บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

จากการศึกษาค้นพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน มีปัญหาที่เกิดจากทั้งตัวบทกฎหมายและการตีความของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยการนำที่ดิน ส.ป.ก. มาใช้ในกิจการอื่น ๆ นั้น ควรจะต้องมีการพิจารณาสงวนพื้นที่ไว้เพื่อประกอบการเกษตรกรรมให้มากที่สุด แต่การอนุญาตให้ใช้ที่ดินในกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับเป็นการอนุญาตในลักษณะการรับรองสิทธิของผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยแทบจะไม่มีการพิจารณาไม่อนุญาตจากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าเมื่อปล่อยปัญหาดังกล่าวให้มีอยู่ต่อเรื่อยไป โดยไม่ดำเนินมาตรการใด ๆ จะส่งผลให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินถูกนำไปใช้เพื่อกิจการอื่น ๆ ที่มิใช่เพื่อการเกษตร ส่งผลให้จำนวนที่ดินที่เหมาะสมสำหรับทำการเกษตรมีจำนวนน้อยลง ไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพของเกษตรกร หรือในทางร้ายที่สุดคือ เปิดโอกาสให้มีการเข้ามาครอบครองที่ ส.ป.ก. โดยอ้างการเข้าทำประโยชน์ในกิจการต่าง ๆ ซึ่งบางกิจการที่ขออนุญาตนั้น แทบไม่เกี่ยวกับการสาธารณูปโภคในชุมชน (Community) เกษตรกรหรือเกี่ยวกับกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรในพื้นที่เลย อันเป็นการขัดเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่มุ่งเน้นรักษาไว้ซึ่งที่ดินสำหรับทำการเกษตรเท่านั้น

ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518[1] กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) มีอำนาจ

---

[1] มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

(1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในการพิจารณากำหนดแผนการผลิต และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ(Welfare) การสาธารณูปโภค (Public Utility) การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการพัฒนา และเปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นที่ประสงค์ร่วมในการพัฒนา ภายใต้วัตถุประสงค์และแนวทางการปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536[2]

ส่วนการดำเนินการด้านกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินให้แก่บุคคลใด ซึ่งหมายความรวมถึงบุคคลธรรมดา นิติบุคคลเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ ทั้งนี้ ต้องเป็นกิจการตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดด้วย โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ออกระเบียบหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาต ถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541[3]

---

(5) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร

(6) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร

ฯลฯ ฯลฯ

[2] ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536

[3] ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาต ถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2541

การขออนุญาตใช้ที่ดินทั้งสองประเภทนั้นมีปัญหาในด้านการพิจารณาอนุญาตหลายประเด็นด้วยกัน ทั้งในด้านการกำหนดประเภทกิจการ การกำหนดจำนวนเนื้อที่ที่ขออนุญาต รวมไปถึงการสละสิทธิในที่ดินของผู้ที่เป็นเจ้าผู้ทำประโยชน์อยู่เดิม

การกำหนดประเภทกิจการนั้นเดิมมีแนวคิดว่าการจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ใด ๆ แล้ว ควรจะต้องมีการจัดให้มีการสาธารณูปโภคที่เหมาะสมต่อเกษตรกรในชุมชนนั้น ๆ ด้วย ดังนั้นจึงต้องจัดให้มีโรงเรียน วัด สถานีอนามัย สถานที่ราชการต่าง ๆ รวมไปถึงกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งระเบียบฯ ได้กำหนดประเภทกิจการและเนื้อที่

ส่วนกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน มีการกำหนดไม่ให้ขออนุญาตเกิน 50 ไร่ เห็นได้ชัดเจนว่า การออกระเบียบในสมัยนั้นมีความเหมาะสมกับในสมัยนั้น (พ.ศ. 2536) แต่เมื่อมาถึงปัจจุบันกลับส่งผลให้เกิดการใช้ที่ดินผิดประเภท หรือผิดวัตถุประสงค์ อันเนื่องมาจากการกำหนดประเภทกิจการไว้มากเกินไป รวมทั้งจำนวนเนื้อที่ที่ที่กำหนดไว้ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง โดยมีการกำหนดไว้ค่อนข้างจะมาก โดยกำหนดเป็นปลายเปิดไว้ กล่าวคือ กรณีกิจการสาธารณูปโภคแม้มีการกำหนดเนื้อที่ขั้นสูงไว้เป็นอำนาจพิจารณาอนุญาตของเลขาธิการ ส.ป.ก.

อย่างไรก็ตาม ถ้ามีการขออนุญาตเกินเนื้อที่ที่ระบุไว้ก็สามารถขออนุญาตได้ โดยเป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินก็ได้มอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการพิจารณาการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2547 ส่วนกรณีที่เป็นกิจการอื่น ๆ นอกจากที่ระบุไว้ก็คงเป็นอำนาจพิจารณาอนุญาตของ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเช่นเดิม ซึ่งหมายความว่าสามารถที่จะขออนุญาตในเนื้อที่เท่าใดก็ได้ รวมถึงขอประเภทกิจการใดก็ได้ เพราะอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน สามารถพิจารณาอนุญาตการขออนุญาตใช้ที่ดินในประเภทกิจการอื่น ๆ นอกจากที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งไม่น่าจะเป็นการที่เหมาะสมนัก เพราะการที่มีอำนาจพิจารณาอนุญาตไม่จำกัดนั้น มิใช่การรักษาไว้ซึ่งพื้นที่สำหรับทำการเกษตรเลย[4]

---

[4] มาตรา 21 ให้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย

การประชุมของอนุกรรมการ ให้นำความในมาตรา 17 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

หากพิจารณาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532[5] โดยละเอียดแล้ว จะพบว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ แทบไม่ได้กล่าวถึงการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เพราะในมาตรา 19 ไม่ได้กำหนดไว้โดยแน่ชัด แต่กล่าวไว้เพียงว่า ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภค การศึกษา และการสาธารณสุขของเกษตรกร ซึ่งไม่ได้กำหนดให้ออกระเบียบเพื่อกิจการสาธารณูปโภคแต่อย่างใด โดยสรุปปัญหาได้พอสังเขปดังต่อไปนี้

4.1.1 ความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่ให้กรอบปฏิบัติไว้ โดยมาตรา 19 (6) ไม่ได้กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกกฎหรือระเบียบเพื่อกิจการสาธารณูปโภค และกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่บัญญัติไว้แต่เพียงการพิจารณากำหนดแผนการส่งเสริมและปรับปรุงประสิทธิภาพ จึงไม่อาจเห็นได้ว่าสามารถกระทำได้ แม้มาตรา 19 (12) จะให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการกำหนดกิจการหรือระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น

