงทุนด้านการเกษตร นอกจากนี้ยังมีการจัดที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย และการอนุญาตให้ประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงกิจการต่าง ๆ ที่เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะ อาทิ การสำรวจปีโตรเลียม สำรวจแร่ กิจการกักหน้ลมนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และรองศาสตราจารย์สุรินทร์ รัตนวราห

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

แม้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเกิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขความเหลื่อมล้ำในสังคม แต่ด้วยสภาวะทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปประกอบการขยายตัวเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมภายในประเทศที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา ทำให้ความต้องการใช้ที่ดินของประชากรไทยมากยิ่งขึ้น มูลค่าที่ดินจึงเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จึงทำให้ที่ดิน ส.ป.ก. มีมูลค่าเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ทั้ง ๆ ที่เป็นที่ดินที่ไม่สามารถเปลี่ยนมือได้ เกษตรกรในพื้นที่เริ่มปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตของตนไปตามการพัฒนาของสภาพเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ การโอนเปลี่ยนมือ นอกจากนี้ยังมีนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลผลักดันเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชน เช่น การปลูกไม้หวงห้าม การทำเหมืองแร่รวมถึงกิจการพลังงานลม เป็นต้น

จากการศึกษาประเด็นปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้มีประเด็นปัญหา ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง คือ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับนิยามความหมายของคำว่า “เกษตรกรรม” โดยคำว่า “เกษตรกรรม” ที่ปรากฏในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 นั้น ไม่รวมถึง “การป่าไม้” จึงทำให้มีประเด็นถกเถียงกันว่า หากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินต้องการปลูกป่าในพื้นที่ที่ดินได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการส่งเสริมให้ปลูกป่าเพื่อกระตุ้นการทำไม้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อส่งออกไปยังสหภาพยุโรปตามนโยบายของรัฐและพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 ที่มีการปลดล็อกไม้หวงห้ามแล้วนั้น สามารถทำได้หรือไม่ เพราะเมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “เกษตรกรรม” ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่รวมถึงการป่าไม้ เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินย่อมไม่สามารถทำการป่าไม้ได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากความล่าช้าของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ไม่มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมสภาพสังคม และกฎหมายที่มีการแก้ไข

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสิทธิในที่ดินภายหลังได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 39 แม้จะเป็นที่ยุติจากการให้ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้พิจารณาในเรื่องการควบคุมสิทธิของผู้ได้รับกรรมสิทธิ์ภายหลังจากชำระราคาค่าเช่าซื้อครบถ้วนให้กับ ส.ป.ก. แล้ว ว่ากรรมสิทธิ์ที่ได้ไปเป็นกรรมสิทธิ์ที่มีเงื่อนไข กล่าวคือ การใช้ประโยชน์ในที่ดินต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่เพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้นในการบังคับใช้กฎหมาย สมควรเพิ่มเติมบทบังคับ บทลงโทษ สำหรับเกษตรกรที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อเป็นการป้องปรามการกระทำความผิดและเป็นการสงวนพื้นที่ทางการเกษตร

นอกจากการควบคุมสิทธิในที่ดินแล้ว ยังควรสนับสนุนให้เกษตรกรที่ไม่ประสงค์จะทำการเกษตรไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ด้านสุขภาพ ฐานะทาง บุตรหลานไม่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม สามารถโอนที่ดินคืนให้แก่ ส.ป.ก. โดยได้รับค่าชดเชยที่ดินที่ดินได้พัฒนาขึ้นมา ซึ่งในมาตรา 39 ก็ได้มีการบัญญัติรับรองในการที่เกษตรกรสามารถโอนคืนที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. ได้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ส.ป.ก. ยังไม่มีกฎหมาย ระเบียบ

หลักเกณฑ์บัญญัติรองรับการจ่ายค่าชดเชยให้แก่เกษตรกรที่ประสงค์จะโอนที่ดินคืนให้แก่ ส.ป.ก. ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาการฝ่าฝืนการขายที่ดินให้แก่บุคคลอื่น

ประเด็นปัญหาที่สาม คือ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินสำหรับกิจการที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ เนื่องจากมีกิจการบางประเภทที่ศาลพิพากษาว่า ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจพิจารณาอนุญาตหรือยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการเหล่านั้นได้ อันได้แก่ กิจการพลังงาน จำพวกกิจการผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานลม กิจการปิโตรเลียม และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายว่าด้วยแร่ เพราะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากกิจการเหล่านี้มิใช่เกษตรกรรมจึงเป็นข้อยกเว้นที่สามารถทำในที่ดิน ส.ป.ก. ได้ แต่หลักการตีความข้อยกเว้นต้องตีความโดยเคร่งครัด เมื่อกิจการต่าง ๆ ตามที่กล่าวมามิได้เป็นประโยชน์โดยตรงแก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ศาลจึงพิพากษาว่าไม่สามารถทำได้ จึงเป็นที่มาของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 ที่ออกมาเพื่อให้ผู้ประกอบการดังกล่าวสามารถประกอบกิจการดังที่กล่าวมาได้ โดยในคำสั่งดังกล่าวยังระบุให้ ส.ป.ก. ดำเนินการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่จนถึงปัจจุบันพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่มีมีการแก้ไขเพื่อให้รองรับกิจการดังกล่าวแต่อย่างใด

นอกจากนี้กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2560 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/ 2560 ได้กำหนดให้การยื่นขอความยินยอมหรือขออนุญาตในส่วนของกิจการพลังงาน และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายว่าด้วยแร่นั้น จำกัดกลุ่มผู้ประกอบการที่สามารถยื่นขอความยินยอมหรือขออนุญาตได้เฉพาะกลุ่ม จึงเห็นว่าไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิไว้

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับประเด็นปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งสามประการตามที่กล่าวไปข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับนิยามความหมายของคำว่า “เกษตรกรรม” ควรเพิ่มเติมความหมายของคำว่า “เกษตรกรรม” ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้รวมถึง “การป่าไม้” โดยเพิ่มเติมมาตรา 4 คำว่า “เกษตรกรรม” เป็น “การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ รวมถึงการป่าไม้และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสิทธิในที่ดินภายหลังได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 39 ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 39 วรรคสอง “การใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามวรรคหนึ่ง ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หากฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม ส.ป.ก. สามารถดำเนินการเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป”

ทั้งนี้ เรื่องการจ่ายค่าชดเชยกรณีเกษตรกรโอนสิทธิในที่ดินคืนให้แก่ ส.ป.ก. นั้น ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 39 วรรคสาม “การโอนสิทธิในที่ดินไปยัง ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ให้ ส.ป.ก. จ่ายค่าชดเชยการใช้ที่ดินให้แก่บุคคลผู้โอนสิทธิ ทั้งนี้ การคำนวณ วิธีการจ่ายค่าชดเชย และการอุทธรณ์การคำนวณค่าชดเชยให้เป็นไปหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ส.ป.ก. กำหนด”

3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินสำหรับกิจการที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ควรเพิ่มเติมความหมายของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ใหม่เป็น “การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น และให้รวมถึงการจัดที่ดินเพื่อกิจการที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ” เพื่อให้สามารถประกอบกิจการต่าง ๆ ที่ประโยชน์ต่อประเทศได้ และเห็นควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นคำขอความยินยอมหรืออนุญาตที่ควรเปิดโอกาสให้บุคคลทุกคนมีโอกาสยื่นคำขอโดยไม่ต้องสงวนไว้แต่ผู้ประกอบการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ

เอกสารอ้างอิง

กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. พิมพ์ครั้งที่ 4 . กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, 2526.

อภิชาติ วงษ์คำ. “แนวคิดในการประเมินมูลค่าที่ดินรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินแบบรายแปลงจากต้นแบบวิธีการประเมินมูลค่าที่ดินเขตเกษตรกรรมในรัฐเวอร์จิเนีย: สหรัฐอเมริกา.” ใน 44 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 85 – 91. กรุงเทพมหานคร: 2562.

เทียมทัน อุณหะสุวรรณ. “การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

