

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ได้รับที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518¹

ชนมณีภา กภาพักดี²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ได้รับที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 รวมไปถึงระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวข้องกับผู้ได้รับที่ดิน โดยมีหลักสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำและปกป้องพื้นที่ประกอบเกษตรกรรม

เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรผู้ยากไร้ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และสนับสนุนให้เกษตรกรที่ขาดแคลนที่ดินหรือไม่มีที่ดินทำกิน ได้รับสิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชนที่รัฐจัดซื้อเพื่อการปฏิรูป ภายใต้การกำกับของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

อย่างไรก็ตาม ผู้ได้รับที่ดินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงแค่ “เกษตรกร” ตามความหมายในมาตรา 4 แต่ยังรวมไปถึงผู้ได้รับที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ตามนัยมาตรา 30 วรรคห้า อีกประเภทหนึ่งด้วย

ผู้เขียนพบว่าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ตลอดจนระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่มีการบังคับใช้มานานแล้วยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย และเกิดความบอบบัญญัติของกฎหมายแตกต่างกันไป มีการวางแนวคำพิพากษาของศาลไม่สอดคล้องกัน ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ผู้เขียนจึงได้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ได้รับที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ได้รับที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล และรองศาสตราจารย์กำธร กำประเสริฐ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติจังหวัดอุทัยธานี

ปัญหาประการแรก ปัญหาความหมายของเกษตรกรรมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 มีการกำหนดนิยาม “เกษตรกรรม” คลุมเครือไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะแก้ไขการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกร โดยพบว่าผู้ได้รับที่ดินตามนิยามในมาตราดังกล่าว เป็นผู้ประกอบอาชีพอื่น มิได้เป็นผู้ที่ประกอบเกษตรกรรมต่ออย่างใด จนทำให้เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและยังคงต้องอยู่ในระบบการเช่าที่ดินจากนายทุนซึ่งครอบครองและได้รับประโยชน์ตามความเป็นจริง

เห็นได้ว่าในช่วงตลอดปี พ.ศ. 2567 มีการนำเสนอข่าวการทุจริตและจัดที่ดินที่ผิดพลาดของ ส.ป.ก. ซึ่งอยู่ในความสนใจของประชาชนและสื่อหลายสำนัก มีข้อวิพากษ์ถึงกฎเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาคุณสมบัติเกษตรกรว่าไม่มีประสิทธิภาพ เอื้อประโยชน์ให้นายทุนซึ่งไม่ใช่เกษตรกรแต่อย่างใด

ทั้งนี้ “เกษตรกรรม” ถูกนิยามไว้ตามมาตรา 4 หมายถึง “ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก...”

ในส่วนคำว่า “การประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก” ไม่มีการกำหนดชัดเจนว่าพิจารณาตามข้อเท็จจริงใด อาทิ 1. การใช้เวลาในการประกอบเกษตรกรรมเป็นหลัก หรือ 2. การมีรายได้จากการประกอบเกษตรกรรมเป็นหลัก หรือ 3. การใช้เวลาและมีรายได้หลักจากการประกอบเกษตรกรรมประกอบกัน หรือ 4. ถูตามแนวทางอื่นๆ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ไม่เป็นการการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มบุคคล หรือเป็นอีกช่องทางให้เกษตรกรบุกรุกที่ดินของรัฐครั้งใหม่ เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน โดยใช้ชื่อผู้อื่นเป็นผู้ครอบครอง หรือเป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นนอมินี(nominee) ซึ่งขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ที่มุ่งเน้นในการจัดสรรที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และกระจายสิทธิในที่ดินจากนายทุน

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการความหมายผู้รับอนุญาต ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ข้อ 3 “ผู้รับอนุญาต” หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประกอบกิจการ” นั้นมีความหมายอย่างกว้าง ไม่มีความชัดเจน

