

บทที่ 1

บทนำ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการรักษาพื้นที่สำหรับการทำเกษตรไว้ให้เกษตรกรชั่วลูกชั่วหลาน (Forever) ส่วนการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นเป็นการจัดที่ดินให้มีการจัดการสวัสดิการ (Welfare) สาธารณูปโภค (Public Utility) รวมทั้งกิจการต่าง ๆ เพื่อให้ชุมชนเกษตรกรรมมีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น¹ จึงต้องมีการจัดการและควบคุมประเภทกิจการต่าง ๆ ให้ถูกต้องและเหมาะสมต่อการขออนุญาต ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่สำหรับการเกษตรให้มากที่สุด ส่วนปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ รวมทั้งกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ศึกษาได้วางแผนแนวทางการศึกษาว่ามีปัญหาที่เกิดจากทั้งตัวกฎหมายเองและการตีความของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเมื่อกฎหมายบัญญัติไว้ไม่รัดกุม (Concisely)² การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน แต่กลับเป็นการตีความเพื่อสนองต่อความต้องการของผู้ขออนุญาต ซึ่งไม่ถูกต้อง ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาเพื่อค้นหาแนวทางในการแก้ไขเยียวยาปัญหาดังกล่าวให้เหมาะสมต่อไป

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่ล้วนมีพื้นฐานการดำเนินชีวิตมาจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม (Agriculture) การดำเนินชีวิตส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องกับการเกษตรและในอดีตตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีการส่งออกผลิตผลทางการเกษตรที่สำคัญต่าง ๆ เช่น ข้าว ยางพารา น้ำตาล มันสำปะหลัง ฯลฯ นำเงินตราต่างประเทศเข้า

¹ ปิยาพร อรุณพงษ์. (2555). *คู่มือการปฏิรูปที่ดิน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา. หน้า 7.

² บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 (เรื่องเสร็จที่ 220/2549)

ประเทศเป็นจำนวนไม่น้อย แต่กลับปรากฏว่าผู้ที่อยู่ในภาคการเกษตรจำนวนมากยังคงยากจน ซึ่งสาเหตุหนึ่งของความยากจนนี้มาจากปัญหาเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพของตนเอง

รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้พยายามแก้ปัญหาเพื่อให้เกษตรกร (Agriculturalist) ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง อย่างไรก็ตาม นับจากเริ่มก่อตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land Reform Office) ใน พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 6³ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกโดยย่อว่า “ส.ป.ก.” นั้น รัฐบาลยังคงไม่สามารถแก้ปัญหาให้สำเร็จลุล่วงไปได้ หรือถ้าจะกล่าวให้ชัดเจนลงไปว่าการแก้ปัญหานั้นล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงก็สามารถกล่าวได้ เกษตรกรจำนวนมากยังคงไร้ที่ดินทำกินและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเมื่ออัตราการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร ทำให้ความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพไม่ว่าจะเป็นการประกอบอาชีพพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม จำเป็นจะต้องมีที่ดินเข้ามาเป็นส่วนประกอบด้วยทั้งสิ้น แต่ที่ดินสำหรับทำการเกษตรมีอย่างจำกัด อีกทั้งการจัดการที่ดินก็ไม่สามารถจัดการได้อย่างเป็นระบบ จึงเกิดปัญหาในการใช้ที่ดินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์

ในอดีต ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งของประเทศที่จะต้องรับดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2516 ได้มีกลุ่มชาวนาชาวไร่ นักศึกษานักการเมือง เดินขบวนเรียกร้องอย่างต่อเนื่องให้รัฐบาลแก้ปัญหาที่ดินทำกินและการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน ทำให้เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ต้องไปเช่าที่ดินในราคาแพงเพื่อลดปัญหาการประท้วงดังกล่าวมิให้ขยายวงกว้างออกไปจนยากที่จะแก้ไขได้ รัฐบาลภายใต้การนำของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น⁴ จึงได้แก้ปัญหาดังกล่าว ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 พร้อมทั้งจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

³ มาตรา 6 ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก.

⁴ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีลำดับที่ 12 ของประเทศไทย ดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ถึง 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2517

ขึ้นเพื่อให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2518 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เป็นเวลากว่า 40 ปี ในการดำเนินการของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ผ่านมา แต่ปัญหาความยากจนและการไร้ที่ดินทำกินก็ยังไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ดังเจตนารมณ์ของการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งได้อ้างเหตุผลไว้ในขณะประกาศใช้ว่า “ปัจจุบันปรากฏว่า เกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินต้องเสียค่าเช่า (Rent) ในอัตราสูงเกินควรที่ดินขาดการบำรุงรักษาจึงทำให้อัตราผลผลิตทางเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากการเช่าที่ดิน จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การไร้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด” และเพื่อมิให้รัฐละเลยการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน (Land Possession) ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและแก้ไขได้ยาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินไว้ในมาตรา 85⁵ โดยรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน

⁵ มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) และสิ่งแวดล้อม (Environment) ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แม้ไม่ได้มีบัญญัติให้มีการดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resources) และสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรงดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แต่ได้กล่าวถึงในมาตรา 27⁶ ที่ให้สภาพปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ (Economic) พลังงาน (Energy) สาธารณสุข (Public health) และสิ่งแวดล้อม (Environment) เป็นต้น

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

⁶ มาตรา 27 ให้มีสภาพปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (1) การเมือง
- (2) การบริหารราชการแผ่นดิน
- (3) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
- (4) การปกครองท้องถิ่น
- (5) การศึกษา
- (6) เศรษฐกิจ
- (7) พลังงาน
- (8) สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- (9) สื่อสารมวลชน
- (10) สังคม
- (11) อื่น ๆ

