

มาตรการในการแก้ไขการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมิชอบด้วยกฎหมาย¹

ปวีร์ สุทาประดิษฐ์²

สังคมไทยมีรากฐานมาจากสังคมเกษตรกรรม การที่สังคมไทยมีรากฐานจากเกษตร ประชากรกว่าครึ่งหนึ่งของไทยประกอบอาชีพทางการเกษตร ส่งผลให้ประเทศไทยมีจำนวนประชากรในภาคเกษตรไม่น้อยกว่าสามสิบล้านคน ดังนั้นการพัฒนาการเกษตรจึงเป็นการพัฒนาที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะจะส่งผลให้ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีรายได้สูงขึ้น และมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นการผลิตพืชเป็นกิจกรรมทางการเกษตรที่ให้ผลผลิตที่อาจใช้เป็นสินค้าส่งออก เช่น ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ใช้เป็น ดังนั้นการปลูกพืชจึงเป็นกิจกรรมทางการเกษตรที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญของกิจกรรมทางการเกษตรสาขาอื่นๆ และอุตสาหกรรมหลายแขนงและจัดเป็นกิจกรรมที่ประเทศเกษตรกรรมอย่างประเทศไทยจะต้องให้ความสนใจ ซึ่งในการทำเกษตรกรรมนั้นจำเป็นต้องใช้ที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญ โดยที่ดินในภาคการเกษตรกรรมส่วนใหญ่ต้องใช้ที่ดินเป็นขนาดที่ดินที่มีขนาดใหญ่ในการทำเกษตรกรรม ทำให้เกิดการแย่งการครอบครองที่ดิน รวมไปถึงการผูกขาดการถือครองที่ดินจำนวนมากอยู่ในบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคล บริษัท ห้างร้านต่างๆ ไม่เว้นแม้แต่ที่ดินของรัฐซึ่งมีจุดประสงค์ปรับปรุง สิทธิการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิในที่ดิน ให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ หรือผู้ที่มีความประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม

