

มาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01

วิฑูรย์ แปนรอส¹ และ สังเวียน เทพผา^{2*}

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี

LEGAL MEASURES FOR CHANGING BENEFITS IN THE LAND SOR.POR.4-01

Withoon Panros¹ and Sangwian Theppha^{2*}

Faculty of Law, Pathum Thani University, Thailand

*Corresponding author e-mail: sungwain.t@ptu.ac.th

วันที่รับบทความ 1 พฤษภาคม 2569 วันที่แก้ไขบทความ 28 สิงหาคม 2569 วันที่ตอบรับบทความ 30 สิงหาคม 2569

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01 ซึ่งพิจารณาจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01 ของ (1) ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน (2) ทายาทผู้รับมรดกที่ดินของเกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ผลการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01 พบปัญหา (1) ผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องมีคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 9 (2) ต้องเป็นเกษตรกร และจะต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมในระหว่างถือครองที่ดินดังกล่าว (2) การรับมรดกของทายาทเกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้รับโอนมรดกที่ดินดังกล่าวจะต้องมีอาชีพเกษตรกรรมจึงจะรับโอนได้ ทั้งสองกรณีจะไม่สามารถนำที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์อื่นใดได้ ซึ่งจากข้อเท็จจริงผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมส่วนมากจะไม่สามารถสร้างรายได้ให้เพียงพอต่อการดำรงชีพ ยิ่งทำยิ่งเป็นหนี้ นายทุนทั้งเอกชนและธนาคารเพื่อการเกษตร จึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ดังนี้ ข้อ “10/1 บุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากมีความประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจากอาชีพเกษตรกรรมเป็นรูปแบบอื่นใดในเชิงเศรษฐกิจ การพาณิชย์ หรือด้านอื่นๆ นอกเหนือจากอาชีพการเกษตรกรรม ให้ใช้สิทธิในการเช่า หรือเช่าซื้อ ตามระเบียบที่กำหนด” และ ข้อ 30/1 “การรับมรดกของทายาทเกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อทายาทของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ถึงแก่ความตายได้ยื่นคำขอรับการจัดที่ดินแทนที่ผู้ตาย ถ้าหากทายาทผู้รับมรดก มีความประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจากอาชีพเกษตรกรรมเป็นรูปแบบอื่นใด ให้ใช้สิทธิในการเช่า หรือเช่าซื้อ ตามระเบียบที่กำหนด”

คำสำคัญ: การเปลี่ยนแปลง การเข้าทำประโยชน์ ที่ดิน สปก.4-01

Abstract

The purpose of this research is to study Legal Measures for Changing Benefits In the Land Sor.Por.4-01 which considers the problem of changing the use of land Sor.Por.4-01 of (1) the person with rights Received land from land reform (2) Heirs who inherit land of farmers who are entitled to receive land from land reform. The results of the study found that Legal measures to change the use of land Sor.Por.4-01 found problems (1) Those who have the right to submit an application for selection and allocation of land from agricultural land reform must have qualifications according to the regulations of the Agricultural Land Reform Commission Agriculture regarding criteria methods and conditions for selecting and allocating land to farmers Transfer or succession by inheritance lease or hire purchase rights and management of assets and debts of farmers who receive land 2021 Section 9 (2) must be farmers. and must engage in agricultural work while holding said land (2) Inheritance of farmer heirs who are entitled to receive land from agricultural land reform The inheritor of said land must have an agricultural career in order to receive the transfer In both cases land from agricultural land reform cannot be used for any other use In fact most agricultural workers will not be able to earn enough income to survive The more you do the more you will be in debt to private capitalists and the Agricultural Bank. Therefore it is proposed to amend the regulations of the Agricultural Land Reform Committee regarding the criteria methods and conditions for selecting and allocating land to farmers Transfer or succession by inheritance leasehold or hire purchase rights and management of assets and debts of farmers who receive land B.E. 2021 as follows Section “10/1 Persons who have been selected and allocated land from agricultural land reform If there is a desire to change the use of land from agriculture to any other form of economics commerce or other aspects In addition to the agricultural profession Use the right to rent or hire-purchase according to the specified regulations” and Article 30/1 “Inheritance of farmer heirs who have the right to receive land from agricultural land reform When the heir of a farmer who has received land that has been allocated for use dies he submits an application for land allocation in place of the deceased If the heir There is a desire to change the use of land from agriculture to any other form Use the right to rent or hire-purchase according to the specified regulations.”