การที่ระเบียบดังกล่าวมุ่งจำกัดควบคุมลักษณะของกิจการ แต่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติผู้ยื่นคำขอไว้ ทำให้บุคคลทั่วไปสามารถรับสิทธิใช้ที่ดินได้ และเกิดการนำที่ดินไปใช้อย่างไม่เหมาะสม อาทิ การซื้อขายเปลี่ยนมือในที่ดินเกษตรกรรมให้ผู้ประกอบกิจการ การสวมสิทธิของลูกจ้างของบริษัทใหญ่ การประกอบกิจการโรงงาน เป็นต้น

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาความเกี่ยวพันระหว่างเกษตรกร และผู้ประกอบการ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ข้อ 8/1

กรณีบุคคลทั้งสองเป็นบุคคลเดียวกัน ผู้ได้รับที่ดินประเภทเกษตรกร มีข้อกำหนดห้ามประกอบอาชีพอื่นเป็นหลัก หากเปลี่ยนแปลงอาชีพไปเป็นผู้ประกอบการอื่นใด อาจเสียสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน

ในขณะที่ผู้ประกอบการสามารถประกอบอาชีพเกษตรกรก็ได้ ไม่มีข้อห้ามโดยการคัดเลือก “ผู้ได้รับอนุญาต” ให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนอกจากการประกอบเกษตรกรรม มุ่งสนใจประเภทของกิจการว่าอยู่ในบัญชีกิจการหรือไม่เท่านั้น และไม่มีข้อกำหนดห้ามเป็นเกษตรกรแต่อย่างใด ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541

ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า เนื่องจากการคัดเลือกผู้ได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก มีทั้งกรณีที่เป็นเกษตรกร และกรณีเป็นผู้ประกอบการสนับสนุนกับการประกอบเกษตรกรรม ดังนั้น การพิจารณาเกษตรกรและผู้ประกอบการฯ โดยเฉพาะกรณีที่บุคคลทั้งสองมีโอกาสที่จะเกี่ยวพันกันหรือเป็นบุคคลเดียวกัน ควรมีมาตรการหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสอดคล้องกัน ในทางเดียวกัน เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ซึ่งควรได้รับการพัฒนาความเป็นอยู่และปรับปรุงอาชีพ มิใช่เป็นมาตรการที่มีลักษณะกีดกันมิให้เกษตรกรกลายเป็นผู้ประกอบการอย่างเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ปัญหาประการสุดท้าย ปัญหาการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเขตที่ดินชุมชน ตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2563 ข้อ 4 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

หลักเกณฑ์ข้อ 4 เปิดทางให้มีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่นนอกเหนือจากเกษตรกรรม เช่น การค้าขาย การบริการ หรือกิจการสาธารณูปโภค ส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรรมซึ่งควรจัดสรรแก่เกษตรกรลดลง และส่งผลกระทบต่อโอกาสของเกษตรกรผู้รอรับการจัดที่ดินตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน แม้ประกาศดังกล่าวจะอ้างอิงอำนาจตามมาตรา 19 (3) และ (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แต่การนิยามคำว่า “เขตที่ดินชุมชน” กลับไม่มีระบุไว้ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นระเบียบที่ใช้ควบคุมการอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจการที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม

ดังนั้นแล้ว เพื่อให้การจัดที่ดินให้แก่ผู้ได้รับที่ดิน ทั้งประเภทเกษตรกร และผู้ประกอบการ
มีประสิทธิภาพและสอดคล้องไปกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.
2518 ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามประเด็นปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาความหมายของเกษตรกร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
มาตรา 4 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ.
2535 มาตรา 3 จากเดิมบัญญัติว่า

“มาตรา 3 บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็น
เกษตรกร

(1) ผู้ยากจน ซึ่งหมายถึงผู้มีรายได้ไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

รายได้ตาม (1) ให้หมายความรวมถึงสิทธิหรือประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้
ด้วย

(2) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึงผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับ
ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

(3) บุตรของเกษตรกร ซึ่งหมายถึงบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบ
อาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มี
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก”

แก้ไขโดยเพิ่มข้อความ “(4) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งหมายถึงผู้ที่มี
ภูมิลำเนาและอาศัยอยู่จริงในท้องถิ่นที่ประกอบเกษตรกรรมอันเกิดรายได้” ในมาตรา 3 ดังนี้