ส่วนตอนท้ายของนิยามศัพท์ดังกล่าว ที่กำหนดว่าให้รัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพการเกษตรกรรมการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น เป็นเพียงบทขยายของข้อความในตอนต้นเท่านั้น เห็นได้ว่าภารกิจหลักของ ส.ป.ก. คือ การปรับปรุงสิทธิในที่ดินของเกษตรกรให้ดีขึ้น ดังนั้น กิจการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงต้องเกี่ยวข้องกับการเกษตรและตัวเกษตรกรเป็นหลัก ดังนั้น กิจการที่ไม่ได้เกี่ยวข้อง

---

[5] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 106. ตอนที่ 149. ฉบับพิเศษ หน้า 12. วันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2532

กับการเกษตรหรือตัวเกษตรกรโดยตรง[6] จึงไม่น่าจะเป็นวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยกตัวอย่างเช่น กิจการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อขายให้กับการไฟฟ้า แม้จะอ้างว่าไฟฟ้านำไปใช้กับเกษตรกรก็ไม่อาจฟังได้ว่าเป็นกิจการที่เกิดประโยชน์กับการเกษตรและตัวเกษตรกรเลย

ส่วนมาตรา 30 เป็นมาตราที่วางหลักว่า ส.ป.ก. สามารถจัดสรรให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ โดยที่ดินประเภทใดบ้างนั้นให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเป็นผู้กำหนด ซึ่งในมาตรา 30 วรรคห้า บอกว่านอกจากการจัดที่ดินตาม (1) (2) และ (3) ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าหาประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับ การปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้[7] ทั้งนี้ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จากกรณีข้างต้น จะเห็นได้ว่ากิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินสามารถขออนุญาตได้ตามมาตรา 30 วรรคห้า แต่ถ้าพิจารณามาตรา 30 อาจทำให้เห็นมุมมองอีกประเด็นหนึ่งว่า ส.ป.ก. จัดที่ดินได้เฉพาะกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้เท่านั้นหรือไม่ ส่วนกิจการสาธารณูปโภคไม่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 30 ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าควรจะระบุไว้ในมาตรา 30 ด้วยอีกประเภทกิจการหนึ่ง เพราะผู้ศึกษาเห็นว่าการอนุญาตให้ใช้ที่ดินในกิจการสาธารณูปโภคหรือกิจการต่าง ๆ เป็นการจัดที่ดินประเภทหนึ่งเช่นกัน

---

[6] พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “เกษตรกรรม” ไว้ในมาตรา 4 ว่าหมายถึง การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

[7] ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2533

4.1.2 กรณีประเภทกิจการที่ขออนุญาตมีมากมายหลายประเภทกิจการ กล่าวคือทั้งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541[8] และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 แทบจะทุกประเภทกิจการสามารถขออนุญาตได้ทั้งนั้น ซึ่งไม่น่าจะถูกต้อง เพราะกิจการตามมาตรา 19 (6) จะเน้นไปที่กิจการที่ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการการสาธารณูปโภค การศึกษา และการสาธารณสุขของเกษตรกรเท่านั้น ดังนั้น กิจการอื่น ๆ ที่ระบุไว้ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 จึงไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พิจารณาคำว่า กิจการสาธารณูปโภค จากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน[9] ให้ความหมายว่า บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถประจำทาง โทรศัพท์ ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 จึงไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับกิจการสาธารณูปโภคได้บางกิจการ เพราะบางกิจการมิใช่กิจการที่ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการการสาธารณูปโภค การศึกษา และการสาธารณสุขของเกษตรกรตามความมุ่งหมายในการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยกตัวอย่างเช่น วัด มิใช่กิจการสาธารณูปโภค มิใช่กิจการเพื่อการศึกษา หรือเกี่ยวกับการเกษตร ดังนั้น วัดจึงไม่สามารถขออนุญาตตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินได้

---

[8] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115. ตอนที่ 19 ง. หน้า 35. วันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2541

[9] พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

ผู้ศึกษามีความเห็นว่า กิจการสาธารณูปโภค ต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยตรง[10] เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต มีหน้าที่ผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อให้ประชาชนได้ใช้งาน ในขณะที่โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานลม หรือพลังงานแสงอาทิตย์ ไม่ได้ส่งกระแสไฟฟ้าให้บริการประชาชนโดยตรง แต่ขายกระแสไฟฟ้าให้กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตหรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หมายความว่า โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าไม่ได้บริการประชาชน แต่ทำธุรกิจกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตหรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จึงไม่สมควรจะได้รับอนุญาตตามระเบียบฉบับนี้ ดังนั้น กิจการต่าง ๆ ที่จะขออนุญาตตามระเบียบนี้ต้องเป็นกิจการที่เป็นประโยชน์สำหรับประชาชนในท้องที่เท่านั้น

4.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติ ซึ่งมีขึ้นตอนการสละสิทธิในที่ดิน ซึ่งหมายความว่า สามารถกระทำให้มีการซื้อขายได้โดยถูกต้อง ในขณะที่ถ้าเป็นการซื้อขายที่ดินระหว่างตัวเกษตรกรด้วยกันเองไม่สามารถกระทำได้ กล่าวคือ จะถือว่าผิดต่อกฎหมายปฏิรูปที่ดินหรือไม่

การสละสิทธิที่ดินเพื่อนำที่ดินมาทำกิจการสาธารณูปโภค และกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ไม่ได้มีกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่มีกล่าวไว้ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535[11] ข้อ 11 ซึ่งวางหลักให้เกษตรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิหรือจะสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีดังต่อไปนี้

"..(1) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518.."

นั่นหมายความว่าเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ตามข้อ 11 แห่งระเบียบดังกล่าว ก็จะถือว่าเกษตรกรผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสืออนุญาต ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน หรือ ส.ป.ก. 4-01 ก็สิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินทันที[12] ดังนั้น ตามหลักต้องให้เกษตรกรมายื่นหนังสือสละสิทธิแล้วจึงจะเพิกถอนสิทธิ และทำให้ที่ดินแปลงนั้นกลายมาเป็น

---

[10] พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้ให้ความหมายของคำว่า "สาธารณูปโภค" ไว้ในมาตรา 4 ว่าหมายถึง สิ่งอำนวยประโยชน์ที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต

[11] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109. ตอนที่ 97. หน้า 46. วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2535

[12] เทียบเคียงคำพิพากษาฎีกาที่ 2419/2552 ได้วินิจฉัยว่า เอกสาร ส.ป.ก. 4-01 เป็นเอกสารสิทธิในที่ดิน ที่มีข้อกำหนดห้ามโอนและห้ามมิให้ทำการซื้อขาย อันทำให้สัญญาซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย สัญญาซื้อขายตกเป็นโมฆะ