Keywords: Change, Exploitation, Land Sor.Por.4-01

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การถือครองที่ดินถือเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชากรจำนวนมาก และแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ที่ดินถือเป็นต้นทุนเบื้องต้นในการผลิต ที่ดินสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้ก่อให้เกิดมูลค่าการแลกเปลี่ยนในที่ดินขึ้น นายทุนและผู้มีอำนาจจึงมีการกว้านซื้อสะสมที่ดินเป็นจำนวนมากเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ (ศุภมิตร ศรีวัฒนชัย, 2562) การสนับสนุนให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องช่วยเหลือเพื่อให้ประชาชนได้มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต ด้วยการจัดระบบการถือครองที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดินของรัฐ และการใช้ที่ดินให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเลี้ยงชีพ สร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตและครอบครัว การจัดระบบการถือครองที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดินของรัฐเป็นปัญหาที่มีความสำคัญกับผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เนื่องจากมีเกษตรกรจำนวนมากที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ที่ดินที่ใช้ประกอบการเกษตรส่วนหนึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของนายทุน เกษตรกรจึงต้องตกเป็นผู้เช่าที่ดินจากนายทุน และต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินควร ในขณะที่เกษตรกรอีกส่วนหนึ่งต้องเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐ และไม่มีสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ขาดความมั่นคงในชีวิต ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว รัฐจึงกำหนดนโยบายกระจายการถือครองที่ดินให้กับเกษตรกรเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินทำการเกษตรได้อย่างแท้จริง (ชนินทร จารุจันทร์, 2548) รัฐบาลจึงมุ่งแก้ปัญหาไปที่การจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากไร้ ทั้งรูปแบบการให้เอกสารสิทธิที่ดินแบบพิเศษ การให้สิทธิการใช้ที่ดินแบบมีเงื่อนไข เช่น สปก. สทก. การให้สิทธิเช่าที่ดินราคาถูก หรือการให้เช่าซื้อและผ่อนส่งระยะยาว ทั้งนี้โดยนำที่ดินของรัฐทั้งที่เป็นป่าสงวนเสื่อมโทรม ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์มาจัดสรรให้แก่เกษตรกร แต่ถึงกระนั้นก็ยากที่ภาครัฐจะสามารถเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จ กล่าวคือ นายทุนยังคงเป็นเจ้าของที่ดิน ในขณะที่เกษตรกรยังตกเป็นผู้เช่าหรือแรงงานรับจ้างในที่ดินเช่นที่เคยเป็นมา (ดร.ณัฏฐ์ ตติยะลาภะและคณะ, 2560) รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดมาตรการต่างๆ ในการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน ขอบเขตของการปฏิรูปที่ดิน พร้อมทั้งให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผลให้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินท้องที่ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินในแต่ละพื้นที่อย่างต่อเนื่องเป็นจำนวนหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับส่วนใหญ่จะประกาศคลุมทั้งอำเภอ โดยใช้เขตท้องที่ของอำเภอเป็นแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ประชาชนที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยไม่มีเอกสารก่อตั้งสิทธิหรือเอกสารสิทธิในที่ดินมาก่อน เช่น หลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือหนังสือแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. 2) ตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น ซึ่งตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือในพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้ว จะไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้คงมีเพียงเกษตรกรในพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วเท่านั้นที่จะสามารถขอหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ได้ ส่วนเกษตรกรที่อยู่ในเขต

ปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการจะไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้แล้ว (ไชยยงค์ ชูชาติ. 2517)

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับการคัดเลือกจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องมีและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (1) เป็นบุคคลธรรมดา (2) เป็นเกษตรกร (3) มีสัญชาติไทย (4) บรรลุนิติภาวะหรือยังไม่บรรลุนิติภาวะแต่จำเป็นต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพและมีความสามารถหรือประสบการณ์ในการประกอบอาชีพดังกล่าว (5) ไม่เป็นคนทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบจนไม่สามารถประกอบการเกษตรได้ (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ (7) ไม่เคยเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐซึ่งสิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงเพราะได้สละสิทธิหรือโอนสิทธิในที่ดินทั้งหมดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีก่อนวันยื่นคำขอรับการจัดที่ดินตามระเบียบนี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการสิ้นสิทธินั้นเกิดจากเหตุที่จำเป็นและสมควรหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ (8) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด (ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 9) และ กรณีที่ผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ถึงแก่ความตาย ทายาทของเกษตรกรจะยื่นคำขอรับการจัดที่ดินแทนที่ผู้ตายต่อ ส.ป.ก.จังหวัด ได้นั้นจะต้องเป็นเกษตรกรด้วย (ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 30) ซึ่งจากข้อเท็จจริงแล้วทายาทของเกษตรกรผู้ซึ่งมีสิทธิรับมรดกนั้นอาจไม่มีอาชีพเกษตรกรจึงไม่มีสิทธิรับมรดกที่ดินดังกล่าว

จะสังเกตว่าคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน และ กรณีที่ผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ถึงแก่ความตายทายาทของเกษตรกรจะยื่นคำขอรับการจัดที่ดินแทนที่ผู้ตายต่อ ส.ป.ก.จังหวัด ได้นั้นจะต้องเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 9 (2) หมายถึงจะต้องเป็นเกษตรกร และประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วย และหากเกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินมาแล้วต่อมาภายหลังเปลี่ยนอาชีพใหม่ หรือเป็นทายาทที่ไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม จะทำให้ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินและจะต้องส่งคืนที่ดินให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ ประการสำคัญผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินไม่สามารถนำที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่นใดได้นอกจากประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจากข้อเท็จจริงโดยทั่วไปผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมส่วนมากจะไม่สามารถสร้างรายได้ให้เพียงพอต่อการดำรงชีพ ยิ่งทำอาชีพเกษตรกรรมยิ่งเป็นหนี้

นายทุนทั้งเอกชนและธนาคารเพื่อการเกษตร (ธกส.) ในที่สุดต้องขายที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่ นายทุน