“มาตรา 3 บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็น
เกษตรกร

(1) ผู้ยากจน ซึ่งหมายถึงผู้มีรายได้ไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

รายได้ตาม (1) ให้หมายความรวมถึงสิทธิหรือประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้
ด้วย

(2) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึงผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับ
ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

(3) บุตรของเกษตรกร ซึ่งหมายถึงบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

(4) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งหมายถึงผู้ที่มีภูมิลำเนาและอาศัยอยู่จริงในท้องถิ่นที่ประกอบเกษตรกรรมอันเกิดรายได้ขึ้น

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก”

2. ปัญหาการกำหนดความหมายผู้รับอนุญาต ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ข้อ 3 เห็นควร แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ข้อ 3 จากเดิมบัญญัติว่า

ข้อ 3 “ผู้รับอนุญาต” หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาต ให้เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประกอบกิจการ”

แก้ไข โดยเพิ่มข้อความ “ให้บุคคลธรรมดาที่มีถิ่นที่อยู่อาศัยภายในเขตชุมชน และกรณีนิติบุคคลต้องมีสำนักงานใหญ่หรือสำนักงานสาขาตั้งอยู่ในเขตชุมชน” ในข้อ 3 ดังนี้

ข้อ 3 “ผู้รับอนุญาต” หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาต ให้เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประกอบกิจการ

ให้บุคคลธรรมดาที่มีถิ่นที่อยู่อาศัยภายในเขตชุมชน และกรณีนิติบุคคลต้องมีสำนักงานใหญ่หรือสำนักงานสาขาตั้งอยู่ในเขตชุมชน”

3. ปัญหาความเกี่ยวพันระหว่างเกษตรกร และผู้ประกอบกิจการ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ข้อ 8/1 เห็นควร แก้ไข โดยเพิ่มข้อความส่วนท้าย “ความในข้อนี้มีมิให้ใช้บังคับ กรณีเกษตรกรประกอบอาชีพอื่นอันเป็นการประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบเกษตรกรรม” ในมาตรา 8/1 ดังนี้

“ข้อ 8/1 กรณีเกษตรกรเปลี่ยนแปลงอาชีพต้องแจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือ ส.ป.ก. ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงอาชีพภายในระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่เปลี่ยนแปลงอาชีพ

ในกรณีที่เกษตรกรตามวรรคหนึ่งได้แสดงความประสงค์ให้คู่สมรส บุตร หรือเครือญาติ เป็นผู้รับ โอนหรือรับการจัดที่ดินแทนที่ตน โดยยื่นคำขอ โอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน หรือคำขอ สละ สิทธิที่ดิน เพื่อการจัดที่ดินแทนที่พร้อมเอกสารหลักฐานภายในเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัด พิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ

หากคู่สมรส บุตร หรือเครือญาติได้รับการจัดที่ดินแล้ว ให้ถือว่าเกษตรกรตามวรรคหนึ่ง สิ้นสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินเพราะ โอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อหรือสละสิทธิการเช่าทำประโยชน์ใน ที่ดิน ส่วนที่ได้จัดให้แก่บุคคลดังกล่าวนั้นตามข้อ 11 (1) หรือ (2) แต่ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิได้รับการจัด ที่ดิน ตามคำขอ ก็ให้ดำเนินการเพื่อให้เกษตรกรที่เปลี่ยนแปลงอาชีพสิ้นสิทธิการเช่าทำประโยชน์เพราะขาด คุณสมบัติ ความเป็นเกษตรกรตามข้อ 113 (3) (ข) ข้อ 11/1 และข้อ 11/2 ต่อไป

ในกรณีที่ ส.ป.ก. พบว่าเกษตรกรได้เปลี่ยนแปลงอาชีพโดยไม่แจ้งให้สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินจังหวัด หรือ ส.ป.ก. ทราบภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการเพื่อให้เกษตรกรรายดังกล่าว สิ้นสิทธิ การเช่าทำประโยชน์เพราะขาดคุณสมบัติตามข้อ 11 (3) (ข) ข้อ 11/1 และข้อ 11/2

ความในข้อนี้มีให้ใช้บังคับ กรณีเกษตรกรประกอบอาชีพอื่นอันเป็นการประกอบกิจการ สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบเกษตรกรรม”

ทั้งนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอเชิงนโยบาย เห็นควรมีการทบทวนระเบียบ ให้กำหนดคุณสมบัติ ของผู้ขออนุญาตให้ใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์ของเกษตรกร เช่น ต้องมีรายได้จากภาคเกษตรกรรมในสัดส่วนที่ กำหนด หรือเป็นสมาชิกของชุมชนหรือสถาบันเกษตรกรในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังควรกำหนดหลักเกณฑ์การ ตรวจสอบความเชื่อมโยงของผู้ได้รับอนุญาตกับผู้ได้รับสิทธิในฐานะเกษตรกร เพื่อป้องกันการใช้สิทธิใจวิ หรือสวมสิทธิผ่านบุคคลอื่น โดยอาจกำหนดให้ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินมีส่วนร่วมในการกลั่นกรองความ เหมาะสมในการอนุญาต ซึ่งจะช่วยให้โปร่งใส ตรวจสอบได้ และลดการใช้อำนาจในทางที่ผิด

4. ปัญหาการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเขตที่ดินชุมชน ตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2563 ข้อ 4 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2563 ข้อ 4 เพื่อให้มีความชัดเจนในประเด็นปัญหา ดังกล่าว และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการคุ้มครองพื้นที่ประกอบเกษตรกรรม จากเดิม บัญญัติว่า

“ข้อ 4 การกำหนดเขตที่ดินชุมชนสำหรับการจัดที่ดินเพื่อกิจการที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในการจัดการที่อยู่อาศัยหรือกิจการสาธารณูปโภคหรือกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือ เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อย่างน้อยต้องมีลักษณะ ดังนี้

(1) ลักษณะการตั้งถิ่นฐาน มีการตั้งถิ่นฐานหนาแน่นเป็นชุมชน โดยมีรูปแบบการตั้งถิ่นฐาน ที่อยู่รวมกันมาเป็นเวลาอันสมควร มีการพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัยใหม่ มีการตั้งถิ่นฐานแบบกระจายตามพื้นที่เกษตรกรรม และตั้งถิ่นฐานโดยปลูกสร้างบ้านเรือนตามแนวของถนนหรือแนวของริมสองฝั่งแม่น้ำ ลำคลองตามสภาพภูมิประเทศ

(2) เป็นศูนย์กลางด้านการศึกษา พาณิชยกรรม เกษตรอุตสาหกรรม การคมนาคมการขนส่ง การท่องเที่ยว หรือการบริการสาธารณสุข เป็นต้น

(3) มีจำนวนครัวเรือนไม่น้อยกว่า 40 ครัวเรือน หรือความหนาแน่นของประชากร ตั้งแต่ 1 - 12 คน/ไร่ ตามมาตรฐานการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย สำหรับเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก”

แก้ไขโดย 1. ตัดข้อความ “อย่างน้อยต้องมีลักษณะ ดังนี้” เป็น “ต้องมีลักษณะที่ครบถ้วน ดังนี้” และ 2. แก้ไขเพิ่มเติมข้อความ ส่วนท้าย “(4) ได้รับความยินยอมเป็นมติจากหน่วยงานท้องถิ่นและมติจากเกษตรกรในชุมชน” ใน ข้อ 4 ดังนี้

“ข้อ 4 การกำหนดเขตที่ดินชุมชนสำหรับการจัดที่ดินเพื่อกิจการที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในการจัดการที่อยู่อาศัยหรือกิจการสาธารณูปโภคหรือกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือ เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องมีลักษณะที่ครบถ้วน ดังนี้

(1) ลักษณะการตั้งถิ่นฐาน มีการตั้งถิ่นฐานหนาแน่นเป็นชุมชน โดยมีรูปแบบการตั้งถิ่นฐาน ที่อยู่รวมกันมาเป็นเวลาอันสมควร มีการพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัยใหม่ มีการตั้งถิ่นฐานแบบกระจายตามพื้นที่เกษตรกรรม และตั้งถิ่นฐานโดยปลูกสร้างบ้านเรือนตามแนวของถนนหรือแนวของริมสองฝั่งแม่น้ำ ลำคลองตามสภาพภูมิประเทศ

