

ปัญหาการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518¹

สุชาสนี พรหมอินทร์²

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ตั้งแต่แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ของประเทศไทยและต่างประเทศ พบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ดินทั้งหมดประมาณ 320.70 ล้านไร่ (ร้อยละ 0.36 ของพื้นที่โลก) โดยมีการแบ่งประเภทที่ดินของประเทศ เช่นเดียวกับ ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั่วโลก โดยจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ซึ่งมีสัดส่วนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ 143 ล้านไร่ จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวร 4.06 ล้านไร่ ที่ดินรัฐวิสาหกิจ และองค์กรศาสนา 3.50 ล้านไร่ ที่ราชพัสดุ และที่ทหาร 12.25 ล้านไร่ ที่สาธารณประโยชน์ 15.50 ล้านไร่ ที่นิคมสร้างตนเองต่าง ๆ 32.82 ล้านไร่ พื้นที่ถนน ทาง ห้วย หนอง คลอง บึง 10.96 ล้านไร่ และพื้นที่ที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์ 98.61 ล้านไร่ คิดสัดส่วนเป็นเปอร์เซ็นต์ได้ ดังนี้ พื้นที่ดินของประเทศทั้งหมดประมาณ 320.70 ล้านไร่และจากการสำรวจที่ดินของประชาชนที่ถือครอง ซึ่งกรมที่ดินได้ออกเอกสาร สติขตามกฎหมาย พบว่า ที่ดินที่ประชาชนถือครองประมาณ 130 ล้านไร่³ ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินในประเทศไทยนั้น แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ที่ดินของเอกชน และที่ดินของรัฐ โดยที่ดินของเอกชนนั้น ได้แก่ ที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายและทางราชการออกเอกสารสิทธิให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินในรูปของโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 , น.ส.3 ก) ส่วนที่ดินของรัฐนั้น ได้แก่ ที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของ ซึ่งมีหลายประเภท แต่ละประเภทก็จะมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการดูแลรักษา เช่น ที่ป่าไม้ อุทยานแห่งชาติ ที่แม่น้ำ ที่ทางหลวง ที่ราชพัสดุ ที่ ส.ป.ก. ที่นิคมสร้างตนเอง ที่สาธารณประโยชน์ และที่ดินรกร้างว่างเปล่า⁴

สำหรับ “ที่ดิน ส.ป.ก.” หรือที่ดิน “ส.ป.ก.4-01” หรือ ครุฑสีน้ำเงิน เป็นหนังสืออนุญาตที่ออกโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้เข้าไปทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ซึ่ง ส.ป.ก. ได้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานัน และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และ อาจารย์ ดร.พิรพงศ์ จงไพศาลสกุล

²นักศึกษาศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ (สาขาวิชานิติศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์

³จันทร์สม จันทร์อินทร์ และ สันติ เวชชา, “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ,” วารสารวิชาการ สถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก 7, 1 (มกราคม-เมษายน 2564): 497-498.

⁴ชวัล สมจิตต์, การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ [Online], Available URL: <https://kb.psu.ac.th/psukb/bitstream/2016/14606/1/การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ.pdf>.

ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 โดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดยการนำที่ดินของรัฐ และที่ดินที่จัดซื้อจากเอกชนนำมาจัดให้กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ได้เข้าทำประโยชน์ เช่า หรือเช่าซื้อ โดยในการจัดที่ดินดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ได้ออกระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538 และกำหนดให้การคัดเลือกเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินในแต่ละท้องที่ อยู่ในอำนาจการพิจารณาของ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ตามมาตรา 30 กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร โดยจัดให้เช่าได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) กำหนด ตามจำนวนที่ดินที่ คปก. เห็นสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภท และลักษณะการดำเนินงานของ สถาบันเกษตรกรนั้นๆ ซึ่งกำหนดให้เกษตรกรมีสิทธิในการถือครองและทำประโยชน์ในพื้นที่ที่กำหนด รายละเอียดไม่เกิน 50 ไร่ แต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ไม่สามารถซื้อ ขาย โอน ได้ ยกเว้นเป็นมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518⁵ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดตั้งเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยวิธีการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิในที่ดิน ทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนที่มีมากเกินไปจนความจำเป็นให้ไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน พร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาอาชีพ ปรับปรุง ส่งเสริมและสนับสนุนปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่างๆ และให้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น⁶ เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์⁷