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าจากการที่ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นเกษตรกรและไม่สามารถนำที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่นใดได้นอกจากประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งการประกอบอาชีพเกษตรกรรมส่วนมากจะไม่สามารถสร้างรายได้ให้เพียงพอกับการดำรงชีพ ยิ่งทำยิ่งเป็นหนี้ นายทุนทั้งเอกชนและธนาคารเพื่อการเกษตร (ธกส.) ในที่สุดต้องขายที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่ นายทุน ดังนั้น ถ้ามีการกำหนดให้ผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินมาแล้วตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 สามารถเปลี่ยนแปลงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจากอาชีพเกษตรกรรมเป็นรูปแบบอื่นใดในเชิงเศรษฐกิจ การพาณิชย์ หรือด้านอื่นๆ นอกเหนือจากอาชีพการเกษตรกร จะทำให้เกิดการสร้างรายได้ และผลประโยชน์อื่นๆมาสู่ ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01 ซึ่งพิจารณาจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01 ของ (1) ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน (2) ทายาทผู้รับมรดกที่ดินของเกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01
4. เพื่อวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01
5. เพื่อเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01

สมมติฐานของการวิจัย

ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นเกษตรกรและไม่สามารถนำที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่นใดได้นอกจากประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจากข้อเท็จจริงโดยทั่วไปผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมส่วนมากจะไม่สามารถสร้างรายได้ให้เพียงพอกับการดำรงชีพ ถ้ามีการกำหนดให้ (1) ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน หรือ (2) ทายาทของเกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ให้สามารถใช้ที่ดินดังกล่าว นอกเหนือจากอาชีพเกษตรกรรมเป็นรูปแบบอื่นใดในเชิงเศรษฐกิจ การพาณิชย์ หรือ ด้านอื่นๆจะทำให้เกิดการสร้างรายได้และผลประโยชน์อื่นๆมาสู่ ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากขึ้น

ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาการมาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01 จากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำ ที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำ ประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น (พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4)

เขตปฏิรูปที่ดิน หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4)

เกษตรกร หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย (พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4)

การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าการเช่าหรือเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้รับค่าเช่าที่ดิน และการทำ นิติกรรมอื่นใดเพื่อเป็นการอำ พรางการเช่าดังกล่าว (พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4)

กรอบแนวคิดในการวิจัย

มาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01 ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นเกษตรกรและไม่สามารถนำที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่นใดจากข้อเท็จจริงโดยทั่วไปผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมส่วนมากจะไม่สามารถสร้างรายได้ให้เพียงพอกับการดำรงชีพ ถ้ามีการกำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน สามารถปรับเปลี่ยนการเข้าทำประโยชน์ใน

ที่ดินเป็นเชิงเศรษฐกิจ การพาณิชย์ หรือด้านอื่นๆ จะสามารถเพิ่มรายได้และผลประโยชน์อื่นๆมากกว่าอาชีพเกษตรกรรม

วิธีการวิจัย

การศึกษามาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01 เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นการศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ ข้อบังคับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง และ เอกสารอื่นๆ ตลอดจนบทความทางวิชาการ ตำรากฎหมายจากนักวิชาการ คำพิพากษาของศาล

ผลการวิจัย

1. บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องมีคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 9 (2) ต้องเป็นเกษตรกร ผู้ที่ไม่มีอาชีพเป็นเกษตรกรจะไม่สามารถรับสิทธิที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และจะต้องประกอบอาชีพเกษตรกรตลอดไประหว่างถือครองที่ดินดังกล่าวจะไม่สามารถนำที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์อื่นใดได้ ซึ่งจากข้อเท็จจริงโดยทั่วไปผู้ประกอบการส่วนมากจะไม่สามารถสร้างรายได้ให้เพียงพอกับการดำรงชีพ ยิ่งทำอาชีพเกษตรกรยิ่งเป็นหนี้รายวันทั้งเอกชนและธนาคารเพื่อการเกษตร (ธกส.) ในที่สุดต้องขายที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่รายทุน

2. การรับมรดกของทายาทเกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อทายาทของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ถึงแก่ความตายได้ยื่นคำขอรับการจัดที่ดินแทนที่ผู้ตายต่อ ส.ป.ก.จังหวัด ให้พิจารณาการจัดที่ดินแทนที่ โดยนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในข้อ 19 และข้อ 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลมให้จัดที่ดินแทนที่แก่ทายาทโดยการจัดให้เข้าทำประโยชน์ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 30 ซึ่งหมายถึง ทายาทผู้รับโอนและผู้รับการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อซึ่งจะต้องเป็นเกษตรกรตามข้อ 9 (2) ซึ่งกรณีนี้ผู้รับโอนมรดกที่ดินดังกล่าวจะต้องมีอาชีพเกษตรกรรมจึงจะรับโอนได้

