

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

Legal Measures for the Control of the Transfer of Ownership of the Land Under the Lease of Agricultural Land

พงศกร จิตติวรรณ^{1*} และ สุรพล ศรีวิทยา²

Pongsakorn Jittiwat^{1*} and Suraphol Sriwitaya²

¹นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

²อาจารย์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

¹Student, Master of Laws Faculty of Law Rangsit University

²Lecturer, Master of Laws Faculty of Law Rangsit University

^{1*}Corresponding author, Email: kobkab_1@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัญหาของแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2) ศึกษากลไกสำหรับการแก้ปัญหาในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 3) วิเคราะห์และสรุปปัญหาการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเป็นแหล่งข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน วิจัยดำเนินการวิจัยเป็นวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้เอกสารกับการสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่มคือ ตัวแทนจากภาครัฐ ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน และเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แล้วจึงนำข้อมูลจากเอกสารและบทสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ให้ได้ปัญหาที่ชัดเจน และตรงตามความเป็นจริงมากที่สุด ผลการวิจัยพบว่า การปฏิรูปที่ดินมีแนวคิดเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและเพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศอย่างยั่งยืน ในปัจจุบันการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีขอบเขตเพียงช่วงที่ยังไม่ได้โอนกรรมสิทธิ์เท่านั้น เหตุที่ไม่มีการควบคุมการทำประโยชน์ภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์คือ ความเข้าใจเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งผลให้ยังไม่มีมาตรการสำหรับควบคุมการทำประโยชน์หากมีการกำหนดลักษณะและเงื่อนไขของกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินไว้ให้ชัดเจน จะเป็นหนทางที่จะนำไปสู่การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ได้ ส่งผลให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหมุนเวียนอยู่ในภาคการเกษตรและรักษาพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งเป็นรากฐานของชาติให้คงอยู่สืบไป

คำสำคัญ: ส.ป.ก. การควบคุม การโอนกรรมสิทธิ์

Abstract

The research aimed to 1) study the conceptual problem of the beneficial control of land after transferring ownership under the agricultural leasing agreement, 2) study problem solving mechanism of the beneficial control of land after transferring ownership under the agricultural leasing agreement, 3) analyzed the issues in beneficial control of land after transferring ownership under the agricultural leasing agreement and used as a source of information for relevant agencies to improve the law of land control. The methodology was a qualitative approach using documents with in-depth interviews. There were three sample groups which were: the public sector persons, the specialists from the Ministry of Land, and the officers working on the 1975 agricultural land legislation. Then the information from documents and interviews were analyzed to find problems. The research found out that the agricultural land reform was created for providing sustainable agricultural areas for farmers in Thailand. Currently, the agricultural land control is used only in non-ownership period. The reason was from the way of understanding the agricultural land ownership. As a result, there were no measures for the control, and clear defined conditions of the legal ownership. Overall, the contribution of the land control will benefit the agricultural land ownership and maintain agricultural areas.

Keywords: ALRO, Control, Transfer of ownership

1. บทนำ

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช 2518 ได้ให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในการจัดที่ดินให้แก่บุคคลซึ่งไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพได้เช่าเช่าซื้อ หรือให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน แล้วแต่กรณี เพื่อทำเกษตรกรรมหรือเพื่อยู่อาศัยเพื่อทำเกษตรกรรม (มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2518) เนื่องจากเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เพราะสูญเสียสิทธิในที่ดิน และกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ทั้งต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราการผลิตภาคเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้งยังเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลผลิตตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก รัฐจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรไทย

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อ เมื่อเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. จนครบถ้วนแล้ว ส.ป.ก. ก็จะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้แก่เกษตรกร ส่วนการจัดที่ดินให้เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ จะไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยคิดเห็นว่าการโอนกรรมสิทธิ์ดังที่ได้กล่าวข้างต้นนั้น หากใช้ “กรรมสิทธิ์” ตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ เพราะที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่

เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ไปนั้น จะต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ซึ่งบัญญัติห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังบุคคลอื่น นอกจากการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรม และต้องใช้ที่ดินที่ได้รับกรรมสิทธิ์นั้นให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดด้วย

จากหลักการที่ว่า เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจะต้องเป็นผู้ถือครองที่ดินด้วยตนเองและต้องใช้ที่ดินนั้นเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น (มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2518) เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือเกษตรกรให้ไปที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และประกอบเกษตรกรรมต่อไปอย่างยั่งยืน กฎหมายดังกล่าวจึงได้บัญญัติเรื่องการห้ามโอนที่ดินที่ได้รับกรรมสิทธิ์โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปยังบุคคลอื่น เว้นแต่จะเป็นการที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้สามารถทำได้ และบัญญัติเรื่องการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรืออยู่อาศัยเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้เกษตรกรถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

ในการดำเนินงานของ ส.ป.ก. เจ้าหน้าที่จะมีการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่แล้ว โดยเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. จะลงพื้นที่สำรวจในเขตปฏิรูปที่ดิน ว่าเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินยังคงถือครองที่ดินด้วยตนเองและประกอบเกษตรกรรมตามที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ แต่การดำเนินงานดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมไปถึงช่วงเวลาภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (จิตติ บุญเรือง, 2559) ทำให้เกิดเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ ส.ป.ก. ไม่อาจเอื้อมเข้าไปควบคุมการทำประโยชน์ดังกล่าวได้

จากปัญหาที่ว่า ส.ป.ก. ไม่มีการตรวจสอบการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากที่ได้โอนกรรมสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรนั้น มีสาเหตุเนื่องจากว่า ในปัจจุบัน ส.ป.ก. ยังไม่มีมาตรการในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อเพื่อเกษตรกรรมที่ชัดเจน ซึ่งเป็นผลมาจากแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ว่า เมื่อเกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้ว เกษตรกรย่อมเป็นเจ้าของที่ดินนั้นโดยสมบูรณ์ เจ้าหน้าที่จึงไม่จำเป็นต้องติดตามควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกต่อไป (ชนินฐา กฤตวิทย์, 2559)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ก่อให้เกิดประเด็นปัญหา คือ รัฐจะทราบได้อย่างไรว่า เกษตรกรผู้ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้วนั้น ยังคงถือครองที่ดินด้วยตนเองและประกอบเกษตรกรรมตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 หรือไม่ เพราะเมื่อเกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปแล้ว ที่ดินนั้นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน และเกษตรกรต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยเรื่องการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร หากเกษตรกรละเมิดต่อข้อกำหนดดังกล่าว ก็ย่อมเกิดความเสียหายแก่รัฐ เป็นผลทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินล้มเหลว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในสังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีความสนใจที่จะศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎี รวมทั้งหลักกฎหมายเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมาย โดยให้ ส.ป.ก. มีมาตรการในการควบคุมการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากที่ได้โอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(พิชิต แดงงาม, 2544) ที่จะส่งผลให้สามารถป้องกันมิให้มีการโอนที่ดินที่ได้มาโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือการนำที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ (พรเพ็ญ ประชากุล, 2559) นับเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน อีกทั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะอันเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

2. วัตถุประสงค์

1. ศึกษาสภาพปัญหาของแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. ศึกษากลไกสำหรับการแก้ปัญหาในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
3. วิเคราะห์และสรุปปัญหาการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเป็นแหล่งข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางกฎหมายประกอบด้วยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช 2518 ระเบียบของ ส.ป.ก. ที่เกี่ยวข้อง เอกสารของทางราชการ งานวิจัย และบทความวิชาการ ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึก

3.1 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย 3 กลุ่มคือ

3.1.1 ตัวแทนจากภาครัฐ สังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและทราบปัญหาเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.1.2 ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย อาจารย์ นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญจากสถาบันอุดมศึกษา หรือหน่วยงานของรัฐ

3.1.3 เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

3.2.1 เอกสารวิชาการ ซึ่งประกอบด้วยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช 2518 ระเบียบของ ส.ป.ก. ที่เกี่ยวข้อง เอกสารของทางราชการ งานวิจัย และบทความวิชาการ

3.2.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากกลุ่มตัวอย่าง เพื่อให้ทราบถึงข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย แนวทางการปฏิบัติ ปัญหาที่เกิดขึ้น และข้อเสนอแนะในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อเพื่อเกษตรกรรม

3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

3.3.1 ศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากกลุ่มตัวอย่าง

3.3.2 ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช 2518 ระเบียบของ ส.ป.ก. ที่เกี่ยวข้อง เอกสารของทางราชการ งานวิจัยรวมถึงบทความวิชาการ

3.3.3 วิเคราะห์ข้อมูล โดยการวิเคราะห์เชื่อมโยงในเชิงเหตุผลและผล ให้สอดคล้องกับหลักการทางตรรกวิทยาเชิงอุปมาน เพื่อให้ได้ข้อสรุปของปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.3.4 ตรวจสอบความเชื่อมั่น (Reliability) ของข้อมูลและนำมาจัดหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์ ตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ

3.3.5 สรุปปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลจากเอกสารและบทสัมภาษณ์ของกลุ่มตัวอย่างมาวิเคราะห์ให้ได้ปัญหาที่ชัดเจน ตรงตามความเป็นจริงมากที่สุด และนำเสนอผลการศึกษาวิจัยในรูปแบบสรุปความคิดรวบยอด

4. ผลการวิจัย

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับกรควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่า ประวัติความเป็นมาของการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศไทยตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ราษฎรมีเพียงสิทธิครอบครอง กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ และต้องใช้ประโยชน์ที่ดินให้คุ้มค่า ส่วนผลที่ได้จากการใช้ที่ดินจะต้องส่งคืนให้พระมหากษัตริย์ส่วนหนึ่งเพื่อเป็นการตอบแทนที่ให้ที่ดินทำกิน เรียกว่า “ส่วย” (อโณทัย เหมภูสิต, 2553) ผู้วิจัยได้ศึกษาต่อไปถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดิน ได้ทราบว่า ลักษณะการถือครองที่ดินมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ สิทธิครอบครองและกรรมสิทธิ์ ซึ่งสิทธิครอบครองเป็นเพียงการครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์เท่านั้น ส่วนกรรมสิทธิ์ เป็นการครอบครองในฐานะเจ้าของ และเมื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน พบว่า ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ผู้ที่ถือครองที่ดินจะต้องใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด (ธวัชชัย ส่งเสริม, 2548)

4.2 การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่า มีมาตรการควบคุมอยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่ การควบคุมการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 39 และการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม

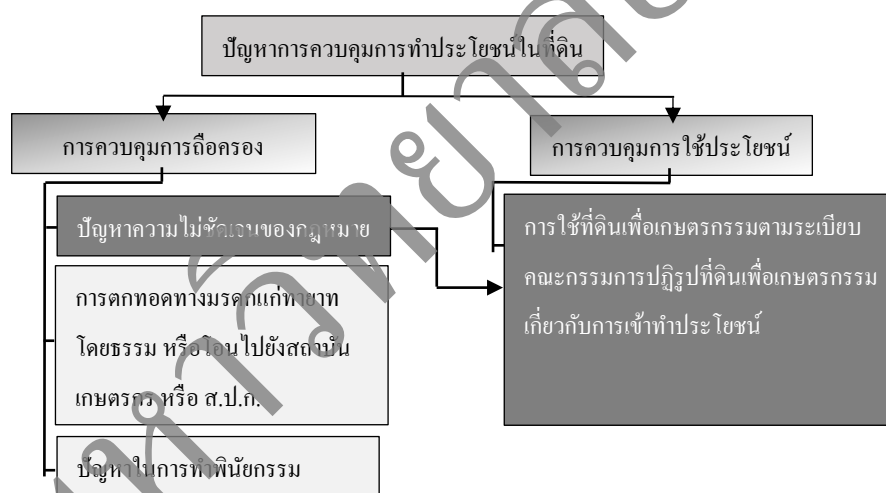
ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน, 2535)

4.3 ผลการวิเคราะห์ปัญหาในการควบคุมทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่า มีประเด็นที่เป็นปัญหาซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นหลัก ได้แก่

4.3.1 ปัญหาในการควบคุมโดยมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นการควบคุมในเรื่องการถือครองที่ดิน โดยการห้ามแบ่งแยกและห้ามโอน

4.3.2 ปัญหาในการควบคุมโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภาพรวมของการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เกิดจากความไม่ชัดเจนกฎหมาย แสดงความเชื่อมโยงของปัญหาได้ดังแสดงในแผนภาพที่ 1



รูปที่ 1 ความเชื่อมโยงของปัญหาในการควบคุมการทำประโยชน์

จากรูปที่ 1 แสดงถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการควบคุมการทำประโยชน์ แบ่งออกเป็นปัญหาในการควบคุมการถือครองที่ดิน ซึ่งมีประเด็นย่อย คือ 1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย 2) การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. และ 3) ปัญหาในการทำพินัยกรรม โดยเฉพาะปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย มีความเชื่อมโยงกับปัญหาในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งส่งผลถึงแนวคิดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้ระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4.4 แนวทางพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4.4.1 รัฐต้องแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีความชัดเจนในลักษณะและเงื่อนไขของคำว่า “กรรมสิทธิ์” และมีการกำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการทำประโยชน์ไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความ อันจะนำไปสู่การบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ส่งผลให้เจ้าหน้าที่สามารถควบคุมได้ทั้งการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันเป็นการทำให้การปฏิรูปที่ดินที่มีประสิทธิภาพตั้งแต่ต้นจนสุดปลายของกระบวนการ นอกจากนี้ ยังเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐมิให้ผู้ใดอาศัยช่องว่างของกฎหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนอีกด้วย

4.4.2 รัฐจะต้องมีการบัญญัติกำหนดสิทธิของทายาทโดยธรรมไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แยกต่างหากจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อไม่ให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละแปลงถูกแบ่งแยก ซึ่งเป็นการต้องห้ามโดยชัดแจ้งตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะหากมีการแบ่งแยกที่ดินให้มีขนาดเล็กลงไปอีก จะส่งผลให้เกษตรกรมีที่ดินไม่เพียงพอในการประกอบเกษตรกรรมเพื่อการครองชีพ

4.4.3 รัฐต้องเร่งดำเนินการให้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามที่มาตรา 39 บัญญัติไว้ คือ 1) การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม 2) การโอนที่ดินไปยังสถาบันเกษตรกร และ 3) การโอนที่ดินไปยังส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะในเรื่องการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมนั้น ก่อให้เกิดปัญหาเป็นอย่างยิ่ง เพราะในปัจจุบันนี้ เมื่อเกษตรกรถึงแก่ความตาย ทายาทของเกษตรกรยังไม่สามารถดำเนินการขอรับมรดกที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้นี้เองมาตรา 39 กำหนดให้การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ในขณะนี้ ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมไว้แต่อย่างใด หากรัฐดำเนินการให้มีการออกกฎกระทรวงดังกล่าว ก็จะทำให้ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรได้บรรลุถึงสิทธิที่ดินพึงได้รับตามกฎหมาย สะท้อนให้เห็นถึงการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนอย่างแท้จริง

4.4.4 หากรัฐมีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 39 ในเรื่องการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมแล้วควรมีการกำหนดข้อยกเว้นของเรื่องดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ด้วย โดยในกรณีที่เกษตรกรไม่มีทายาทที่จะรับมรดกในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อจากตน กฎหมายควรอนุญาตให้เกษตรกรสามารถทำพินัยกรรมยกที่ดินที่ดินได้รับกรรมสิทธิ์โดยการปฏิรูปที่ดินให้แก่เครือญาติได้ (เช่น หลาน หรือ ลูกพี่ลูกน้อง เป็นต้น) ทั้งนี้ ผู้ที่จะมีสิทธิได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยพินัยกรรมนั้น จะต้องมีความสมบัติที่จะเป็นเกษตรกรตามที่ ส.ป.ก. กำหนดด้วย

5. การอภิปรายผล

จากการวิจัยครั้งนี้ มีประเด็นที่เด่นชัดของของการศึกษาปัญหาที่มีผลกระทบต่อรัฐในการปฏิรูปที่ดินสำหรับประเทศไทยให้สำเร็จ คือ แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ยังเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้

กฎหมายการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีประเด็นอยู่ว่า เมื่อเกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้ว เกษตรกรย่อมมีสิทธิในที่ดินนั้นอย่างเต็มที่ ตามแผนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ เจ้าหน้าที่จึงไม่อาจล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนได้ แต่ในหลักการของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินที่แท้จริงแล้ว กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 39 นี้ เป็นกรรมสิทธิ์ซึ่งมีที่มาหรือฐานแห่งสิทธิที่แตกต่างจากกฎหมายเอกชนอย่างสิ้นเชิง การตีความกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 39 จึงต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ไม่สามารถนำระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้ควบคุมการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยา ที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินทั่วราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์หรือรัฐ ราษฎรมีเพียงสิทธิครอบครองที่ดินเพื่อทำประโยชน์เท่านั้น แม้ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นจะมีการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของราษฎร แต่ราษฎรที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องถือครองที่ดินและมีการใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า หากราษฎรรายใดที่ถือครองที่ดินโดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อแผ่นดิน พระมหากษัตริย์ก็ชอบที่จะนำที่ดินกลับคืนมา และให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎรรายอื่นแทน นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับ จีระพร วชิราภการ (2549) ที่ได้ทำวิจัย เรื่อง “การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ผลการวิจัยพบว่า รัฐไม่สามารถที่จะกระจายการถือครองที่ดินและลดการผูกขาดการถือครองที่ดินของเอกชนได้อย่างแท้จริง แม้มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเวนคืนที่ดินในบริเวณที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นว่าสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่เคยมีการนำบทบัญญัติดังกล่าวมาบังคับใช้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดิน ควรแก่การแก้ไขให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกำหนดลักษณะและเงื่อนไขของกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้มีการนำระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้ในการอุดช่องว่างของกฎหมายในอนาคตต่อไป

6. บทสรุป

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีผลต่อการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อย่างไรก็ดี การควบคุมดังกล่าวก็ยังมีช่องว่างของกฎหมายที่ต้องการมีเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ เมื่อได้ศึกษาปัญหาการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ผลการวิเคราะห์ปัญหาในการควบคุมการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เด่นชัดคือ ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ส่งผลให้ไม่สามารถบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อ แนวทางพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในการควบคุม

การทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การบัญญัติมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะและเงื่อนไขของ “กรรมสิทธิ์” ตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้ ต้องมีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อรองรับการดำเนินการตามมาตรา 39 คือการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม การโอนที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปยังสถาบันเกษตรกร และการโอนที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปยัง ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการอนุญาตให้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าสู่ระบบพินัยกรรมได้ เพื่อความเป็นธรรมแก่เกษตรกรและครอบครัว ส่งผลให้สามารถป้องกันมิให้มีการโอนที่ดินที่ได้มาโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือการนำที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ นับเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพและอย่างยั่งยืน ส่วนข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป คือ การศึกษาวิจัยในด้านการร่างมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในทางปฏิบัติให้ครอบคลุมทุกด้านของกระบวนการ และไม่ขัดแย้งต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องฉบับอื่น ๆ

7. กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณมหาวิทยาลัยรังสิตที่ให้ทุนสนับสนุนงานวิจัย และขอขอบคุณศาสตราจารย์(พิเศษ) จริญญา ภักดีธนากุล ศาสตราจารย์ ดร.สมปอง สุจริตกุล และ พ.ต.ท. ดร.สุริ เอี่ยมจริญญ์ ที่ชี้แนะแนวทางในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ และขอบคุณสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาอย่างเต็มที่

8. เอกสารอ้างอิง

- ขนิษฐา กฤตวิทย์. (2559) สัมภาษณ์. นักวิชาการเงินและบัญชีชำนาญการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดปทุมธานี. 7 พฤศจิกายน 2559.
- จิตติ บุญเรือง. (2559). สัมภาษณ์. นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดปทุมธานี. 12 ตุลาคม 2559.
- จิระพร วชิราภกร. (2549). การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. วิทยานิพนธ์. นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ธวัชชัย ส่งเสริม. (2548). การใช้ประโยชน์ทับซ้อนในที่ดินป่าสงวนและที่ดินสาธารณะในตำบลหนองบ่อ อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี. วิทยานิพนธ์. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี.
- พรเพ็ญ ประชากุล. (2559). สัมภาษณ์. นักวิชาการเงินและบัญชีชำนาญการพิเศษ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดปทุมธานี. 7 พฤศจิกายน 2559.
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2518).
- พิชิต แดงงาม. (2544). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้เช่าซื้อในฐานะผู้บริโภค. วิทยานิพนธ์. นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน. (2535).
อโนทัย เชมภูสิต. (2553). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของเอกชนที่ทอดทิ้งไม่ได้ทำประโยชน์. วิทยานิพนธ์. นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

มหาวิทยาลัยรังสิต