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 3 ครั้ง ปีพ.ศ. 2545 เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิในที่ดิน ทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ที่มีมากเกินไปจนความจำเป็นให้ไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน พร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาอาชีพ ปรับปรุง ส่งเสริม และสนับสนุนปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่าง ๆ และให้มีการ

⁵วันวิภา สุขสวัสดิ์, การขอเปลี่ยน ส.ป.ก. 4-01 เป็นโฉนดเพื่อการเกษตร [Online], Available URL:

<https://library.parliament.go.th/th/radioscript/tr2567-feb4,2567> (กันยายน, 19).

⁶พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, มาตรา 4.

⁷สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, คำอธิบายสรุปสาระสำคัญ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 [Online], Available URL: https://www.moac.go.th/law_agri-files-422891791118,2567 (กันยายน, 19).

จัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อเป็นทุนหมุนเวียน และใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น แต่พบว่ากฎหมายฉบับนี้ยังคงมีช่องว่างของบทบัญญัติแห่งกฎหมายอยู่ ดังที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาเพิ่มเติมไว้และสรุปแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่งปัญหาเกี่ยวกับการได้สิทธิของเกษตรกร ตามมาตรา 30 (1) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

มาตรา 30 บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไป

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวตามมาตรา 30 (1) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 กฎหมายกำหนดให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือผู้มีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพสามารถได้รับสิทธิในที่ดินของรัฐที่รัฐจัดสรรให้ครอบครัวละ ไม่เกิน 50 ไร่ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรถือครองในที่ดิน ส.ป.ก. จำนวนไม่เกิน 50 ไร่ โดยกฎหมายระบุว่า “สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่” ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 (3) (6) (7) (10) (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และมาตรา 30 วรรคหนึ่ง และวรรคหกแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ข้อ 4 (1) “เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก หรือผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยตามข้อ 4 (2) ให้นิยามคำว่า “ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่แล้วตามความเป็นจริงและใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีเพื่อประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่นนั้น

นอกจากนี้คำนิยามความหมายของคำว่า “เกษตรกร” ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามคู่มือการขึ้นทะเบียนและปรับปรุงทะเบียนเกษตรกร พ.ศ. 2567 ออกตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการขึ้น ทะเบียนเกษตรกร พ.ศ. 2560 ซึ่งระเบียบฉบับนี้ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 ประกอบมาตรา 10 (3) แห่งพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 หมายถึง

บุคคลธรรมดาที่ประกอบการเกษตร หรือนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบการเกษตร และได้ขึ้นทะเบียนเกษตรกรไว้กับหน่วยงานที่ขึ้นทะเบียนตามระเบียบฯ ส่วนคำว่า “ครัวเรือน” หมายถึง บุคคลเดียวหรือหลายคนที่อยู่อาศัยในบ้านหรือสถานที่อยู่เดียวกันและจัดหาหรือใช้สิ่งอุปโภคบริโภคอันจำเป็นแก่การครองชีพร่วมกันในฐานะทะเบียนเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร เมื่อถูกนำไปใช้เพื่อให้ความช่วยเหลือตามมาตรการภาครัฐต่างๆ ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2556 เป็นต้นมา กำหนดให้ 1 ทะเบียนบ้าน เท่ากับ 1 ครัวเรือน และ “ครัวเรือนเกษตร” หมายถึง บุคคลในครัวเรือนคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนประกอบการเกษตร

จึงเป็นประเด็นปัญหาว่า มาตรา 30 (1) บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครอง สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่เกิน 50 ไร่ ดังนั้น หากบุคคลในครอบครัวเดียวกันเป็นเกษตรกรมากกว่า 2 คน ขึ้นไป เช่น มีพ่อ แม่ ลูกที่บรรลุนิติภาวะ แต่มีความประสงค์ที่จะครอบครองที่ดินไว้มากกว่า 50 ไร่ ลูกที่บรรลุนิติภาวะก็แยกครอบครัวออกไปเพื่อรับสิทธิบรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น ได้โดยชอบ ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายอันทำให้มีการกระทำโดยเจตนาทุจริตในการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. ได้ ซึ่งเป็นเหตุทำให้มีการแยกครอบครัวออกไปเพื่อรับสิทธิในการถือครองที่ดินเพิ่มมากขึ้นอันเป็นการทำให้บุคคลอื่นที่สมควรได้รับสิทธิต้องเสียเปรียบไม่สามารถรับสิทธิดังกล่าวได้เพราะกฎหมายเปิดช่องให้กระทำได้ ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายอันทำให้มีการกระทำโดยเจตนาทุจริตในการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. ได้ เมื่อพิจารณาตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น กลับพบว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้กำหนดให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 6.25 ไร่ และให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อการเกษตรได้ไม่เกิน 18.75 ไร่ หรือ 3 เท่าของที่ดินเพื่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินต่อครัวเรือน ไม่ใช่ต่อบุคคล ในขณะที่ประเทศไทยกำหนดต่อครัวเรือนแต่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามคู่มือการขึ้นทะเบียนและปรับปรุงทะเบียนเกษตรกร พ.ศ. 2567 ให้นิยามว่า “ครัวเรือน” หมายถึง บุคคลเดียว หรือหลายคนที่อยู่อาศัยในบ้านหรือสถานที่อยู่เดียวกันและจัดหาหรือใช้สิ่งอุปโภคบริโภคอันจำเป็นแก่การครองชีพร่วมกันในฐานะทะเบียนเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร กล่าวคือ กำหนดให้ 1 ทะเบียนบ้าน เท่ากับ 1 ครัวเรือน ซึ่งด้วยเหตุดังกล่าวนี้ จึงทำให้มีการแยกครอบครัวเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นเกษตรกรเพื่อขอรับสิทธิในการที่ดิน ส.ป.ก. มากขึ้น แม้ว่าประชาชนคนไทยจะได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด มีดังนั้นจึงควรมีการกำหนดให้มีความชัดเจนว่าบุคคลในครอบครัวนั้นมีขอบเขตเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้ลดช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว

ประเด็นปัญหาที่สองปัญหาเกี่ยวกับมาตรการความรับผิดชอบในการถือครองที่ดินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตัวแทนอำพราง

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 39 บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535

ข้อ 6 เกษตรกรผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิ์ยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ 5 ได้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (3) มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต
- (4) มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็ง และสามารถประกอบการเกษตรได้
- (5) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
- (7) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

จากหลักกฎหมายมาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 กฎหมายกำหนดให้ห้ามมิให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น แต่สามารถแบ่งแยกหรือโอนสิทธิได้แก่กันได้เฉพาะกรณีตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น การโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิให้โอนสิทธิเฉพาะแก่ผู้ที่เป็นเกษตรกรซึ่งเป็นสามีหรือภริยา หรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะเพียงบุคคลใด บุคคลหนึ่งเท่านั้น ส่วนการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ให้สิทธิตกแก่เกษตรกรซึ่งเป็นสามีหรือภรรยาของเกษตรกรเป็นอันดับแรก การจำกัดสิทธิให้ทายาทโดยธรรมเพียงคนเดียวเท่านั้นที่จะขอรับมรดกสิทธิได้ เห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 39 เป็นบทบัญญัติที่ควบคุมและจำกัดสิทธิในที่ดินของเกษตรกร โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้สิทธิในที่ดินซึ่งได้รับเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรต่อไป เมื่อเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิเสียชีวิตลง และตามบทบัญญัติมาตรา 39 ส่วนท้ายได้กำหนดว่าการตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง เช่น นายแดงได้จดทะเบียนรับนายดำเป็นบุตรบุญธรรมเพื่อต้องการโอน

สิทธิที่ดิน สปก. ให้แก่นายคำ ซึ่งการจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรมนี้ระหว่างนายแดงและนายคำ จึงทำให้นายแดงและนายคำสามารถโอนสิทธิที่ดิน สปก. ได้โดยไม่ผิดกฎหมาย