ที่ดินแปลงว่าง จากนั้นหน่วยงานต่าง ๆ หรือบุคคลใด ๆ จึงจะสามารถยื่นหนังสือขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรือขอเช่า เช่าซื้อ ตามแต่ละประเภทกิจการ แต่ในความเป็นจริงของสภาพปัจจุบัน ที่ดินมีการซื้อขายเปลี่ยนมือ และนำที่ดินที่ได้ซื้อขายกันมายื่นเรื่องขออนุญาตใช้ที่ดิน จากการศึกษาถือว่าเป็นการสนับสนุนให้มีการกระทำผิดระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ข้อ 7 ซึ่งตามหลักแล้วผู้ที่ขายที่ดิน ส.ป.ก. ก็ต้องถูกสั่งให้สิ้นสิทธิ ส่วนผู้ที่เข้าทำประโยชน์ใหม่ เมื่อไม่มีสิทธิ ก็ต้องถูกฟ้องขับไล่ให้ออกจากที่ดินต่อไปโดยไม่มีอำนาจหน้าที่จะมาขออนุญาตตามระเบียบทั้งสองเลย แต่ปัจจุบันมีการเอื้อให้สามารถมาขออนุญาตตามระเบียบทั้งสองได้โดยการอนุโลมของเจ้าหน้าที่ ทำให้การควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ

การสละสิทธิเพื่อนำที่ดินมาทำกิจการสาธารณูปโภค และกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น เมื่อสละสิทธิแล้วก็สามารถนำที่ดินแปลงดังกล่าวมาจัดให้กับผู้ที่ขออนุญาตใช้ที่ดินได้ทันที โดยไม่ต้องมีการคัดเลือกแต่อย่างใด หมายความว่ามีการสละที่ดินเพื่อเจาะจงให้ผู้ขออนุญาต ทั้งนี้ ขอเทียบเคียงการสละสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. โดยเกษตรกรสละสิทธิที่ดินคืน ส.ป.ก. เพื่อ ส.ป.ก. จะได้นำที่ดินไปจัดให้เกษตรกรรายอื่นทำประโยชน์ในที่ดินต่อไป ซึ่งการสละสิทธินั้นไม่สามารถสละสิทธิโดยระบุว่าจะสละสิทธิเพื่อยกที่ดินให้กับผู้ใดผู้หนึ่ง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งได้ แต่กิจการสาธารณูปโภคนั้นแม้มิใช่การสละสิทธิเพื่อยกให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่ก็เป็นที่รู้ได้อย่างชัดเจนว่าการสละสิทธินั้น เพื่อหน่วยงานที่ขออนุญาตอย่างเดียว จึงอนุมานได้ว่ามีการซื้อขายกันแต่มาทำหลักฐานให้ดูเป็นการสละสิทธิเพื่อให้สามารถยื่นคำขอเข้าทำกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่อง ได้ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว

อีกขั้นตอนที่เป็นปัญหา คือ ขั้นตอนการขออนุญาต แทบจะกล่าวได้ว่า ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานเดียวในปัจจุบันที่ยอมรับการก่อสร้างมาแล้วจึงมาขออนุญาต หมายความว่าก่อนที่จะมีการอนุญาต ได้มีการกระทำผิดวัตถุประสงค์มาก่อนแล้ว ถึงมาขออนุญาตเพื่อหลีกเลี่ยงความผิดตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ข้อ 7 ซึ่งตามหลักเกณฑ์ เมื่อทำผิดวัตถุประสงค์ จะต้องมีขั้นตอนการเตือนให้ทำที่ดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิม หากไม่ทำก็จะต้องทำการสั่งให้สิ้นสิทธิ

4.1.4 ปัญหาในกรณีผู้ที่ประสงค์จะยื่นคำขออนุญาตนั้น อาจมิได้ยื่นคำขอให้ตรงตามประเภทของกิจการที่ประสงค์จะขออนุญาตใช้ที่ดินอย่างแท้จริง กล่าวคือ อาจจะมีการขออนุญาตเพื่อปิดบังวัตถุประสงค์ที่แก้จริง เช่น นำที่ดินมาปลูกสร้างที่พักเพื่อการท่องเที่ยวประเภทที่พักตากอากาศ (รีสอร์ท)[13]แต่กลับมาขออนุญาตในกิจการบ้านพักเชิงธรรมชาติ (โฮมสเตย์)[14] เป็นต้น ทำให้มีการกว้านซื้อที่ดินโดยนายทุนจากท้องที่ต่าง ๆ ทั้งในและต่างพื้นที่ ซึ่งไม่ตรงตามจุดมุ่งหมายเดิมของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยผู้ศึกษาขออธิบายเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

1) กรณีการขออนุญาตในกิจการบ้านพักเชิงธรรมชาติ (โฮมสเตย์) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือเวียนไปถึง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต่าง ๆ โดยวางหลักการพิจารณาของคำจำกัดความของคำว่าโฮมสเตย์ (Home Stay) ตามความหมายของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ว่าคือ ที่พักสัมผัสวัฒนธรรมชนบท ซึ่งหมายถึง บ้านพักประเภทหนึ่งที่นักท่องเที่ยวพักแรมร่วมกับเจ้าของบ้าน และมีวัตถุประสงค์ที่จะเรียนรู้วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของเจ้าของบ้าน ซึ่งเต็มไปด้วยใจที่จะถ่ายทอดวัฒนธรรม แลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน พร้อมทั้งจัดที่พักและอาหารให้กับนักท่องเที่ยว โดยได้รับค่าตอบแทนตามความเหมาะสม ส่วนการปลูกสร้างที่พักเป็นหลังเล็ก ๆ เพื่อบริการแก่นักท่องเที่ยวที่เข้าพักนั้นมีลักษณะเป็นที่พักเพื่อการท่องเที่ยว ประเภทเกสต์เฮาส์ (Guest House)[15]

การอนุญาตให้กิจการโฮมสเตย์นั้น ไม่ได้มีกฎระเบียบระบุไว้ชัดเจน ซึ่งมีเพียงหนังสือเวียนเท่านั้น เป็นปัญหาในการปฏิบัติเพราะเป็นช่องทางให้มีการขออนุญาตในประเภทกิจการโฮมสเตย์ แต่เมื่อเวลาผ่านไป กิจการดังกล่าวกลับถูกเปลี่ยนแปลงไปเป็นกิจการรีสอร์ท หรือในความเป็นจริงอาจจะทำเป็นรีสอร์ทตั้งแต่เริ่มแรกก็เป็นได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนการทำการเกษตรของเกษตรกร ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นทางกฎหมายประเด็นนี้ไม่เห็นพ้องด้วยกับ ส.ป.ก. ที่ออกหนังสือเวียนฉบับดังกล่าว เพราะแม้เจตนาของหนังสือเวียนฉบับดังกล่าวจะประสงค์