(2) เป็นศูนย์กลางด้านการศึกษา พาณิชยกรรม เกษตรอุตสาหกรรม การคมนาคมการขนส่ง การท่องเที่ยว หรือการบริการสาธารณสุข เป็นต้น

(3) มีจำนวนครัวเรือนไม่น้อยกว่า 40 ครัวเรือน หรือความหนาแน่นของประชากร ตั้งแต่ 1 - 12 คน/ไร่ ตามมาตรฐานการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย สำหรับเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก

(4) ได้รับความยินยอมเป็นมติจากหน่วยงานท้องถิ่นและมติจากเกษตรกรในชุมชน”

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

จรัญ โฆษณานันท์. **นิติปรัชญา**. พิมพ์ครั้งที่ 22. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2563.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2524.

สมยศ เชื้อไทย. **นิติปรัชญาเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 23. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2567.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **ประวัติศาสตร์ความคิดนิติปรัชญา**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, 2564.

รพีพรรณ คำหอม. **สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สามเจริญพาณิชย์, 2545.

รองพล เจริญพันธ์. **นิติปรัชญา**. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทความในวารสาร

อำนาจวิทย์ ชูวงษ์. การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยญี่ปุ่น. *Journal of Social Sciences*: Vol. 10: Iss. 2, Article 10. [Online]. Available URL: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss/vol10/iss2/10>, 2568 (เมษายน, 29).

วิทยานิพนธ์

ชนิสรา เกตุแก้ว. “การใช้ที่ดินตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อวัตถุประสงค์อื่น: ศึกษากรณีการใช้พื้นที่เพื่อกิจการกักหน้ลมผลิตไฟฟ้า.” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.

นพดล นิ่มหนู. “ระดับความเป็นรัฐสวัสดิการของประเทศ : ศึกษาพัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

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

เอกสารอื่นๆ

สำนักข่าวมติชนออนไลน์. เจ้าของโรงงานแป้งมัน คดออกมาหนังสือ ส.ป.ก.ให้νομินี เอื้อประโยชน์ใช้เป็นที่ปล่อยน้ำเสีย [Online]. Available URL:

https://www.matichon.co.th/local/news_4695304, 2568 (เมษายน, 1).

สำนักข่าวอิศรา. แทะรอย'หญิงสาว' ไล่ที่ดิน ส.ป.ก.จุดพิพาทแนวเขตอุทยานฯ เขาใหญ่ แจ้งอายุ 25-โสด-อยู่มากเหลือ [Online]. Available URL: <https://www.isranews.org/article/isranews/126489-inveawssasaas.html>, 2568 (เมษายน, 1).

สำนักข่าวอิศรา. เปิดปม นอมินีบีกเอกชน? ถือครองที่ ส.ป.ก.700 ไร่ สระบุรี -DSI พบหลักฐานประกันสังคมมัด [Online]. Available URL: <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/126951-inve-slansdop.html>, 2568 (เมษายน, 1).

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. การประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 1/2555 [Online]. Available URL:

https://alro.go.th/uploads/org/legal_aff/download/article/article_20181114121225.pdf, 2568 (เมษายน, 29).

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักกฎหมาย. คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน [Online]. Available URL:

https://alro.go.th/uploads/org/legal_aff/download/article/article_20210930152643.pdf, 2568 (เมษายน, 29).

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. คำอธิบายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

[Online]. Available URL: https://alro.go.th/uploads/org/legal_aff/files/คำอธิบายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม_EBOOK.pdf, 2568 (เมษายน, 29).

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

[Online]. Available URL: https://alro.go.th/uploads/org/legal_aff/files/2_รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ.pdf, 2568 (เมษายน, 29).

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ 1204/2927 ลงวันที่ 30 เมษายน 2552 เรื่อง หารือการพิจารณาคุณสมบัติการเป็นเกษตรกร [Online]. Available URL:

https://alro.go.th/uploads/org/legal_aff/download/article/article_20181121143644.pdf, 2568 (เมษายน, 29).