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีประเด็นที่ควรศึกษาว่าการที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับบทลงโทษเกษตรกรที่ปฏิบัติฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้เกษตรกรบางรายไม่เกรงกลัวต่อการกระทำความผิด ทำให้มีการถือครองที่ดินไว้โดยตัวแทนอำพราง เกิดขึ้น เนื่องจากปัจจุบันปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เมื่อกฎหมายไม่ได้มีการบัญญัติบทลงโทษแก่เกษตรกรที่ปฏิบัติฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินไว้อย่างชัดเจน จึงอาจส่งผลให้เกิดปัญหาการถือครองที่ดินโดยการถือครองที่ดินไว้โดยตัวแทนอำพรางมากขึ้น กับทั้งกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าผู้ใช้สิทธิไม่จำเป็นจะต้องมีภูมิลำเนาในที่ดินที่รัฐจัดสรรก็สามารถใช้สิทธิรับถือครองที่ดินดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นเรื่องง่ายต่อผู้มีอำนาจหรือผู้มีอิทธิพลในการกระทำการโดยทุจริตได้ง่ายมากขึ้น

นอกจากนี้ในปัจจุบันมีการประกาศจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) นำร่องเพื่อ “แปลงที่ดิน” ส.ป.ก. 4-01 เป็นโฉนดให้แก่เกษตรกร ซึ่งออกเป็นระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 (3) (6) (7) (10) (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และมาตรา 30 วรรคหนึ่ง และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2538 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532ซึ่งจะทำให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นของผู้ที่ไม่สมควรได้รับ เพราะการครอบครองที่ดินโดยไม่เปิดเผยหรืออาจแสดงให้เห็นได้ชัดเจนการเข้าครอบครองที่ดินโดยตัวแทนอำพรางที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ และอาจมีการละเมิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนทรัพย์สินทางที่ดินด้วย ดังนั้น จึงควรศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดโทษและความรับผิดชอบในการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. โดยตัวแทนอำพราง เพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของตัวจริงอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายฉบับนี้ ให้นุคคลที่เป็นตัวแทนอำพรางและบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบในการนี้โดยนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาใช้บังคับ ซึ่งเป็นการถือครองที่ดินแทนบุคคลอื่นนั้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ไม่ได้มีการกำหนดโทษแก่บุคคลกลุ่มนี้ไว้ทั้งที่การถือครองที่ดินแทนบุคคลอื่นจะมีเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน และแม้ว่าจะมีมาตรการต่างๆ ออกมาเพื่อป้องกันและปราบปรามแล้วก็ตาม แต่ในกฎหมายที่ดิน ส.ป.ก. ไม่ได้มีการลงโทษผู้ถือครองที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งได้ถือครองที่ดินเหล่านั้นมาโดยมิชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด จึงเป็นผลทำให้ผู้ที่มีที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ ใช้วิธีการดังกล่าวโดยการใช้นุคคลอื่นถือครองให้แต่ตนทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ทั้งยังพบว่าปัจจุบันปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เมื่อกฎหมายไม่ได้มีการบัญญัติบทลงโทษแก่เกษตรกรที่ปฏิบัติ

ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินไว้อย่างชัดเจน จึงอาจส่งผลให้เกิดปัญหาการถือครองที่ดินโดยการถือครองที่ดินไว้โดยตัวแทนอำพรางมากขึ้น กับทั้งกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า ผู้ใช้สิทธิไม่จำเป็นจะต้องมีภูมิลำเนาในที่ดินที่รัฐจัดสรรก็สามารถใช้สิทธิรับถือครองที่ดินดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นเรื่องง่ายต่อผู้มีอำนาจหรือผู้มีอิทธิพลในการกระทำการโดยทุจริตได้ง่ายมากขึ้น ดังนั้นจึงควรกำหนดโทษแก่ผู้ที่เป็นตัวแทนในการถือครองที่ดินนั้นด้วย เพื่อให้เกิดความหลาบจำไม่กล้ากระทำผิดอีก