---

[13] **รีสอร์ท (Resort)**: เป็นคำทับศัพท์ ที่กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ใช้เรียกบ้านพักเพื่อการท่องเที่ยว ประเภทที่พักตากอากาศ ภายใต้มาตรฐานการท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2546-2558 ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

[14] **โฮมเสตย์ (Home Stay)**: เป็นคำทับศัพท์ ที่กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ใช้เรียกบ้านพักที่ใกล้ชิดกับวัฒนธรรมชนบทหรือบ้านพักเชิงธรรมชาติ ภายใต้มาตรฐานการท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2546-2558 ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

[15] **เกสต์เฮาส์ (Guest House)**: เป็นคำทับศัพท์ ที่กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาใช้เรียกบ้านพักเพื่อการท่องเที่ยว ประเภทที่เกสต์เฮาส์ ภายใต้มาตรฐานการท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2546-2558 ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ให้การขออนุญาตกิจการโฮมสเตย์ แต่ก็เป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่ากิจการรีสอร์ทสามารถเลี่ยงไปขออนุญาตเป็นกิจการโฮมสเตย์ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะขั้นตอนการตรวจสอบการขออนุญาตใช้ที่ดินฯของ ส.ป.ก. ไม่ละเอียดพอ จึงเปิดโอกาสให้มีการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ได้ กรณีนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าไม่ควรกำหนดกิจการประเภทโฮมสเตย์ให้เป็นกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้ว

2) กรณีการขออนุญาตในกิจการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานลม (กังหันลม) แรกเริ่มเกิดจากนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับพลังงานทดแทน[16] และที่ดินบางบริเวณของบริเวณ เช่น บริเวณตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ มีภูมิประเทศที่เหมาะสมต่อการทำกิจการดังกล่าว จึงมีการขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานลมขึ้นมา แม้กิจการกังหันลมดังกล่าว จะใช้เนื้อที่ไม่มาก แต่ก็นับว่ากระทบต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรมของเกษตรกร เช่น สถานที่ที่มีการตั้งกังหันลม ส่วนมากก็จะมีการพัฒนาไปเป็นแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งไม่คุ้มต่อการที่ ส.ป.ก. ต้องเสียพื้นที่สำหรับทำการเกษตรไป อีกทั้งการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานลมไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นแต่อย่างใด เพราะการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานลมไม่ได้นำไฟฟ้าไปบริการประชาชน แต่นำไฟฟ้าไปขายให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะจัดจำหน่ายแก่ประชาชนเป็นลำดับต่อไป พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าบุคคลที่ได้ผลกำไรคือบริษัทที่ทำกิจการกังหันลม หาใช่ประชาชนแต่อย่างใด แต่ถ้ากรณีกลับกัน ถ้าเป็นการรวมตัวของชาวบ้านหรือเกษตรกร เพื่อทำกิจการผลิตกระแสไฟฟ้า กรณีนี้เห็นได้ว่าเป็นกรณีที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือตัวเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินโดยตรง สามารถกระทำได้ตามระเบียบของ ส.ป.ก. ที่เกี่ยวข้อง

3) กิจการติดตั้งเสารับ-ส่งสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดย ส.ป.ก. ถือว่าเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่ 2) ประกาศ ณ วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 แต่เดิมนั้นกิจการติดตั้งเสา รับ-ส่ง สัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นกิจการตามความในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

---

[16] ระบบผลิตไฟฟ้ากังหันลม เป็นหนึ่งในโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน ตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2547-2558 (PDP 2004) ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2550

เกษตรกรรมอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 ซึ่งผู้ขออนุญาตคือ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) แต่ปัจจุบัน กสทช. ไม่ได้เป็นผู้ขออนุญาตใช้ แต่มีการให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (CAT Telecom Public Company Limited) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ในสังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 มาตรา 3[17] ในรูปบริษัทมหาชนเป็นผู้ขออนุญาตแทน ซึ่งปัจจุบัน บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ก็ได้มีการว่าจ้างบริษัท บีเอฟเคที (ประเทศไทย) จำกัด เป็นขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อติดตั้งเสารับ – ส่งสัญญาณโทรศัพท์ ซึ่งถือว่าเป็นกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เห็นได้ชัดว่ากิจการตามระเบียบทั้งสองระเบียบมีความคล้ายคลึงกันเป็นอย่างมาก แต่การปฏิบัติงานไม่สามารถแยกความแตกต่างได้อย่างชัดเจน เห็นได้ในกรณีที่เป็นกิจการที่ลักษณะคาบเกี่ยวสามารถขออนุญาตได้ทั้งสองระเบียบ ซึ่งในการปฏิบัติงานจะพิจารณาจากผู้ขอเป็นหลัก นั้นหมายความว่าถ้าผู้ขอเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไรก็ขออนุญาตตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. อนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 ส่วนกรณีที่ผู้ขอเป็นเอกชนทั่ว ๆไป ต้องขออนุญาตตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ซึ่งทำให้เป็นที่สับสนของผู้ที่มาขออนุญาตว่าจะขอตามระเบียบใด อีกทั้งไม่มีความเสมอภาพกันระหว่างผู้ขออนุญาต ที่เป็นเอกชนกับผู้ขออนุญาต ที่เป็นหน่วยงานของรัฐ เพราะ แม้หน่วยงานของรัฐจะกำเนินกิจการต่าง ๆ แต่เมื่อเป็นกิจการที่ก่อให้เกิดรายได้จึงสมควรที่จะขออนุญาตในประเภทเดียวกันกับเอกชนคือกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4) กิจการหอพักนักศึกษา ในที่นี้ขอยกตัวอย่างเป็นกรณีศึกษาของหอพักนักศึกษาหน้ามหาวิทยาลัยพะเยา ซึ่งปัจจุบันมีการนำที่ดิน ส.ป.ก. ไปให้ผู้ถือครองเช่าเพื่อทำกิจการหอพักนักศึกษา ซึ่งเป็นกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเมื่อ พ.ศ. 2558 ส.ป.ก. ได้ร่วมกับจังหวัดพะเยา เทศบาลตำบลแม่กา และกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. ให้แนวคิดว่า ปัจจุบันพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินหลายแห่งได้รับผลกระทบจาก

[17] มาตรา 3 ให้พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 เป็นอันยกเลิกตั้งแต่วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนที่อยู่โดยรอบ เกษตรกรหันไปประกอบอาชีพอื่น รวมไปถึงการซื้อขายเปลี่ยนผู้ถือครองที่ดินอย่างไม่ถูกกฎหมาย เช่น เขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี อำเภอด่านสิงขร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จึงจำเป็นต้องศึกษาเพื่อหาแนวทางพัฒนาที่เหมาะสมของแต่ละพื้นที่[18] สำหรับ “พะเยาโมเดล” เป็นแนวทางการแก้ปัญหาที่คาดหวังว่าจะเป็นต้นแบบ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่นต่อไป[19] แต่การปฏิบัติงานนั้นเห็นได้ว่าเป็นการขัดต่อระเบียบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 เพราะระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบสำหรับกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่กิจการที่ขออนุญาตเห็นได้ชัดว่าไม่ได้เกี่ยวกับการเกษตรกรรมแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานไปได้โดยไม่ขัดต่อระเบียบและกฎหมาย จึงจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไข พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดประเภทกิจการที่สามารถขออนุญาตตามระเบียบนี้ได้ ซึ่งต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวเนื่องกับการเกษตรกรรมเท่านั้น

4.1.5 กรณีของมาตรา 30 วรรคห้า นั้นกฎหมายได้ระบุว่าสามารถให้บุคคลเช่า เช่าซื้อหรือให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ได้ในกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่อง ซึ่งได้มีการกำหนดประเภทกิจการไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดกิจการอื่นซึ่งเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532[20]

4.1.6 กรณีที่เป็นการเลี่ยงกฎหมายสำหรับการควบคุมการปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดย ส.ป.ก. มีการจัดทำระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติ

---

[18] สมชาติ โสภณรณฤทธิ์. (2553). “แนวทางการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนเพื่อผลิตไฟฟ้า: กรณีศึกษาพลังงานลม”. ***รายงานประจำปี 2553 และครบรอบ 33 ปี คณะพลังงานสิ่งแวดล้อมและวัสดุ.*** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี. หน้า 51.

[19] มารศรี เงินเย็น. (2560). “การกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท: กรณีศึกษา “พะเยาโมเดล” ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา”. ***วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์***, 8 (2). หน้า 1.

[20] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 106. ตอนที่ 149. ฉบับพิเศษ หน้า 12. วันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2532

เกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540[21] โดยได้บัญญัติให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ซึ่งการที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขจะส่งผลให้มีการสั่งให้สิ้นสิทธิ แต่เจ้าหน้าที่รวมทั้งผู้ที่ทำผิดระเบียบดังกล่าว กลับมาใช้วิธีการทำหนังสือสละสิทธิในที่ดิน ซึ่งจากเดิมที่มีการกระทำผิด กลับกลายมาเป็นการกระทำที่ไม่ผิดระเบียบแต่อย่างใด

4.1.7 กรณีประเภทกิจการที่ไม่ตรงตามพระราชบัญญัติ ดังที่อธิบายมาแล้วว่ามาตรา 19 (6) และ (12) แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อลองมาพิจารณาอย่างละเอียด อธิบายได้ดังต่อไปนี้

1) มาตรา 9 (6) ใช้คำว่า พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร เมื่อพิจารณาอย่างละเอียด จากตอนท้ายคำว่า ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร ทำให้เข้าใจได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ปรับปรุง รวมทั้งจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้เกษตรกรในพื้นที่ แต่ในความเป็นจริง กลับเป็นการให้หน่วยงานต่าง ๆ มาขอใช้พื้นที่ซึ่งไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือหากจะตีความเป็นว่าให้ ส.ป.ก. จัดให้มีสวัสดิการด้านต่าง ๆ ก็ต้องมีการพิจารณาโดย ส.ป.ก. ว่าจะจัดสวัสดิการด้านใดลงในพื้นที่ส่วนไหนบ้าง มิใช่ ส.ป.ก. อยู่เฉย ๆ แล้วรอให้หน่วยงานต่าง ๆ มาดำเนินการขอใช้ที่ดินกับ ส.ป.ก. ที่สำคัญควรจะมีการควบคุมจำนวนกิจการในแต่ละท้องที่มิให้มีมากเกินความจำเป็น ยกตัวอย่างวัดในพระพุทธศาสนาปัจจุบันมีการขอเข้ามาเป็นจำนวนมาก แต่วัดหรือศาสนสถานในศาสนาต่าง ๆ ก็มิใช่กิจการสาธารณูปโภค การศึกษา รวมถึงการสาธารณสุขแต่อย่างใด

2) มาตรา 19 (12) ได้ให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถกำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ได้ แต่ก็ต้องเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ปฏิรูปที่ดิน หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น[22] ดังนั้น บางประเภทกิจการมิใช้กิจการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ จากระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

---

[21] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114. ตอนพิเศษ 53 ง หน้า 26. วันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2540

[22] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. (เรื่องเสร็จที่ 391/2534)

เกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 ก็มีอีกหลายประเภทกิจการที่ไม่ตรงตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมระบุไว้ เช่น กิจการเพื่อการศาสนา อีกทั้งยังมีการระบุให้มีการขออนุญาตใช้ที่ดินในกิจการอื่น ๆ ได้อีกด้วย แต่ต้องให้เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้พิจารณาอนุญาต ดังนั้น ระเบียบดังกล่าวจึงไม่สามารถบังคับใช้ได้ในบางข้อ เพราะขัดต่อพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงสมควรที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่ไม่สามารถใช้บังคับได้ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

จากปัญหาที่ได้วิเคราะห์มาข้างต้น จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติเป็นอย่างมาก เพราะเกิดเป็นช่องว่างให้มีนำที่ดินมาใช้ผิดประเภท ผิดวัตถุประสงค์ รวมทั้งเป็นการส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนมือกันอย่างง่ายดาย

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับผู้ขออนุญาต

ผู้ที่จะขออนุญาตตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 ต้องเป็นการขออนุญาตโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร[23] ส่วนกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ผู้ขออนุญาตเป็นใครก็ได้ เพราะระเบียบดังกล่าวใช้คำว่า “บุคคลใด”

จากประเด็นดังกล่าวข้างต้นทำให้เห็นว่ามุ่งประสงค์จะให้หน่วยงานอื่นหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการต่าง ๆ แต่จากพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 19 (6) ได้บัญญัติในลักษณะที่ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น จึงต้องทำการแก้ไขในส่วนนี้ โดยผู้ศึกษามีความเห็นว่าไม่ควรให้เอกชนที่ดำเนินการโดยไม่แสวงผลกำไรมาขออนุญาตตามระเบียบนี้ได้ เพราะกิจการสาธารณูปโภค สมควรจะดำเนินการโดยรัฐ ส่วนเอกชนผู้ศึกษาเห็นว่าสมควรที่จะไปอนุญาตโดยใช้ระเบียบในส่วนที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะเมื่อเป็นเอกชน การขออนุญาตใช้ที่ดินในลักษณะต่าง ๆ แม้จะแสดงว่าไม่แสวงผลกำไร