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

1. ประเภทของที่ดิน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐ และ ที่ดินของเอกชน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ที่ดินของรัฐ “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4) ส่วนในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” โดยในกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ที่ดินของรัฐหมายถึง ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชนยังมิได้สิทธิ์ตามกฎหมาย โดยรวมไปถึงที่ดินที่มีผู้เข้าไปยึดถือครอบครองเองโดยพลการ และได้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์มหาชนที่กำหนดให้สิทธิในที่ดินแก่เอกชนด้วย” ซึ่งจากความหมายดังกล่าวจึงอาจจะแบ่งที่ดินของรัฐออกกว้าง ๆ ได้ 2 ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา กับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ข้อ 4 ให้ความหมายของ “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น โดยมี กพร. (คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ) ในการประชุมครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2546 ได้วางหลักไว้ว่า “ที่ดินของรัฐ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ดังกล่าวจึงหมายถึง “สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ข้อ 4) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ ร่วมกัน เช่น (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์” ที่ดินของรัฐจึงประกอบด้วย 1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง เฉพาะที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันในสถานะที่ยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า 2) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ พุ่หญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าสาธารณะ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยการสงวนหวงห้ามหรือไม่ก็ตาม 3) ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ราชพัสดุ 4) ที่ป่าไม้ เป็นต้นว่า ที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ ที่ป่าชายเลน พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า (คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.), ออนไลน์ 5 มีนาคม 2566) (คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.), คู่มือแนวทาง วิธีการและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, ออนไลน์ 5 มีนาคม 2566)

ที่ดินของเอกชน ที่ดินเอกชน หมายถึง ที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่น แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์กับที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภท โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ส่วนที่ดินที่บุคคลมีสิทธิครอบครองได้แก่ที่ดินที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ซึ่งได้แก่ ที่ดินมือเปล่าทั้งหลายที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ได้แก่ น.ส.3, น.ส. 3 ก., น.ส. 3 ข., แบบหมายเลข 3 ใบเทียบยำ ตราจองรวม ถึงแม้ที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เป็นต้น

2. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (1) การแบ่งสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรในขั้นต้น ควรให้เป็นไปตามเนื้อที่ที่เกษตรกรถือครองอยู่เดิมให้มากที่สุด ไม่ว่าจะโดยเป็นเจ้าของที่ดินเองหรือโดยการเช่า ทั้งนี้ ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ พื้นที่อาจจะลดลงไปบ้างตามสภาพทางภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นนั้นๆ (2) การจัดตั้งชุมชนที่อยู่อาศัย ควรให้เป็นไปตามความต้องการของเกษตรกรและให้สอดคล้องกับสภาพเดิมของท้องถิ่นนั้นๆ ให้มากที่สุด และจัดชุมชนให้อยู่เป็นกลุ่มก้อนเพื่อความปลอดภัย และทำให้การลงทุนในด้านการจัดสาธารณูปการ เช่น น้ำสะอาด ไฟฟ้า ฯลฯ ถูกลงด้วย (3) จัดระบบการรวมกลุ่มในระดับหมู่บ้านรวมกันเป็นสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินและเชื่อมโยงไปถึงสหกรณ์ในเมืองใหญ่ๆ เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิกได้อย่างกว้างขวางโดยแท้จริง (4) การพัฒนาต่างๆ รวมทั้งการจัดระบบชลประทาน คมนาคม และบริการสาธารณูปการต่างๆ เมื่อดำเนินการจัดหาให้แล้ว ต่อไปให้สหกรณ์รับช่วงไปดำเนินการต่อ และจัดการในด้านการบำรุงรักษาตลอดไป โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐค่อยๆ ถอนตัวออกได้เมื่อสหกรณ์มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรับช่วงต่อไปได้

ความหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิรูปคือ การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ดี ดังนั้นการปฏิรูปการเกษตร จึงมีความหมายว่า การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเกษตรที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ดี อย่างไรก็ตามการปฏิรูปการเกษตรมีความหมายครอบคลุมไปถึงสิ่งต่างๆ ดังนี้ ด้วย 1. การปฏิรูปการถือครองที่ดิน 2. การปฏิรูปการผลิต 3. การปฏิรูปการบริการสนับสนุน ในการปฏิรูปการถือครองที่ดินในข้อ 1 นั้นก็เพื่อให้เกษตรกรที่มีปัญหาเรื่องการขาดแคลนหรือไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองได้มีการถือครองที่ดินให้เกิดความเหมาะสมและเอื้อต่อการทำการเกษตร โดยที่อาจมีได้หมายความว่า เกษตรกรจะต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเสมอไป แต่อาจมีลักษณะเป็นการให้เกษตรกรมีสิทธิเช่าที่ดินระยะยาวจนถึงชั่วลูกชั่วหลาน หรืออาจเป็นสิทธิในการเช่าซื้อที่ดินที่ทำให้เกษตรกรมีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของที่ดิน และในที่สุดเกษตรกรก็อาจเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ซึ่งในส่วนนี้ถือเป็นการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรที่ประสบปัญหาการไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีขนาดที่ดินไม่เหมาะสม ส่วนในข้อ 2 เกี่ยวกับการปฏิรูปการผลิตนั้น อาจเริ่มต้นจากขนาดการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่ต้องเอื้อประโยชน์ต่อการเกษตรโดยที่ดินที่ใช้ในการเกษตรจะต้องมีสาธารณูปโภคที่พร้อม เช่นนี้จะทำให้การผลิตพืชผลทางการเกษตรได้รับการปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น และสุดท้ายในข้อ 3 เป็นการปฏิรูปการบริการสนับสนุน ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องส่งเสริม พัฒนางานด้านเกษตร เพื่อเพิ่มรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตของการเกษตรให้ดียิ่งขึ้น