ประเด็นปัญหาที่สามปัญหาความไม่ครอบคลุมของกฎหมายเกี่ยวกับบทกำหนดโทษของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปล่อยปละละเลยให้มีการครอบครองที่ดินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ปัจจุบันจะเห็นว่ามีกรณีการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. โดยมีชอบด้วยกฎหมายของผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติในการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. เพิ่มมากขึ้น ดังที่เป็นข่าวใหญ่ เช่น ในกรณีที่ดิน ส.ป.ก. พระพรก.เพื่อไทย จ.นครราชสีมา ยึดถือครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าไม้ถาวรป่าวังน้ำเขียว ต.อุดมทรัพย์ อ.วังน้ำเขียว จ.นครราชสีมา และยึดถือครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ต.วังน้ำเขียว อ.วังน้ำเขียว จ.นครราชสีมา โดยมีชอบ⁸ กรณีของอดีต ส.ส.ราชบุรี พรรคพลังประชารัฐ ครอบครองที่ดิน กว่า 1,706 ไร่ ในพื้นที่ หมู่ 6 ตำบลรางบัว อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี โดยไม่รับอนุญาตและไม่เข้าข่ายมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร⁹ และในกรณีอดีตกำนันจังหวัดกาญจนบุรี และภรรยา ฐานบุกรุกและยึดถือครอบครองที่ดินในความครอบครองดูแลของรัฐที่จังหวัดกาญจนบุรี เกินกว่า 50 ไร่¹⁰ นอกจากนี้ ยังปรากฏว่ามีบุคคล ซึ่งไม่มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเข้าใช้ประโยชน์โดยอ้างสิทธิในที่ดินจากการซื้อขายต่อจากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือมีการเปลี่ยนมือที่ดินที่จัดให้แก่เกษตรกรเพื่อถือครองที่ดินเป็นแปลงขนาดใหญ่ และได้นำพื้นที่ดังกล่าวไปประกอบเกษตรกรรมในรูปแบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ซึ่งจะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศอย่างรุนแรงในระยะยาว หรือในบางกรณี

จากที่กล่าวนี้ ถึงแม้รัฐบาลจะได้ออกกฎหมายออกมาเพื่อป้องกันและลงโทษผู้ซึ่งทำการบุกรุกที่ดินของรัฐแต่ก็ยังมีผู้กระทำความผิดกฎหมาย เมื่อพิจารณาจากตัวบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และที่แก้ไขปรับปรุง กลับพบว่ากฎหมายไม่ได้บัญญัติการกำหนดโทษแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนรู้เห็นหรือปล่อยปละละเลยให้มีการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. โดยมีชอบด้วย

⁸สำนักข่าวมติชน ออนไลน์, สุชาติ อดีตร.ส.สุเทพ เทือกสุบรรณ เจอป.ป.ช.ฟันจริยธรรมร้ายแรง ถือครองภ.บ.ท.5 ป่าวังน้ำเขียว [Online], Available URL: https://www.matichon.co.th/politics/news_4544055_2567 (กันยายน, 11).

⁹สำนักข่าวอิสรา, ทางแผนที่กฎกระทรวง ฉ.1069 ขมวดปม ส.ป.ก.‘ปาริณา’ก่อน‘วิษณุ’บอกคืบแล้วไม่ผิด? [Online], Available URL: <https://www.isranews.org/content-page/item/83357-isranews-83357.html>, 2567 (กันยายน, 11).

¹⁰สำนักงานโศกพิสัย, ศาลอาญา พิพากษาจำคุก 10 ปี 16 เดือน กำนันเจียะ-ภรรยา บุกรุกป่าเมืองกาญจน์ กว่า 50 ไร่ [Online], Available URL: https://www.posttoday.com/politics/355132_2567 (กันยายน, 19).