---

[23] โปรดดู คำพิพากษาฎีกาที่ 561/2542 และคำพิพากษาฎีกาที่ 2356/2542 เพิ่มเติม

แต่การดำเนินการต่าง ๆ เมื่อจะอยู่ได้โดยไม่มีผลกำไรนั้นไม่สามารถเป็นไปได้ในปัจจุบัน ซึ่งการอ้างก็เป็นเพียงการเขียนเพื่อให้เข้าระเบียบเท่านั้นเอง ในขณะที่ มาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ให้สิทธิแก่บุคคลใด ๆ สามารถทำการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ ซึ่งข้อนี้มาพิจารณาดูว่าจุดประสงค์ของการบัญญัติมาตรา 30 วรรคห้า ก็เพื่อขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้น แต่การที่อนุญาตให้ผู้ใดก็ตามที่มิใช่เกษตรกรมาขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อีกทั้งบางกิจการยังไม่เกิดประโยชน์กับชุมชนเกษตรกรในท้องที่

อีกกรณีที่เป็นปัญหา คือ ผู้ขออนุญาตที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจมีทั้งที่นำเงินรายได้หลังจากหักรายจ่ายส่งเข้ารัฐ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่ต้องนำเงินรายได้ที่ได้รับในปีหนึ่ง ๆ เมื่อหักรายจ่ายแล้วให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 45[24] แต่รัฐวิสาหกิจบางแห่ง เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กลับไม่ได้นำรายได้หลังจากหักรายจ่ายส่งเป็นรายได้ของรัฐ แต่กลับมาเป็นเงินปันผลให้กับผู้ถือหุ้น[25] ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าไม่ควรให้รัฐวิสาหกิจทุกประเภทขออนุญาตใช้ที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 แต่ควรให้บางประเภทมาขออนุญาตตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 โดยจ่ายเงินเป็นค่าเช่า

---

[24] มาตรา 45 รายได้ที่ กฟผ. ได้รับจากการดำเนินกิจการให้ตกเป็นของ กฟผ. สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายตาม มาตรา 18 รายได้ที่ได้รับในปีหนึ่ง ๆ เมื่อได้หักรายจ่ายแล้วเหลือเท่าใด ให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ แต่ถ้ารายได้มีไม่เพียงพอสำหรับรายจ่าย นอกจากเงินสำรองตามมาตรา 18 และ กฟผ. ไม่สามารถหาเงินจากทางอื่น รัฐพึงจ่ายเงินให้แก่ กฟผ. เท่าจำนวนที่ขาด

[25] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 (เรื่องเสร็จที่ 563/2544)

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับประเภทกิจการและขนาดเนื้อที่ที่เหมาะสมแก่การอนุญาต

กรณีการขออนุญาตใช้ที่ดินที่ระเบียบ ฯ มีการระบุไว้ค่อนข้างจะเป็นลักษณะปลายเปิดนั้น ส่งผลให้การขออนุญาตสามารถจะทำได้ค่อนข้างง่าย หรือเป็นประโยชน์ต่อผู้ขออนุญาตมากกว่าจะเป็นประโยชน์ต่อ ส.ป.ก. เห็นได้ชัดว่า ปัจจุบันมีการนำที่ดินของ ส.ป.ก. ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์จำนวนมาก[26] เห็นได้ชัดที่สุดในปัจจุบัน กิจการที่ขออนุญาต กับกิจการที่ใช้ประโยชน์จริงอาจไม่ตรงกัน ยกตัวอย่างกิจการสาธารณูปโภคมีการขออนุญาตเปิดเป็นศูนย์การท่องเที่ยวและนันทนาการ แต่กลับนำมาเปิดเป็นห้องพักเพื่อหารายได้ การขออนุญาตสร้างวัด แต่นำพื้นที่บริเวณวัดมาใช้ในกิจการบริการจอดรถเป็นธุรกิจไป การกระทำดังตัวอย่างเมื่อมีการอนุญาตโดยถูกต้องจึงไม่สามารถเพิกถอนได้โดยง่าย จึงเป็นปัญหามาจนถึงทุกวันนี้

การอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นมีการกำหนดประเภทกิจการนั้นเดิมมีแนวคิดว่าการจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ใด ๆ แล้ว ควรจะต้องมีการจัดให้มีการสาธารณูปโภคที่เหมาะสมต่อเกษตรกรในชุมชนนั้น ๆ ด้วย ดังนั้นจึงต้องจัดให้มีกิจการสาธารณูปโภคด้านต่าง ๆ เช่น โรงเรียน วัด สถานีอนามัย สถานที่ราชการต่าง ๆ รวมไปถึงกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน แต่การออกระเบียบในสมัยนั้นมีความเหมาะสมกับในสมัยนั้น แต่เมื่อมาถึงปัจจุบันกลับส่งผลให้เกิดการใช้ที่ดินผิดประเภท ผิดวัตถุประสงค์ อันเนื่องมาจากการกำหนดประเภทกิจการไว้มากเกินไป รวมทั้งจำนวนเนื้อที่ที่กำหนดไว้ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง โดยมีการกำหนดไว้ค่อนข้างจะมาก โดยกำหนดเป็นปลายเปิดไว้ กล่าวคือ แม้มีการกำหนดเนื้อที่ขั้นสูงไว้เป็นอำนาจพิจารณาอนุญาตของเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ถ้ามีการ

---

[26] พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ:

"เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตทางเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น"

ขออนุญาตเกินเนื้อที่ที่ระบุไว้ก็สามารถขออนุญาตได้ โดยเป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม[27] ซึ่งหมายความว่าสามารถที่จะขอเท่าใดก็ได้ รวมถึงขอประเภทใดก็ได้ เพราะอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถพิจารณาอนุญาตการขออนุญาตใช้ที่ดินในประเภทกิจการอื่น ๆ นอกจากที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งไม่น่าจะเป็นการที่ถูกต้องนัก

และถึงแม้จะมีการกำหนดจำนวนเนื้อที่ไว้ชัดเจนแล้ว ก็ยังสามารถที่จะเลี่ยงในส่วนนี้ได้ ในกรณีนี้ใคร่ขอยกตัวอย่างการขออนุญาตใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคบางรายการ เช่น กรณีการขออนุญาตสร้างวัด ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 ข้อ 8[28] ขออนุญาตได้ไม่เกิน 15 ไร่ กรณีที่เกิดกว่า 15 ไร่ต้องให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้พิจารณาอนุญาต แต่เกิดกรณีปัญหาขึ้นมา โดยมีการขออนุญาต 2 ครั้ง ครั้งแรกเนื้อที่ประมาณ 15 ไร่ ครั้งที่สองเป็นการขออนุญาตทำกิจการอื่นที่เป็นกิจการทางศาสนา (คนละกิจการกับวัด) เพิ่มอีก 15 ไร่ ซึ่งทั้งสองกิจการเป็นกิจการที่เป็นอำนาจพิจารณาอนุญาตโดยเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ผู้ศึกษาจึงขอกล่าวถึงประเด็นเนื้อที่และประเภทกิจการดังต่อไปนี้

