

ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518¹

อังคณา ประพาฬพงษ์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและการถือครองในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาแล้ว ทำให้ทราบว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินครอบครองเป็นของตนเอง ถือว่าเป็นต้นทุนทางสังคม แต่เมื่อมีการเพิ่มขึ้นของประชากรทำให้เกิดสถานะการไร้ที่ดินทำกิน สะท้อนให้เห็นจากสถานการณ์ในปัจจุบัน พบว่า เกิดการบุกรุกเข้าถือครองที่ดินไม่ว่า ผู้ถือครองที่ดินรายเล็ก และผู้ถือครองรายใหญ่ เข้าครอบครองที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น รัฐบาลในขณะนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการทางกฎหมาย โดยการยึดคืนพื้นที่เพื่อให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดิน เพื่อกระจายการถือครองที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินต่อไป

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกร ซึ่งสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรตลอดระยะเวลา 45 ปีแล้ว และได้มีการแก้ไขกฎหมายจำนวน 2 ครั้ง ก็ยังคงไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และในส่วนบทลงโทษ ยังคงต้องอาศัยกฎหมายอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 หากผู้ครอบครองที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ จะมีโทษจำคุก แต่หากการถือครองที่ดินต่ำกว่า 50 ไร่ ก็ไม่สามารถบังคับได้นั่นเอง

ผู้ศึกษาเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายที่ยังขาดประสิทธิภาพ เกิดจากการที่พระราชบัญญัตินี้ยังมีปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดที่ดินของรัฐ มาตรา 26 (4)

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดที่ดินของรัฐตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 (4) ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อดำเนินการจัดที่ดินของรัฐ โดยการนำที่ดินในเขตป่าสวนแห่งชาติ กรมป่าไม้ได้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อม

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และ รองศาสตราจารย์กำธร กำประเสริฐ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

โทรมแล้ว ซึ่งมีราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่อยู่แล้วทั้งสิ้น เห็นได้ว่า เป็นการปรับปรุงสิทธิให้แก่เกษตรกรที่บุกรุกแผ้วถางป่า มิใช่การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้อย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ การดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าว ก็เกิดปัญหาในเรื่องคุณสมบัติของผู้ได้รับสิทธิในการจัดที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นสัญชาติไทย บรรลุนิติภาวะ ฯลฯ ปรากฏว่า ยังมีกรณีที่มีผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นนายทุนหรือผู้มีอิทธิพล ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วย จึงส่งผลให้การจัดที่ดินเป็นไปค่อนข้างยาก

จากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงทางสังคมตามยุคตามสมัยทำให้มีหลายประเด็นปัญหาที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ส่งผลให้การจัดที่ดินไม่เป็นธรรม ไม่ว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่การทำประโยชน์ เป็นรีสอร์ทหรือสถานที่อื่น ๆ โดยคำนึงถึงผลตอบแทนรายได้ที่มีอัตราสูง ทำให้การจัดที่ดินของรัฐก็ประสบปัญหาเช่นกัน ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับการนำที่ดินเพื่อไปขออนุญาตที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบางรายคิดว่าสามารถนำที่ดินของตนไปซื้อขายจำหน่ายโอนกรรมสิทธิ์ เนื่องจากตนเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ตลอดจนลักษณะพื้นที่ที่จัดให้แก่เกษตรกร ไม่ตรงกับความต้องการของผู้ขอรับการจัดที่ดินอย่างแท้จริง ทำให้เกิดการละทิ้งที่ดิน ส่งผลให้รัฐสูญเสียงบประมาณในการพัฒนาแปลงที่ดินดังกล่าว ทั้งนี้ การจัดที่ดินของรัฐโดยนำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น ซึ่งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ ที่ต้องการจะแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมเกิดจากสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกร เป็นปัญหาที่ยาวนานพอสมควร จึงทำให้เกิดปัญหาการจัดที่ดินของรัฐ ตามมาตรา 26 (4) นั้นเอง

2. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิการถือครองในที่ดิน มาตรา 30

ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิการถือครองในที่ดิน มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 เนื่องจากตามมาตรา 30 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นและเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นการจัดที่ดินให้แก่บุคคล ซึ่งมีสิทธิในการถือครองที่ดิน ตามขนาดที่กำหนด ในส่วนการประกอบเกษตรกรรมทั่วไป ไม่เกิน 50 ไร่ เลี้ยงสัตว์ใหญ่ ไม่เกิน 100 ไร่ สถาบันเกษตรกร ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร และถ้าครอบครองก่อนปี 2524 จัดให้ไม่เกิน 100 ไร่ การบัญญัติกฎหมายตามมาตรานี้ ก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากผู้ถือครองที่ดินที่มีอยู่ก่อนแล้วได้ครอบครองที่ดินไว้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ได้อาศัยช่องว่างของกฎหมายดำเนินการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินดังกล่าวให้แก่บุคคลภายในครอบครัว ให้มีขนาดการถือครองมีเนื้อที่ใกล้เคียงกับขนาดเนื้อที่กระจายสิทธิให้กับบรรดาเครือญาติ ทำให้เกิดปัญหาที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่จะให้มีพื้นที่ที่จะนำไปจัดที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน กล่าวคือไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรได้

นอกจากนี้ สภาพการณ์ที่จำนวนประชากรของชาติมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นและความต้องการในที่ดินในอนาคตอันใกล้ยังมีอัตราสูงเพิ่มมากขึ้นนั้น จึงอาจเกิดปัญหาสิทธิการถือครองที่ดินตามที่ระบุไว้

ข้างต้นที่ผู้ถือครองที่ดินได้รับสิทธิตามกฎหมาย ในส่วนการประกอบเกษตรกรรมทั่วไป ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าหากพิจารณาเกี่ยวกับค่าครองชีพของคนไทย และต้นทุนการปลูกไม้ผล ทำนา ทำไร่ รวมทั้งผลตอบแทนโดยเฉลี่ย ถ้าหากผู้ได้รับการจัดที่ดินได้รับสิทธิการถือครองที่ดินพื้นที่จำนวนมากเกินกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จะส่งผลให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้น ทำให้การกำหนดสิทธิการถือครองในที่ดินที่เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร

3. ปัญหาเกี่ยวกับการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดก มาตรา 39

ปัญหาเกี่ยวกับการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดก มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 39 ได้มุ่งควบคุมกลุ่มครองพื้นที่แปลงเกษตรกรรม เพื่อมิให้ที่ดินตกไปสู่ผู้ที่มีใจเกษตรกร ช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเพียงพอ ทั้งนี้ ในการตกทอดทางมรดกในที่ดินให้แก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรทั้งหมดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ ย่อมเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น หากยังไม่มีกฎกระทรวง ข้อยกเว้นต่าง ๆ ที่ระบุไว้ว่า “เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” ยังไม่เกิดขึ้น ที่ดินแปลงดังกล่าว ก็ต้องตกอยู่ในบังคับห้ามแบ่งแยก หรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่น ตามมาตรา 39 จึงทำให้เห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดก ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัตินี้ จะต้องมียกเว้นหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงให้รวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากตั้งแต่การประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงแต่อย่างใด

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการสิทธิและการถือครองในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดที่ดินของรัฐ มาตรา 26 (4)

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 26 (4) ดังนี้

เดิมบัญญัติว่า “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว...

(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ”

แก้ไขเพิ่มเติมว่า “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว...

(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว พื้นที่ที่กรมป่าไม้ส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีพระราช-กฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ให้ถือว่าที่ดินดังกล่าว ถูกเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติโดยผลของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน สามารถดำเนินการตามมาตรา 25 และถือเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 26 ทวิ โดยมีอำนาจการจัดที่ดินตามมาตรา 30”

2. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิการถือครองในที่ดิน มาตรา 30

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 (1) ดังนี้

เดิมบัญญัติว่า “บรรดาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดทั้งนี้ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)”

แก้ไขเพิ่มเติมว่า “บรรดาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดทั้งนี้ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินเจ็ดสิบไร่สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดก มาตรา 39

ตามมาตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 39 ดังนี้

เดิมบัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่ เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวง”

แก้ไขเพิ่มเติมว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิซึ่งเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่ เป็นโอนหรือการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยัง ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เอกสารอ้างอิง

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. ที่ดินกับชาวนา ปฏิวัติหรือปฏิรูป. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2521.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. รวมคำพิพากษาของศาลฎีกา คำวินิจฉัยของศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำสั่งศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2554.

_____. เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 214. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2549.