กฎหมาย โดยผู้ที่ไม่มีความสมบูรณ์ในการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. อีกทั้งตามประมวลกฎหมายอาญาก็ไม่ได้มีการบัญญัติโทษแก่เจ้าหน้าที่ที่ปล่อยปลละเลยหรือรู้เห็นในการกระทำผิดของผู้ที่กระทำการแทนบุคคลอื่นไว้ แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดโทษแก่ข้าราชการที่มีพฤติการณ์เป็นการกระทำผิดทางวินัยไว้ ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนรู้เห็นหรือปล่อยปลละเลยให้มีการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. โดยมีชอบด้วยกฎหมายนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ถือเป็นการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงเนื่องจากการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 82 เท่านั้น ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ไม่ได้บัญญัติไว้ซึ่งบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดในกรณีที่เป็นผู้มีส่วนรู้เห็นหรือปล่อยปลละเลยให้มีการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. โดยมีชอบด้วยกฎหมายไว้นั้น จึงอาจทำให้มีผู้ถือครองที่ดินโดยมิชอบ ทั้งที่ถือเองเกินที่กฎหมายกำหนดและถือโดยมีผู้ถือครองที่เป็นตัวแทนอำพรางเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ไม่ได้บัญญัติไว้ซึ่งบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดในกรณีที่เป็นผู้มีส่วนรู้เห็นหรือปล่อยปลละเลยให้มีการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. โดยมีชอบด้วยกฎหมายไว้ อีกทั้งประมวลกฎหมายอาญาก็ไม่ได้มีการบัญญัติโทษแก่เจ้าหน้าที่ที่ปล่อยปลละเลยหรือรู้เห็นในการกระทำผิดของผู้ที่กระทำการแทนบุคคลอื่นไว้โดยตรง แต่ในกรณีที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ความรับผิดชอบที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ต้องได้รับนั้นเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ดังนั้น จึงมีเพียงบทกำหนดโทษของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น ทั้งที่บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวนี้ควรมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เพราะการที่กฎหมายซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่บังคับใช้กับที่ดิน ส.ป.ก. นั้น ไม่ได้มีการกำหนดโทษไว้นั้นจึงอาจทำให้มีผู้ถือครองที่ดินโดยมิชอบ ทั้งที่ถือเองเกินที่กฎหมายกำหนดและถือโดยมีผู้ถือครองที่เป็นตัวแทนอำพรางเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การกำหนดบทกำหนดโทษแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปล่อยปลละเลยให้มีการกระทำผิดนั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวและไม่กล้ากระทำอีก นอกเหนือจากบทกำหนดโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดโทษแก่ข้าราชการที่มีพฤติการณ์เป็นการกระทำผิดทางวินัยด้วย

จากการศึกษาปัญหาการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ของประเด็นปัญหาทั้ง 3 ประเด็นปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการได้สิทธิของเกษตรกร ตามมาตรา 30 (1) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

เนื่องจากมาตรา 30 (1) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 กำหนดให้บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบัน

เกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดทั้งนี้ ตามขนาดการถือครอง สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่เกิน 50 ไร่ จึงทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายอันทำให้มีการกระทำโดยเจตนาทุจริตในการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. ได้ ซึ่งเป็นเหตุทำให้มีการแยกครอบครัวออกไปเพื่อรับสิทธิในการถือครองที่ดินเพิ่มมากขึ้น

เดิม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

มาตรา 30 บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรรมนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่น

ให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนดสำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณีตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าวต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. 2510 ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศ

กำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุม การเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด”

เห็นควรเพิ่ม วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

เป็น “ตามความวรรคหนึ่ง (1) บุคคลในครอบครัวเดียวกัน ให้หมายถึง กลุ่มบุคคลที่อยู่ร่วมกันซึ่งอาจมีความสัมพันธ์ทางสายเลือดหรือไม่มีความสัมพันธ์ทางสายเลือด อันประกอบด้วยบุคคลที่แต่งงานกัน บุตรผู้เป็นทายาท ปู่ย่า ตายายผู้มีอุปการะ และบุคคลอื่นที่มารวมอาศัยอยู่ร่วมกันหลังเดียวกัน”

2. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการความรับผิดชอบในการถือครองที่ดินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตัวแทนอำพราง

มาตรการความรับผิดชอบในการถือครองที่ดินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตัวแทนอำพราง ซึ่งปัจจุบันพบว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับ บทลงโทษเกษตรกรที่ปฏิบัติฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้เกษตรกรบางรายไม่เกรงกลัวต่อการกระทำความผิด ทำให้มีการถือครองที่ดินไว้โดยตัวแทนอำพรางเกิดขึ้น

เดิม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับ มาตรการความรับผิดชอบและบทลงโทษเกษตรกรที่ปฏิบัติฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้เกษตรกรบางรายไม่เกรงกลัวต่อการกระทำความผิด ทำให้มีการถือครองที่ดินไว้โดยตัวแทนอำพราง

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

เป็น “ผู้ใดถือครองที่ดินแทนบุคคลอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้จัดให้แก่เกษตรกรเพื่อเกษตรกรรม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