4.3.1 เนื้อที่และประเภทกิจการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536

1) กรณีใช้ที่ดินเพื่อการศึกษา ระบุไว้เพียงระดับอนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ยังไม่ได้ระบุในระดับก่อนวัยเรียนอนุบาล ระดับอาชีวศึกษา ระดับอุดมศึกษา ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นควรรวมไว้ในกลุ่มเดียวโดยจำกัดเนื้อที่ไว้ที่ 50 ไร่ ทั้งนี้

2) กรณีใช้ที่ดินเพื่อการอนามัย และการสาธารณสุข

3) กรณีใช้ที่ดินเพื่อการศาสนา ของเดิมระบุให้ขอใช้ได้ไม่เกิน 15 ไร่ สำหรับการจัดตั้งศาสนสถานตามประเพณีนิยมแห่งท้องถิ่น ผู้ศึกษาเห็นว่าตอนท้ายที่บอกว่าตามประเพณีนิยมแห่งท้องถิ่น จะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 3

---

[27] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 (เรื่องเสร็จที่ 220/2549)

[28] ข้อ 8. การใช้ที่ดินเพื่อการศาสนา ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ไม่เกิน 15 ไร่ สำหรับจัดตั้ง ศาสนสถานตามประเพณีนิยมแห่งท้องถิ่น

สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งบัญญัติให้การรับรองการนับถือศาสนาไว้ในมาตรา 31[29] จึงเห็นควรตัดถ้อยคำส่วนนี้ทิ้ง ส่วนจำนวนเนื้อที่เห็นสมควรดีแล้ว

4) การใช้ที่ดินเพื่อกิจการไฟฟ้า ประปา ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ ที่จำเป็นแก่การนั้น

5) การใช้ที่ดินเพื่อสร้างถนน ทางลำเลียง ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ ที่จำเป็นแก่การนั้น

6) การใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างหรือปรับปรุงแหล่งน้ำเพื่อการประกอบเกษตรกรรม เช่น ขุดคู คลอง สระน้ำ ฝาย อ่างเก็บน้ำ เป็นต้น ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็นแก่การนั้น

7) การใช้ที่ดินเพื่อสร้างสถานที่ราชการ และรัฐวิสาหกิจ ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ไม่เกิน 5 ไร่

8) การใช้ที่ดินเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็นและเหมาะสม ผู้ศึกษาเห็นว่ากิจการประเภทนี้เขียนไว้ค่อนข้างกว้างขวางมาก เพราะคำว่าส่งเสริมเกษตรกรรมมีความหมายที่กว้างในตัวมันเอง และคำว่าส่งเสริมกับคำว่าสนับสนุนยังมีความหมายใกล้เคียงกันอีก ดังนั้น กิจการส่งเสริมเกษตรกรรมจึงเป็นกิจการที่สมควรจัดให้อยู่ในประเภทกิจการ

9) การใช้ที่ดินเพื่อสร้างที่ทำการสหกรณ์หรือสิ่งก่อสร้างอื่นเพื่อประโยชน์ของสหกรณ์ เช่น ยุ้ง ฉาง โกดัง หรือไซโล เพื่อเก็บรักษาผลผลิตให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็นและเหมาะสม ผู้ศึกษามีความเห็นว่ากิจการตามข้อนี้เป็นกิจการที่อยู่ในกลุ่มประเภทกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะสหกรณ์การเกษตรไม่ใช่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร ดังนั้นจึงไม่สามารถมาขออนุญาตตามระเบียบนี้ได้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรจะไปขออนุญาตตามระเบียบเกี่ยวกับกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแทน

10) การใช้ที่ดินเพื่อสร้างสถานที่จัดเป็นนันทนาการ ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ตามที่พิจารณาเห็นสมควร

11) การใช้ที่ดินเพื่อจัดสร้างศาลาประจำหมู่บ้าน สถานที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน หรือห้องสมุด ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่รวมกันไม่เกิน 1 ไร่

12) การใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนอกจากข้อ 6 ถึงข้อ 16 หรือการขอใช้ที่ดินเกินจำนวนที่กำหนดไว้ ให้เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาตามความจำเป็นเพื่อ

---

[29] มาตรา 31 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน แต่ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

กิจการนั้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่า การที่ไม่ได้ระบุประเภทกิจการ แต่บอกว่าเป็นกิจการอื่น ๆ นอกจากที่ระบุไว้ข้างต้น เป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จะเป็นผู้พิจารณาอนุญาต ทั้งประเภทกิจการและจำนวนเนื้อที่ ซึ่งจากอดีตที่ผ่านมา มีประเภทกิจการที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเกษตรกรในพื้นที่เลย แต่ก็ได้มีการอนุญาตไปแล้ว ยกตัวอย่างเช่น ลานจอดรถของมหาวิทยาลัย ลานจอดรถหน้าวัด เป็นต้น

4.3.2 เนื้อที่และประเภทกิจการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ซึ่ง ส.ป.ก. ได้มีประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518[30] ซึ่งได้กำหนดประเภทกิจการไว้ แต่ผู้ศึกษามีความเห็นว่าประเภทกิจการยังไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน เพราะบางประเภทกิจการไม่ใช่กิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขออธิบายดังต่อไปนี้

1) กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร

2) กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลทางการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

3) กิจการที่เป็นข้อตกลงความร่วมมือกับ ส.ป.ก. ในการดำเนินการผลิตและจำหน่ายพืชผลทางการเกษตร

4) กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิตตลอดจน การผลิต การจำหน่าย และการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

---

[30] ประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ลงวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2556

5) กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ[31]

การกำหนดประเภทกิจการต่าง ๆ นั้น มีหลายประเภทกิจการที่ไม่ได้ถือว่าเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่เป็นการสนับสนุนการค้าและเศรษฐกิจในชุมชน ซึ่งสมควรที่จะจัดให้มีได้ในเขตชุมชน แต่ต้องควบคุมจำนวนกิจการ ประเภทกิจการ รวมทั้งจำนวนเนื้อที่ขออนุญาต ส่วนประเด็นเนื้อที่ที่ขออนุญาตถ้าไม่มีการจำกัดก็จะมีการขออนุญาตมากเกินความจำเป็น รวมไปถึงขออนุญาตไปแล้วไม่ใช้ที่ดินตามที่ขออนุญาต ส่งผลให้เสียเนื้อที่สำหรับทำการเกษตรไปเป็นจำนวนมาก

จากมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้กำหนดจำนวนเนื้อที่ไม่ให้ขออนุญาตเกิน 50 ไร่ ผู้ศึกษาได้ไปหาข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนเนื้อที่ที่สมควรอนุญาต โดยพิจารณาจากประเภทกิจการ ซึ่งจากอดีตการพิจารณาเนื้อที่ตามความเหมาะสม ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้มีความพยายามที่จะจำกัดขนาดการถือครองที่ดินสำหรับเอกชน โดยมีการตรา พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดจำนวนสูงสุดที่เอกชนแต่ละคนจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดังนี้[32]