ความจำเป็นของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2548: 66) กล่าวถึงความจำเป็นของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นวิธีการจัดที่ดินที่เป็นที่ยอมรับว่าสามารถแก้ปัญหาการถือครองที่ดินรายใหญ่และจัดที่ดินให้กับผู้ยากไร้ที่ดินทำกินได้ดีในระดับหนึ่ง เพราะมีกลไกในการนำที่ดินมาจากเอกชนหรือนำที่ดินของรัฐมาจัดได้และยังมีกฎหมายป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดิน จึงเป็นวิธีการจัดที่ดินที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือหลักในการแก้ไขปัญหา นอกจากนั้นหากดูจากตัวเลขผู้ไร้ที่ดินทำกินจะเห็นได้ว่ายังมีผู้ที่ประสงค์จะมีที่ดินและยังไม่ได้รับการจัดที่ดินให้อีกเป็นจำนวนมาก การปฏิรูปที่ดินจึงยังคงมีความจำเป็นต่อนโยบายที่สำคัญของรัฐ เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถสรุปได้ 3 ประการ คือ 1) เพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินหรือมีที่ดินสำหรับทำการเกษตรเป็นของตนเองอย่างถาวรต่อไป 2) เพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกรและใช้ทรัพยากรที่ดินให้มีประสิทธิภาพด้วยการปรับปรุงปัจจัยการผลิต ให้บริการด้านสินเชื่อและการตลาดเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น 3) ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันเกษตรกร ส่งเสริมพัฒนาอาชีพนอกการเกษตรให้การศึกษา บริการสาธารณสุขโภชนาการ เพื่อเพิ่มสวัสดิการและเสริมสร้างความเจริญในท้องถิ่นทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

3. มาตรการทางกฎหมายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. (มาตรา 6) ให้ ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงาน (มาตรา 7) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 8) ให้จัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา 10 เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่าย เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน การใช้จ่ายเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กระทำได้เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเบิกจ่ายเงินจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 9)

ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด

พาณิชย์จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาการจังหวัด ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ราชพัสดุจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีกสี่คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง และผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นกรรมการ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็น กรรมการและเลขานุการ (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 13)

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้ (1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อเสนอ คณะกรรมการ (2) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน (3) พิจารณาผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการ งบค่าใช้จ่ายและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (4) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละโครงการเพื่อเสนอต่อ คณะกรรมการ (5) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (6) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้ง อนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ คณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย การประชุมของอนุกรรมการ ให้นำความใน มาตรา 17 มาใช้บังคับโดยอนุโลม (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 21)

หลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร บรรดาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ กำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้ (1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกร และ บุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรม เลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด (3) จำนวนที่ดินที่ คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของ สถาบันเกษตรกรนั้น ๆ ในการดำเนินการดังกล่าวถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการ กำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่ เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าบรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดดังกล่าว ก่อนเวลาที่ คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตรา หรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกิน ให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกร

เช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและ วิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น ในการจัดที่ดินให้เกษตรกร ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. 2510 ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่ คณะกรรมการกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่ (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30)

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินพ.ศ. 2564 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2566

การคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (1) เป็นบุคคลธรรมดา (2) เป็นเกษตรกร (3) มีสัญชาติไทย (4) บรรลุนิติภาวะ หรือยังไม่บรรลุนิติภาวะแต่จำเป็นต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพและมีความสามารถหรือประสบการณ์ในการประกอบอาชีพดังกล่าว (5) ไม่เป็นคนทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบจนไม่สามารถประกอบการเกษตรได้ (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ (7) ไม่เคยเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐซึ่งสิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงเพราะได้สละสิทธิหรือโอนสิทธิในที่ดินทั้งหมดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีก่อนวันยื่นคำขอรับการจัดที่ดินตามระเบียบนี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการสิ้นสิทธินั้นเกิดจากเหตุที่จำเป็นและสมควรหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ (8) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด (ระเบียบฯ ข้อ 9)

ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 9 ซึ่งจะได้รับการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) เป็นผู้ถือครองที่ดินตามข้อ 6 (1), (2) เป็นผู้ถือครองที่ดินตามข้อ 6 (2) ที่อยู่ในฐานะผู้เช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินเดิมในขณะที่โอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินนั้นเป็นของ ส.ป.ก. (3) เป็นคู่สมรส บุตร หรือเครือญาติของบุคคลตาม (1) หรือเป็นทายาทของบุคคลดังกล่าว (4) เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ขึ้นทะเบียนไว้ตามข้อ 17, (5) เป็นผู้มิได้รับสิทธิในการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตามหมวด 2, (6) เป็นผู้มิได้รับสิทธิในการจัดที่ดินแทนที่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ตามหมวด 3 สำหรับบุคคลตาม (1) ซึ่งเป็นผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยและประกอบการเกษตรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้นั้นจะได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินตามระเบียบนี้ต่อเมื่อได้ทำหนังสือยินยอม

สละสิทธิในหนังสืออนุญาตนั้น หนังสือยินยอมดังกล่าวต้องกำหนดเงื่อนไขให้เกิดผลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับการจัดที่ดินตามระเบียบนี้เป็นต้นไป (ระเบียบฯ ข้อ 10)

การโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้รับโอนและผู้รับการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อซึ่งจะได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินตามหมวดนี้ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 9 (ข้อ 19) เมื่อมีเหตุผลอันสมควร เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินโดยวิธีการให้สิทธิการเช่าหรือ สิทธิการเช่าซื้ออาจยื่นคำขอโอนสิทธิของตนให้แก่ผู้รับโอนซึ่งเป็นคู่สมรส บุตร หรือ เครือญาติ ต่อ ส.ป.ก.จังหวัด ได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้ (1) ผู้รับโอนได้แสดงความประสงค์โดยยื่นคำขอรับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อมาพร้อมกับคำขอโอนสิทธิของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (2) เป็นการโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อให้แก่ผู้รับโอนเพียงรายเดียว เว้นแต่การโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อให้แก่ผู้รับโอนเกินกว่าหนึ่งรายนั้นไม่เป็นเหตุให้ผู้รับโอนรายใดรายหนึ่งมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และไม่เป็นอุปสรรคแก่การประกอบเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดมีอำนาจกำหนดเรื่องที่ขึ้นต่ำของขนาดการถือครองที่ดินที่เพียงพอแก่การครองชีพในการประกอบเกษตรกรรมของท้องถิ่นนั้น ๆ (3) ในกรณีที่ผู้รับโอนมิใช่คู่สมรส การโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อให้แก่ผู้รับโอนจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากคู่สมรส (4) ผู้รับโอนยอมรับโอนสิทธิและหน้าที่ของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งมีอยู่กับ ส.ป.ก. หรือสถาบันการเงินที่ร่วมโครงการกับ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน (5) ผู้รับโอนซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะจะได้รับการโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อได้เฉพาะกรณีที่ได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม แต่ในกรณีที่สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินยังมีเงื่อนไขหรือค่าภาระติดพันอยู่ หรือเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินนั้นยังมีหนี้สินค้างชำระกับ ส.ป.ก. หรือสถาบันการเงินที่ร่วมโครงการกับ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินอยู่ ห้ามมิให้ทำการโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อนั้นให้แก่เกษตรกรที่เป็นผู้รับโอนซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ เว้นแต่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจะได้ทำให้เงื่อนไขหรือค่าภาระติดพันหรือหนี้สินที่ค้างชำระนั้นหมดไปเสียก่อน หรือผู้รับโอนดังกล่าวได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมและได้รับอนุญาตจากศาลแล้ว (ระเบียบฯ ข้อ 20)

กรณีเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อถึงแก่ความตาย เมื่อทายาทของเกษตรกรดังกล่าวได้ยื่นคำขอรับการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อต่อ ส.ป.ก.จังหวัด ให้พิจารณาการตกทอดทางมรดกโดยนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในข้อ 20 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม ในกรณีทายาทที่ยื่นคำขอตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือ สิทธิการเช่าซื้อเกินกว่าหนึ่งรายและเป็นกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ระหว่างทายาทด้วยกัน ให้พิจารณาตามลำดับ ดังนี้ (1) ให้สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อตกทอดแก่คู่สมรสเป็นลำดับแรก (2) กรณีไม่มีคู่สมรส หรือมีแต่ไม่ขอรับสิทธิดังกล่าว หรือคู่สมรสนั้นไม่ต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ให้สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อตกทอดแก่ทายาทชั้นบุตร ซึ่งหมายรวมถึงผู้สืบสันดานของทายาทชั้นบุตรที่ตายก่อนเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน โดยให้เป็นไปตามลำดับ ดังนี้ ก. ให้สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อตกทอดแก่บุตรเพียงรายเดียว เว้นแต่เป็นกรณีที่อาจให้สิทธิแก่บุตรได้เกินกว่าหนึ่งรายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในข้อ 20 (2) ให้พิจารณาตาม

ข้อตกลงระหว่างบุตรดังกล่าว หากไม่อาจตกลงกันได้ให้บุตรผู้มีสิทธิแต่ละรายได้รับการตกทอดทางมรดกสิทธิ การเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อที่ดินตามส่วนที่เท่ากันหรือใกล้เคียงกัน ข. กรณีที่ดินนั้นไม่สามารถให้สิทธิการเช่า หรือสิทธิการเช่าซื้อแก่บุตรตามจำนวนของผู้มีสิทธิทั้งหมดและไม่อาจตกลงกันได้ในระหว่างบุตรผู้มีสิทธิด้วยกัน ให้คัดเลือกผู้ที่เหมาะสมจากบุตรเหล่านั้นเท่ากับจำนวนแปลงที่อาจแบ่งได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในข้อ 20 (2) เป็นผู้ได้รับการตกทอดทาง มรดกสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อตามจำนวนแปลงที่ดินที่อาจให้ สิทธิได้ ทั้งนี้ การคัดเลือกดังกล่าว ให้คำนึงถึงความเกี่ยวพันระหว่างทายาทนั้นกับเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน เช่น เป็นผู้ร่วมประกอบอาชีพเกษตรกรรม เป็นผู้อุปการะหรือได้รับอุปการะ โดยพิจารณาประกอบกับ ความสามารถในการรับไปซึ่งสิทธิและหน้าที่ของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินที่ถึงแก่ความตายเป็นสำคัญ

หากไม่มีทายาทตาม (1) และ (2) หรือมีแต่ไม่ขอรับสิทธิดังกล่าว หรือทายาทนั้นไม่ต้องตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ให้สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อตกทอดแก่ทายาทอื่นของเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินได้ ถ้าทายาทอื่นผู้มีสิทธิได้รับการพิจารณานั้นมีจำนวนเกินกว่าหนึ่งรายให้นำความใน (2) ก. และ ข. ตลอดจนการจัดลำดับและชั้นของทายาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม (ระเบียบฯ ข้อ 22)

การจัดที่ดินแทนที่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ซึ่งสละสิทธิหรือถึงแก่ความตาย เมื่อ มีเหตุผลอันสมควร เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินโดยการจัดให้เข้าทำประโยชน์ อาจยื่นคำขอสละสิทธิของตนเพื่อให้คู่ สมรส บุตร หรือเครือญาติ เป็นผู้ได้รับพิจารณาจัดที่ดินแทนที่ในแปลงที่ดินดังกล่าว ต่อ ส.ป.ก.จังหวัด ได้ เมื่อ คู่สมรส บุตร หรือเครือญาติได้แสดงความประสงค์โดยยื่นคำขอรับการจัดที่ดินแทนที่ มาพร้อมกับคำขอของ เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินดังกล่าว ให้พิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินตามคำขอรับการจัดที่ดินแทนที่นั้นโดยนำ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในข้อ 19 และข้อ 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ให้จัดที่ดินแทนที่แก่คู่สมรส บุตร หรือเครือญาติโดยการจัดให้เข้าทำประโยชน์ (ระเบียบฯ ข้อ 28)

กรณีเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ มีเหตุจำเป็นต้องจัดการทรัพย์สิน หรือหนี้สินที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ได้รับที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ 36 อาจ ยื่นคำขอสละสิทธิของตนต่อ ส.ป.ก.จังหวัด เพื่อให้เกษตรกรอื่นนอกเหนือจากเกษตรกรตามข้อ 28 เป็นผู้ได้รับ พิจารณาจัดที่ดินแทนที่ได้ หากเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (1) เป็นเกษตรกรผู้ได้รับ ที่ดินซึ่งชราภาพ หรือทุพพลภาพ หรือเจ็บป่วยเรื้อรัง หรือประสงค์จะประกอบอาชีพอื่น (2) เกษตรกรผู้ได้รับ ที่ดินไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอีกต่อไป โดยไม่มีคู่สมรสและบุตร หรือมีแต่บุคคลดังกล่าวไม่ ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินนั้น (3) เป็นการขอสละสิทธิในที่ดินทั้งหมดที่ดินได้รับจัดที่ดิน จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หลักเกณฑ์ตาม (3) ไม่ใช้กับกรณีเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งชราภาพ หรือ ทุพพลภาพ หรือเจ็บป่วยเรื้อรังที่ยังมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมในที่ดินบางส่วนและมีความสามารถเพียงพอที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินส่วนนั้นได้ เมื่อได้คำขอรับการจัดที่ดินแทนที่จาก เกษตรกรอื่นตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินแทนที่โดยนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข

ในข้อ 19 และข้อ 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ให้จัดที่ดินแทนที่แก่เกษตรกรผู้ยื่นคำขอตามวรรคสาม โดยวิธีการให้สิทธิการเช่า (ระเบียบฯ ข้อ 29)

เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินตามโฉนดเพื่อการเกษตรมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี อาจยื่นคำขอ สละสิทธิของตนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนต่อ ส.ป.ก.จังหวัด เพื่อให้เกษตรกรอื่นเป็นผู้ได้รับการพิจารณาจัดที่ดินแทนที่เมื่อได้รับคำขอรับการจัดที่ดินแทนที่จากเกษตรกรอื่นดังกล่าวแล้ว ให้ ส.ป.ก. พิจารณาคัดเลือกและดำเนินการทางทะเบียน โดยนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในข้อ 19 และข้อ 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม (ระเบียบฯ ข้อ 19/1)

ภายใต้บังคับข้อ 12 ระยะเวลาอื่นใดในการพิจารณาเพื่อให้ได้รับโฉนด เพื่อการเกษตร ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน หากไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ ให้ ส.ป.ก. ขยายระยะเวลาได้ ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน (ระเบียบฯ ข้อ 29/2)

เมื่อทายาทของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ถึงแก่ความตาย ได้ยื่นคำขอรับการจัดที่ดินแทนที่ผู้ตายต่อ ส.ป.ก.จังหวัด ให้พิจารณาการจัดที่ดินแทนที่ โดยนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในข้อ 19 และข้อ 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลมให้จัดที่ดินแทนที่แก่ทายาทโดยการจัดให้เข้าทำประโยชน์ (ระเบียบฯ ข้อ 30)

เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์จะกำหนดลำดับทายาทผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดินแทนที่ตนในกรณีที่ดินเองถึงแก่ความตายไว้เพื่อให้เป็นไปตามข้อ 30 ก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนดยื่นต่อ ส.ป.ก.จังหวัด ไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในข้อ 19 และข้อ 23 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ให้จัดที่ดินแทนที่แก่ทายาทโดยการจัดให้เข้าทำประโยชน์ (ระเบียบฯ ข้อ 31)