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ 1205/5266 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2541 เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรประเภทผู้ยากจนหรือบุตรของเกษตรกร [Online].

Available URL:

https://alro.go.th/uploads/org/legal_aff/download/article/article_20181121140110.pdf, 2568

(เมษายน, 29).

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ 1205/5844 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2544 เรื่อง
 หรือประเด็นคุณสมบัติของเกษตรกร [Online]. Available URL:

https://alro.go.th/uploads/org/legal_aff/download/article/article_20181121140221.pdf, 2568

(เมษายน, 29).

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ 1205/825 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2542 เรื่อง
 หรือแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคัดเลือกเกษตรกร [Online]. Available URL:

https://alro.go.th/uploads/org/legal_aff/download/article/article_20181121140125.pdf, 2568

(เมษายน, 29).

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึก เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน [Online].

Available URL: <https://comment.ocs.go.th/main/download/dlf/pdf/เรื่องเสร็จที่%20๗๘๑-๒๕๓๕>, 2568 (เมษายน, 29).

สำนักงานกฤษฎีกา. บันทึก เรื่อง ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 [Online]. Available URL:

<https://comment.ocs.go.th/main/download/dlf/pdf/เรื่องเสร็จที่%20๒๐๖-๒๕๓๘>, 2568 (เมษายน, 29).

ราชกิจจานุเบกษา. ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือ
 เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2568 [Online]. Available URL:

<https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/65735.pdf>, 2568 (เมษายน, 27).

ราชกิจจานุเบกษา. ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่
 ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม [Online]. Available URL:

<https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/17155355.pdf>, 2568 (เมษายน, 27).

ราชกิจจานุเบกษา. พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535

[Online]. Available URL: <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/1625488.pdf>, 2568 (เมษายน, 27).

ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน. SDG Vocab | 32 – Inequality – ความไม่เท่าเทียม/ความเหลื่อมล้ำ [Online]. Available URL: <https://www.sdgmovement.com/2021/07/13/sdg-vocab-32-inequality/>, 2568 (เมษายน, 29).

กฎหมาย

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535

ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2568

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2564 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566

ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต และการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541

เอกสารภาษาอังกฤษ

Comprehensive Agrarian Reform Law of 1988. ชนমনีภา กาฬภักดี. ผู้แปล [Online]. Available URL: <https://www.officialgazette.gov.ph/1988/06/10/republic-act-no-6657/>, 2025 (April, 1).

Cropland Act (Act No. 229 of 1952). ชนমনีภา กาฬภักดี. ผู้แปล [Online]. Available URL: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4867>, 2025 (April, 1).

Friedmann, W., **Legal Theory**. New York : Columbia University Press, 1967.

Hayek, F.A., **Law Legislation and Liberty**. London : Routledge & Kegan Paul, 1976.

Presidential Decree No. 27. ชนমনีภา กภาพักดี. ผู้แปล [Online]. Available URL:

<https://media.dar.gov.ph/source/2018/06/23/presidential-decree-no-27-1972.pdf>, 2025 (April, 1).

Simmonds, N.E., **Central Issues in Jurisprudence**. London : Sweet & Maxwell, 1986.

Stone, Julius, **Human Law and Human Justice**. Sydney : Maitland Publications, 1965.

The Department of Agrarian Reform. ชนมนีภา กภาพักดี. ผู้แปล [Online], Available

URL:<https://www.dar.gov.ph> , 2025 (April, 1).

Tsutomu Ouchi. The Japanese Land Reform: Its Efficacy and Limitations. ชนมนีภา กภาพักดี. ผู้แปล

[Online]. Available URL:

https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Periodicals/De/pdf/66_02_01.pdf2025 (April, 1).

Yusaku Yoshikawa, Japan inches toward agricultural reform. ชนมนีภา กภาพักดี. ผู้แปล [Online].

Available URL: <https://eastasiaforum.org/2023/07/05/japan-inches-toward-agricultural-reform/>,
2025 (April, 1)