(1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่

(2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่

(3) ที่ดินเพื่อพาณิชกรรม ไม่เกิน 5 ไร่

(4) ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่

---

[31] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มอบอำนาจให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแต่ละจังหวัดแล้ว ตามมติการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2546

[32] มาตรา 58 ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ ฯลฯ

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ ฯลฯ

กรณีไม่มีเหตุมาขัดขวางกฎหมายฉบับดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้เมื่อครบ 7 ปี นับตั้งแต่มีการตรากฎหมายฉบับดังกล่าว แต่ก่อนที่กฎหมายฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์[33] ได้ทำการรัฐประหารและออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2503 ยกเลิกการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน[34]

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่ากิจการสาธารณูปโภค และกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็ไม่ควรจะใช้เนื้อที่มากเกินกว่าที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินมากนัก เมื่อมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติให้กิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขออนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่ ซึ่งการระบุเช่นนี้ทำให้ทุกประเภทกิจการสามารถขออนุญาตได้ถึง 50 ไร่ ซึ่งไม่น่าจะเหมาะสมนัก ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าควรจะมีการระบุลงไปในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 30 วรรคห้า ว่าควรอนุญาตในเนื้อที่ได้เท่าใด ดังนั้นเมื่อนำเนื้อที่มาพิจารณาจึงเห็นสมควรจะลดเนื้อที่สำหรับการพิจารณาอนุญาตลงอีกเป็นเนื้อที่ตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายที่ดิน

จากการศึกษาถึงการอนุญาตให้ใช้ที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทย ทำให้ทราบว่ากรมป่าไม้ มีการอนุญาตให้ใช้พื้นที่เช่นเดียวกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่จำนวนเนื้อที่และประเภทกิจการค่อนข้าวจะแตกต่างกัน ที่ต่างกันก็เพราะกรมป่าไม้ให้ขอ

---

[33] ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีลำดับที่ 11 ของประเทศไทย ระหว่างวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 ถึงวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2506 โดยในระหว่างดำรงตำแหน่ง ได้ออกประกาศให้ยกเลิกอาชีพสามล้อ และให้ผู้ประกอบอาชีพนี้กลับคืนสู่ภูมิลำเนาเดิมหรือจัดสรรที่ดินทำกินให้ในรูปของนิคมประชาสงเคราะห์

[34] ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ฉบับลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502

"โดยที่เห็นว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม โดยให้ถือได้เพียงจำนวนเนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่ามิได้ นั้น เป็นการจำกัดโดยไม่สมควร และเป็นเหตุบ่อนความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรที่จะยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย อนึ่ง บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่กล่าวแล้ว ซึ่งบัญญัติว่านิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด สมาคม สหกรณ์และมูลนิธิ บรรดาซึ่งเพียงแต่มีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นคนต่างด้าว ก็ให้ถือว่าเป็นคนต่างด้าวถูกบั่นทอนสิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินไปด้วยนั้น ก็ไม่เหมาะสมและชอบด้วยความยุติธรรมและส่งผลเสียหายเช่นเดียวกัน

หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งให้ยกเลิกความในมาตรา 34 ถึงมาตรา 49 และมาตรา 97 อนุมาตรา (5) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน"

อนุญาตใช้ที่ดินได้โดยไม่เน้นว่าต้องเพื่อเกษตรกรรม ในขณะที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นมีกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่งมีจุดมุ่งหมาย คือ การจัดที่ดินสำหรับช่วยเหลือเกษตรกรในด้านต่าง ๆ ทั้งสาธารณูปโภค หรือกิจการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น ดังนั้น การขออนุญาตของกรมป่าไม้จึงค่อนข้างจะยืดหยุ่นในด้านประเภทกิจการและด้านจำนวนเนื้อที่มากกว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ข้อ 7 มีการวางหลักให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรกระทำการฝ่าฝืนให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรละเว้นการระทำหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือทำให้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้นั้นยังคงฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควรก็ให้ดำเนินการสั่งให้สิ้นสิทธิ ตามข้อ 11 ระเบียบเดียวกัน

จากปัญหาเรื่องการกระทำผิดระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ข้อ 7 ตัวอย่างเช่น ไม่ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองหรือนำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์หรือทำการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรม เป็นต้น จากระเบียบดังกล่าวเมื่อทำผิดระเบียบก็มีโทษคือ ต้องถูกเตือนให้ทำที่ดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิม หากไม่กระทำก็ต้องถูกสั่งให้สิ้นสิทธิ ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามซื้อขาย ให้เช่า หรือให้เข้าทำประโยชน์โดยเกษตรกรต้องทำประโยชน์ด้วยตนเองเท่านั้น[35]

กรณีที่เกษตรกรทำผิดระเบียบสมควรที่จะต้องถูกเตือน และสมควรที่จะต้องถูกสั่งให้สิ้นสิทธิ แต่เมื่อมาพิจารณาดูสำหรับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพื่อ

---

[35] โปรดดู คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 36/2547 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 ที่วินิจฉัยว่า คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01 ก.) อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

กิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 เหมือนจะเปิดช่องให้มีการซื้อขายได้ เพราะมีการยอมรับหนังสือสละสิทธิขอยกตัวอย่างที่พอจะเป็นไปได้ 2 กรณีด้วยกัน ดังต่อไปนี้

4.4.1 กรณี นาย ก. เป็นเกษตรกรที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสืออนุญาต ส.ป.ก. 4-01 ต่อมา นาย ก. ได้ขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้นาย ข. ที่เป็นเกษตรกรด้วยกัน กรณีนี้ นาย ก. ต้องถูกสั่งให้สิ้นสิทธิ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ส่วนนาย ข. ก็ไม่มีสิทธิในที่ดิน ก็ต้องถูก ส.ป.ก. ฟ้องขับไล่ออกจากที่ดิน

4.4.2 กรณี นาย ก. เป็นเกษตรกรที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสืออนุญาต ส.ป.ก. 4-01 ต่อมา นาย ก. ได้ขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้นาย ข. ที่เป็นนายทุนและไม่ได้ซื้อมาทำการเกษตร แต่นำที่ดินมาทำร้านค้า กรณีนี้ นาย ก. สามารถทำหนังสือสละสิทธิที่ดินให้ ส.ป.ก. เพื่อ ส.ป.ก. นำที่ดินมาให้ นาย ข. เช่า ที่ดินเพื่อทำกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

สองกรณีที่ยกมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นนิติธรรมในการใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในสังคมไทย จึงต้องทำการศึกษาเพื่อปรับปรุงให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น