กรณีที่ปรากฏว่าก่อนถึงแก่ความตาย เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ได้กระทำการฝ่าฝืนหน้าที่ตามระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดิน จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ที่คณะกรรมการกำหนด โดยยังมีได้ดำเนินการให้เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินดังกล่าวสละสิทธิตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการนั้น ห้ามมิให้มีการจัดที่ดินแทนที่ตามหมวดนี้ เว้นแต่ผู้ขอรับการจัดที่ดินแทนที่จะได้แก้ไขเยียวยาผลจากการกระทำฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าวให้ครบถ้วนและถูกต้องตามหนังสือเตือนของ ส.ป.ก.จังหวัด ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากเป็นกรณีโอนการทำประโยชน์ในที่ดินโดยฝ่าฝืนระเบียบในวรรคหนึ่งไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปยังบุคคลอื่น ห้ามมิให้มีการจัดที่ดินแทนที่ (ระเบียบฯ ข้อ 32)

ข้อเสนอแนะ

บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องเป็นเกษตรกร หลังจากเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแล้วจะไม่สามารถเปลี่ยนอาชีพจากเกษตรกรรมเป็นอาชีพอื่นได้ ซึ่งจากข้อเท็จจริงโดยทั่วไปผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมส่วนมากจะไม่สามารถสร้างรายได้ให้เพียงพอกับการดำรงชีพ ยิ่งทำอาชีพเกษตรกรรมยิ่งเป็นหนี้รายวันทั้งเอกชนและธนาคารเพื่อการเกษตร (ชกส.) ใน

ที่สุดต้องขายที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่นายทุน และการรับมรดกของทายาทเกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้รับโอนมรดกที่ดินดังกล่าวจะต้องมีอาชีพเกษตรกรรมจึงจะรับโอนได้เช่นกัน ซึ่งทายาทผู้รับมรดกดังกล่าวอาจจะไม่ได้มีอาชีพเกษตรกรรมทำให้ไม่สามารถรับมรดกได้ จึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินพ.ศ. 2564 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2566 ดังนี้

ข้อ “10/1 บุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากมีความประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินจากอาชีพเกษตรกรรมเป็นรูปแบบอื่นใดในเชิงเศรษฐกิจ การพาณิชย์ หรือด้านอื่นๆ นอกเหนือจากอาชีพการเกษตรกรรม ให้ใช้สิทธิในการเช่า หรือเช่าซื้อ ตามระเบียบที่กำหนด”

ข้อ 30/1 “การรับมรดกของทายาทเกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อทายาทของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เช่าทำประโยชน์ถึงแก่ความตายได้ยื่นคำขอรับการจัดที่ดินแทนที่ผู้ตาย ถ้าหากทายาทผู้รับมรดก มีความประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินจากอาชีพเกษตรกรรมเป็นรูปแบบอื่นใด ให้ใช้สิทธิในการเช่า หรือเช่าซื้อ ตามระเบียบที่กำหนด”

เอกสารอ้างอิง

- กรมที่ดิน. (2566). ข้อมูลจาก [dol.go.th](https://www.dol.go.th).<https://www.dol.go.th> > Pages > สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2566.
- ชนินทร์ จารุจันทร์. (2548). *การติดตามการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน : กรณีศึกษา การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง*. กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- ไชยงค์ ชูชาติ. (2517). *การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรผู้ยากจน*. วารสารพัฒนาที่ดิน : กรุงเทพฯ : กรมพัฒนาที่ดิน.
- ดร.ศักดิ์ ตติยะลาภะและคณะ. (2560). *การจัดการที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน : กรณีศึกษา ตำบลพืชอุดม อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี*. วารสารวิจัยและพัฒนา วไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ 12(2), 299 – 302.
- นันทา โฮล์มควิสต์. (2558). *การแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายเพื่อการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในจังหวัดภูเก็ต*. (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- นฤมล เจริญรัตน์. (2526). *เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรการเกษตร*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อรุณการพิมพ์.
- บรรเจิด พलगูร. (2523). *ทรัพยากรที่ดิน*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ปิยเดช เชื้อฉลาด. (2561). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน ส.ป.ก. (นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง)*.

เพ็ญศิริ สมศักดิ์. (2562). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง).

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 169/ตอนที่ 42/หน้า 1/8 เมษายน 2535.

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 71, ตอนที่ 78/ฉบับพิเศษ, หน้า 1/31.

ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580)

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 92 ตอนที่ 54 ฉบับพิเศษ หน้า 10 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2518

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เอกสารสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินหน่วยที่ 14, 2546: 510)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก ราชกิจจานุเบกษา 6 เมษายน 2560

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 (เล่ม 138 ตอนพิเศษ 158 ง ราชกิจจานุเบกษา 15 กรกฎาคม 2564)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545. ข้อ 4 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนพิเศษ 2 ง วันที่ 7 มกราคม 2546)

ลักคณา พบรัมย์. (2565). การจัดการพื้นที่สูงของประเทศไทย. ข้อมูลจาก <http://www.Gotoknow.or/posts/307112> ค้นพบ 09-09-2565.

ศุภมิตร ศรีวัฒนชัย. (2562). การใช้ประโยชน์ที่ดินและการพึ่งตนเองของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ประจำปีงบประมาณ 2561. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

ศุภเชษณ์ คูสุวรรณ. (2540). ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุกฤษ มงคลนาวิน. (2525). กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายฝรั่งเศส. บทบัณฑิตย, 29 (3).