ทั้งนี้ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม

การดำเนินการของ ส.ป.ก. ในช่วงที่ผ่านมา การนำที่ดินไปใช้นอกจากการเกษตร บางประเภทกิจการ ส่งผลให้จำนวนที่ดินที่ใช้ทำการเกษตรมีปริมาณลดลง โดยตามมาตรา 19 (6) และ(12)⁷ และมาตรา 30 วรรคห้า⁸ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

⁷ มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

(1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

(6) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร

ฯลฯ

ฯลฯ

(12) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา 30 บรรดาที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรรมนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้ ส.ป.ก. สามารถอนุญาตให้มีทำการอื่นๆ นอกเหนือจากการทำการเกษตร แต่กิจการนั้นต้องเป็นกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งกิจการดังกล่าวได้มีการกำหนดโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) โดยกำหนดเป็นระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 ซึ่งได้มีการกำหนดประเภทกิจการไว้ต่างๆ มากมาย อีกทั้งยังมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งทั้งระเบียบและประกาศข้างต้นได้กำหนดกิจการต่าง ๆ ไว้หลากหลาย แต่บางกิจการไม่ได้เกี่ยวเนื่องกับการเกษตร เช่น กังหันลม (Wind Wheel) เสาโทรศัพท์ (Telephone Pole) รวมถึงนำไปก่อสร้างเป็นสถานที่ราชการ (Official Place) ต่าง ๆ เป็นต้น ส่งผลให้พื้นที่ของ ส.ป.ก. ไม่ได้นำไปใช้ให้เกิดประโยชน์กับการเกษตรอย่างแท้จริง

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

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรือสงวนหรือสงวนทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ปัญหาที่กล่าวมาแม้จะมีปริมาณน้อย เมื่อเทียบกับพื้นที่ทำการเกษตรทั้งหมด แต่หากสามารถรักษาไว้ซึ่งพื้นที่สำหรับทำการเกษตรให้มีปริมาณไม่ลดน้อยถอยลงแล้ว การดูแลรักษาพื้นที่เพื่อการเกษตรในจุดอื่น ๆ ก็จะเป็นไปได้โดยง่ายตามไปด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาปัญหาการใช้บังคับกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
2. เพื่อนำเสนอประเด็นทางวิชาการเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
3. วิจัยและศึกษาประเด็นมาตรการทางกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินในต่างประเทศและประเทศไทย
4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
5. ค้นหาแนวทางและการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 (6) และ (12) วางหลักให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณากำหนดประเภทกิจการและระเบียบในการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สำหรับการอนุญาตให้ใช้ที่ดินของกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินและมาตรา 30 วรรคห้า วางหลักการกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่อง โดยกำหนดให้นำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปให้บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จากหลักกฎหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่า ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากด้านเกษตรกรรมได้ แต่ต้องใช้ในกิจการสาธารณูปโภคและกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน โดยกิจการสาธารณูปโภคตามมาตรา 19 มีกฎหมายลำดับรองควบคุม คือ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย

การมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536

ส่วนกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 มีกฎหมายลำดับรองควบคุม คือ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541

ระเบียบทั้งสองนี้มีการกำหนดประเภทกิจการไว้อย่างหลากหลาย ซึ่งการกำหนดประเภทกิจการตามที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่เปิดกว้างสำหรับทุกประเภทกิจการ จึงเป็นปัญหาว่าผู้ขออนุญาตสามารถอ้างว่าเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้ง ๆ ที่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของตัวเอง การกำหนดเช่นนี้จึงเป็นประโยชน์แก่ตัวผู้ขออนุญาตเองเป็นอย่างมาก เช่น อาจขอดัดตั้งเสาโทรศัพท์ขนาดใหญ่ ขอดัดตั้งกังหันลมเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าขนาดใหญ่ ขออนุญาตสร้างศูนย์ปฏิบัติธรรมในเนื้อที่ขนาดใหญ่เกินกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจไม่ได้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อเกษตรกรในท้องถิ่น แต่อาจเป็นผลประโยชน์กับตัวนายทุน หรือบุคคลอื่นที่มีใช้เกษตรกร

ปัญหาสำคัญที่ควรพิจารณา คือ หน่วยงานของรัฐหรือผู้ที่ขออนุญาตใช้ที่ดินนำที่ดินไปใช้อย่างไม่ถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย จึงเกิดปัญหาว่ากฎหมายกำหนดอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นมีความรัดกุมเพียงพอหรือไม่ หรือมีการควบคุมดูแลให้มีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ควรนำมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อค้นหาคำตอบต่อไป

ดังนั้นจึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 19 และมาตรา 35 ให้ครบถ้วนและชัดเจน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาของการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ในประเด็นความเหมาะสมของแต่ละประเภทกิจการ และจำนวนเนื้อที่ที่อนุญาต รวมถึงขั้นตอนการควบคุมดูแลให้เกิดการใช้ประโยชน์ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน 2 ฉบับ คือ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค

(Public Utility) และกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้อนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยทำการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำแถลงนโยบาย บทความทางวิชาการ หนังสือ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารประกอบการอบรมและเอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ และการค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และประมวลผลเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้บรรลุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาการใช้บังคับกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
2. ทำให้เข้าใจประเด็นทางวิชาการเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
3. ทำให้เข้าใจประเด็นมาตรการทางกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินในต่างประเทศและประเทศไทย
4. สามารถวิเคราะห์และอธิบายปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
5. ให้ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่เหมาะสมกับประเทศไทย