3. ปัญหาความไม่ครอบคลุมของกฎหมายเกี่ยวกับบทกำหนดโทษของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปล่อยปละละเลยให้มีการครอบครองที่ดินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปล่อยปละละเลยให้มีการครอบครองที่ดินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

ไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษในกรณีดังกล่าวไว้ จึงทำให้มีผู้ถือครองที่ดินโดยมิชอบ ทั้งที่ถือเองเกินที่กฎหมายกำหนดและถือโดยมีผู้ถือครองที่เป็นตัวแทนอำพรางเพิ่มมากขึ้น

เดิม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ไม่ได้บัญญัติไว้ซึ่งบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่กระทำผิดในกรณีที่เป็นผู้มีส่วนรู้เห็นหรือปล่อยปละละเลยให้มีการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. โดยมิชอบด้วยกฎหมายไว้

บทบัญญัติ 50 หมวด 5 บทกำหนดโทษ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

เป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่บุคคลใดปล่อยปละละเลยหรือรู้เห็นการกระทำซึ่งเป็นการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. โดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสามแสนบาท และให้ทำทัณฑ์บนไว้หากเป็นความผิดครั้งแรก แต่หากปรากฏภายหลังว่าการกระทำนั้นกินเวลานานให้นานให้ไล่ออกทันที”

เอกสารอ้างอิง

- จันทร์สม จันทร์อินทร์ และ สังเวียน เทพผา, “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ,” วารสารวิชาการสถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก 7, 1 (มกราคม-เมษายน 2564): 497-498.
- ฉัตรชนก ชลวณิชกุล, “ปัญหาการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,” นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2563.
- เฉลิมชัย ศรีจันทร์, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการคุ้มครองพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2566.
- ชนิสรา เกตุแก้ว, “การใช้ที่ดินตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อวัตถุประสงค์อื่น: ศึกษากรณีการใช้พื้นที่เพื่อกิจการกังหันลมผลิตไฟฟ้า,” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.
- ชัชวาล สมจิตต์, การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ [Online], Available URL: <https://kb.psu.ac.th/psukb/bitstream/2016/14606/1/การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ..pdf>.
- เชษฐา สายสุนทร, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2562.
- ไชยงค์ ชูชาติ, ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2554.
- ลัดดาวัลย์ อุทัยนา, “การตกทอดทางมรดก “สิทธิการเข้าทำประโยชน์” ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01.” วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 41. 3 (กรกฎาคม - กันยายน 2564): 127.
- วราภรณ์ ศรีวงษ์, “บรรยากาศสองครั้งที่ส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กรของเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน,” วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 41. 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2565): 111.
- วันวิภา สุขสวัสดิ์, การขอเปลี่ยน ส.ป.ก. 4-01 เป็นโฉนดเพื่อการเกษตร [Online], Available URL: <https://library.parliament.go.th/th/radioscript/rr2567-feb4>, 2567 (กันยายน, 19).
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โครงการศึกษาและพัฒนาสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กรรมสิทธิ์ในที่ดินรัฐ, กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2555.
- สำนักข่าวอิศรา, ทางแผนที่กฎกระทรวง ฉ.1069 ขมวดปม ส.ป.ก. ‘ปรีณา’ ก่อน ‘วิญญู’ บอกคืนแล้วไม่ผิด? [Online], Available URL: <https://www.isranews.org/content-page/item/83357-isranews-83357.html>, 2567 (กันยายน, 11).
- สำนักงานโสตทูต, ศาลอาญา พิพากษาจำคุก 10 ปี 16 เดือน กำนันเชื้อะ-ภรรยา บุกรุกป่าเมืองกาญจน์ กว่า 50 ไร่ [Online], Available URL: <https://www.posttoday.com/politics/355132>, 2567 (กันยายน, 19).
- สำนักนักข่าวมติชน ออนไลน์, สุชาติ อดีตร.ส.งูเห่า เจอป.ช. พ้นจริยธรรมร้ายแรง ถือครองภ.บ.ท.5 ป่าวังน้ำเขียว [Online], Available URL: https://www.matichon.co.th/politics/news_4544055, 2567 (กันยายน, 11).