จากการค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ทำให้ทราบว่าได้มีพยายามแก้ไขการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 36/2559 แต่อย่างไรก็ตามยังปรากฏปัญหาทางกฎหมายซึ่งไม่ครอบคลุมอยู่หลายประการ จึงขอกล่าวถึงประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาขนาดการถือครองที่ดินมาตรการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกำหนดขนาดที่ดินซึ่งสามารถใช้มาตรการฯ กรณีแรก ที่ดินซึ่งผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันบุคคลดังกล่าวต่างไม่ให้ความร่วมมือหรือความยินยอมเพื่อเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตั้งแต่ 500 ไร่ ขึ้นไป นั้นการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีการกำหนดเขตเป็นหลายแปลงหลายไร่ ซึ่งแตกต่างจำนวนไร่กันไปตามลักษณะของที่ดินที่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมิชอบด้วยกฎหมายโดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเริง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ จุฬพร วงศ์ทองนครรินทร์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียพล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดพังงา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นำมาปฏิรูปที่ดิน ซึ่งในแต่ละเขตพื้นที่อาจมีการยื่นคำขอเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินแล้ว ซึ่งยังเหลือผู้ถือครองที่ยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินอันประกอบด้วยผู้ถือครองรายเดียวหรือหลายรายซึ่งไม่ยินยอมหรือให้ความร่วมมือในการเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งรวมที่ดินเนื้อที่ไม่ถึง 500 ไร่ ทำให้เกิดปัญหาการไม่อาจนำที่ดินที่ไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินได้ทั้งหมด กรณีที่สองที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินคืนสิทธิเข้าทำประโยชน์แล้วและครอบครองโดยบุคคลที่มีผู้ใช้ผู้ได้รับการจัดที่ดินตั้งแต่ 100 ไร่ขึ้นไป ซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 นั้นกำหนดการขนาดถือครองไว้ 4 ประเภท 1. จำนวนที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน เพื่อใช้ประกอบเกษตรกรรม 2. จำนวนที่ดินไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับเกษตรกร และบุคคลในครอบครัวเดียวกัน เพื่อใช้ประกอบเกษตรกรรม ประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศ 3. จำนวนตามที่คณะกรรมการฯ เห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร 4. ถ้าเป็นที่ดินของรัฐ และมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนด ก่อนเวลาที่คณะกรรมการฯ กำหนด (พ.ศ. 2524) จัดให้ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 100 ไร่ (มาตรา 30 วรรคสาม) ซึ่งไม่มีกรณีกำหนดการถือครองที่ดินที่เกิน 100 ไร่ แต่มาตรการแก้ไขปัญหปัญหการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้น แก้ไขปัญหาที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินคืนสิทธิเข้าทำประโยชน์แล้วและครอบครองโดยบุคคลที่มีผู้ใช้ผู้ได้รับการจัดที่ดิน ตั้งแต่ 100 ไร่ขึ้นไป แต่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินกำหนดการถือครองที่ดินสูงสุดไม่เกิน 100 ไร่ ทำให้เกิดปัญหาว่าการแก้ไขปัญหในกรณีที่สองนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ กรณีสุดท้ายคือที่ดินที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ส่งมอบแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ตั้งแต่ 500 ไร่ขึ้นไป เป็นการกำหนดการบังคับใช้มาตรการฯ ที่ไม่สอดคล้องกับปัญหการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ส่งมอบที่ดินคืนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินนั้น อาจมีกรณีประเด็นข้อพิพาทในที่ดินที่มีคำขอท้ายฟ้องให้ส่งมอบที่ดินคืนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินที่มีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึง 500 ไร่ ทำให้เกิดปัญหาว่าการจำนวนเนื้อที่กำหนดในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ส่งมอบที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นไม่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นปัญหาที่สอง มาตรการแก้ไขปัญหการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมายกำหนดบทลงโทษเพียงกรณีภายหลังมีการมีสั่งให้ผู้ครอบครองที่ดินรื้อถอน ทำลายหรือกระทำการอื่นใด แก่สิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดในพื้นที่เป้าหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความสั่ง หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งสามารถยึด รื้อถอน ทำลาย หรือกระทำการอื่นใด กับสิ่งปลูกสร้างที่เป็น

อุปสรรคกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยผู้ครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการตามหน้าที่ดังกล่าว อันเป็นการกำหนดโทษกรณีไม่ปฏิบัติตามรื้อถอน ทำลาย หรือกระทำการอื่นใด แก่สิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดในที่ดินซึ่งถือครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นขั้นตอนการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ถือครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายกลับคืนมาสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพียงเท่านั้น ไม่ได้มีการกำหนดโทษอื่นใดอันเป็นการลงโทษผู้ถือครองที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งได้ถือครองที่ดินเหล่านี้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

ประเด็นปัญหาที่สาม มาตรการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาว่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งผู้ถือครองที่ดินไม่ยินยอมหรือไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินนั้น ให้ผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ยื่นคำร้องเพื่อแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยหากผู้ครอบครองที่ดินไม่มายื่นคำร้องแสดงสิทธิในที่ดิน หรือสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เห็นด้วยกับคำร้องตามหลักฐานแสดง หรือหรือไม่ปรากฏว่ามีผู้ครอบครองที่ดินในที่ดินดังกล่าวสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเป็นผู้พิจารณาว่าหลักฐานดังกล่าวเห็นชอบด้วยหลักฐานที่แสดงหรือไม่ กับทั้งกรณีที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินสันสิทธิ เข้าทำประโยชน์แล้วและครอบครองโดยบุคคลที่มีใช้ผู้ได้รับการจัดที่ดินมีเนื้อที่ตั้งแต่ 100 ไร่ ขึ้นไป นั้นการพิจารณาการสันสิทธิก็เป็นอำนาจของการพิจารณาของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน อาจทำให้เกิดไม่เป็นธรรมและกระบวนการรองรับความผิดพลาดอันเกิดจากการพิจารณาเพียงฝ่ายเดียว

เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการในแก้ไขการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบ จึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ดังนี้

1. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมผู้ศึกษาเห็นควรเสนอแนะให้การแก้ไขขนาดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 36/2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมายกำหนดให้ขนาดที่ดินลดลงดังต่อไปนี้

1.1. ข้อ 1 (1) ที่ดินที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีเนื้อที่ตั้งแต่ 500 ไร่ ขึ้นไป โดยลดจากเนื้อที่ 500 ไร่ ขึ้นไปเป็น 100 ไร่

1.2 ข้อ 1 (2) ที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินสันสิทธิเข้าทำประโยชน์แล้วและครอบครองโดยบุคคลที่มีใช้ผู้ได้รับการจัดที่ดินมีเนื้อที่ตั้งแต่ 100 ไร่ ขึ้นไป โดยลดขนาดเนื้อที่ตั้งแต่ 100 ไร่เป็น 50 ไร่

1.3 ข้อ 1 (3) ที่ดินที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ส่งมอบแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วและมีเนื้อที่ตั้งแต่ 500 ไร่ ขึ้นไป แก้ไขโดยไม่ต้องกำหนดขนาดที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการเอาที่ดินกลับเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมการกำหนดโทษทางแพ่งและอาญาต่อผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย โดยบัญญัติเพิ่มในคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 36/2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย โดยกำหนดโทษทางแพ่งในกรณีการถือครองที่ดินของผู้ที่ไม่ยินยอมหรือให้ความร่วมมือในการเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน กรณีผู้ไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้สั่งสิ้นสิทธิในที่ดินไป และกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ส่งมอบที่ดินคืนแก่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วไม่ได้ส่งมอบคืนนั้น โดยกำหนดราคาประเมินเช่าที่ดินในเขตท้องที่นั้นๆ ต่อเดือนแล้วนำไปคูณจำนวนที่ดิน หากเข้าเกณฑ์การถือครองที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามกรณีทั้งสาม และหากปรากฏการบุกรุกพื้นที่ข้างเคียงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังคงเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งมีในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต้องกำหนดโทษทางอาญาเพิ่มเติมและคำบังคับให้ดำเนินการปลูกป่าชดเชย หรือเสียค่าดำเนินการปลูกป่าเพิ่มเติม แทนค่าปรับทางอาญา

3. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 36/2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย กรณีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งผู้ถือครองที่ดินไม่ยินยอมหรือไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินนั้น ให้ผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ยื่นคำร้องเพื่อแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยหากผู้ครอบครองที่ดินไม่มาขึ้นคำร้องแสดงสิทธิในที่ดิน หรือสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เห็นด้วยกับคำร้องตามหลักฐานแสดง หรือหรือไม่ปรากฏว่ามีผู้ครอบครองที่ดินในที่ดินดังกล่าวกรณีที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินสิ้นสิทธิ เข้าทำประโยชน์แล้วและครอบครองโดยบุคคลที่ไม่ใช่ผู้ได้รับการจัดที่ดินมีเนื้อที่ตั้งแต่ 100 ไร่ ขึ้นไป ให้ยื่นคำร้องขอไต่สวนต่อศาลจังหวัดที่ที่ดินตั้งอยู่เพื่อไต่สวนการถือครองที่ดินหากฟังได้ว่าผู้ถือครองที่ดินทั้งสองกรณีถือครองที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็ให้ศาลมีคำพิพากษาและมีคำบังคับ พร้อมทั้งออกคำบังคับโทษทางแพ่งและโทษทางอาญา

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2547). สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 29 ปีการปฏิรูปที่ดินรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สิน และหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ.2564

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ.2535

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 36/2559 เรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินใน เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย