

บทที่ 1

บทนำ

ในปัจจุบัน ปัญหาเรื่องความยากจนและความแตกต่างในสถานะความเป็นอยู่ของคนในสังคม กำลังได้รับความสนใจและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในหมู่นักวิชาการ และผู้ที่ได้รับการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มคนที่รักความเป็นธรรม และต้องการจะให้สังคมได้เปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากว่าปัญหาความยากจนและความไม่ยุติธรรมของสังคมนั้น ได้กลายเป็นต้นเหตุของปัญหาต่างๆ ซึ่งกำลังพัฒนาเป็นความขัดแย้งของคนในสังคมอย่างรวดเร็ว และในที่สุดอาจกลายเป็นการสู้รบด้วยกำลัง เพื่อช่วงชิงและรักษาผลประโยชน์ของคนแต่ละกลุ่ม ดังนั้น เพื่อให้จะให้สังคมที่เราอยู่นั้นมีความสุขและเจริญรุ่งเรือง ปัญหาความยากจนและความไม่ยุติธรรมในสังคม จำเป็นต้องได้รับการเอาใจใส่และแก้ไขโดยมิชักช้า

เมื่อก้าวถึงความยากจนและความเดือดร้อนนั้น คงจะเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่า ชาวนาเป็นชนชั้นที่ยากจน และได้รับความเดือดร้อนมากที่สุดในเกือบทุกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมเกษตรกรรมที่ล้าหลัง ถ้าหากได้ศึกษาประวัติศาสตร์ของสงครามกลางเมืองและการปฏิวัติ หรือการก่อกบฏในต่างประเทศต่างๆ จะพบว่าต้นเหตุของความไม่สงบดังกล่าวมานั้น มักจะเป็นผลสืบเนื่องโดยตรง จากการที่ชาวนาหรือคนส่วนใหญ่ของประเทศถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือถูกกดขี่จากคนส่วนน้อยในสังคม และในการต่อสู้ดังกล่าว เกือบทุกครั้ง ชาวนามักจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการต่อสู้ด้วย ดังนั้น ในการปฏิวัติหรือการต่อสู้เพื่อช่วงชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมนั้น แต่ละกลุ่มจึงพยายามที่จะดึงชาวนาเข้ามาเป็นพวกของตน หรือใช้ชาวนาเป็นฐานกำลังสำคัญในการต่อสู้ และมาตรการที่สำคัญในการแสวงหาความสนับสนุนจากชาวนาส่วนใหญ่นั้น คือ การให้ความช่วยเหลือและการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่ชาวนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินซึ่งได้แก่ “การปฏิรูปที่ดิน” อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปที่ดินในเกือบทุกประเทศนั้น เป็นการกระทำหรือการตัดสินใจทางการเมือง เพื่อหวังผลประโยชน์ในการรักษาหรือช่วงชิงอำนาจในสังคมนั้น

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ราชอาณาจักรไทยเป็นประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่ดำรงชีพด้วยการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก เช่น ปลูกข้าว ปลูกมันสำปะหลัง ปลูกยางพารา ฯลฯ โดยผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักจะเรียกว่าเกษตรกร ทำให้สินค้าที่ได้ส่งออกจากภายในราชอาณาจักรไทยจึงเป็นสินค้าจากผลผลิตของการทำเกษตรเป็นหลัก ทั้งนี้แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าราชอาณาจักรไทยมีผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่เกษตรกรในราชอาณาจักรไทยจำนวนมากยังประสบปัญหาความยากจน เนื่องจากไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อการดำรงชีพ รวมถึงบางรายอาจขาดองค์ความรู้และทักษะในการทำเกษตรเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในอดีตปัญหาการใช้ที่ดินทำกินของเกษตรกรเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งของประเทศที่จะต้องริบดำเนิการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2516 ได้มีกลุ่มชนวนาชาวไร่ นักศึกษา นักการเมือง เดินขบวนเรียกร้องอย่างต่อเนื่องให้รัฐบาลแก้ปัญหาที่ดินทำกินและการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน ทำให้เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ต้องไปเช่าที่ดินในราคาแพง เพื่อลดปัญหาการประท้วงดังกล่าวมิให้ขยายวงกว้างออกไปจนยากที่จะแก้ไขได้ รัฐบาลภายใต้การนำของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้แก้ปัญหาดังกล่าว ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 พร้อมทั้งจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้นเพื่อให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว¹

ดังนั้น ส.ป.ก. จึงจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนที่มีมากเกินความจำเป็น ให้ไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน พร้อมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาอาชีพ ตลอดจนการปรับปรุง ส่งเสริม และสนับสนุนปัจจัยการผลิตที่จำเป็น และมีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำหรับใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนสนับสนุนการใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อส่งเสริม และพัฒนาให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินมีรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร

¹ อธิรัตน์ จันทร์ศรี. (2561). *ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 2.

ให้ดีขึ้น ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้เริ่มดำเนินงานเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิ ตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น “เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย²

² มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิ ตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

“เขตปฏิรูปที่ดิน” หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกา กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา “เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

“สถาบันเกษตรกร” หมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมชนสหกรณ์การเกษตร ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

และมาตรา 39 กำหนดว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม³ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในกฎกระทรวง ซึ่งมาตรา 39 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรครอบครองที่ดินเพื่อทำการเกษตรด้วยตนเอง จะนำไปโอนขายหรือโอนทางมรดกให้แก่ทายาทที่มีใช้เกษตรกรไม่ได้ แต่ให้สิทธิแก่เกษตรกรในการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินได้ เมื่อมีการเช่าหรือเช่าซื้อแล้วไม่มีสิทธิโอนให้แก่บุคคลภายนอกและทายาทที่มีใช้เกษตรกร ซึ่งเจตนารมณ์และเหตุผลของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยหากพิจารณาบทนิยาม คำว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ในมาตรา 4 จะเห็นได้ชัดเจนว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการปรับปรุงเกี่ยวกับ สิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ นอกจากนี้ เหตุผล

“การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าจะเช่าหรือเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และ หมายความว่า รวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้รับค่าเช่าที่ดิน และการทำงานกิจกรรมอื่นใด เพื่อเป็นการอำพรางการเช่าดังกล่าว

“ค่าเช่าที่ดิน” หมายความว่า ผลผลิตเกษตรกรรม เงิน หรือทรัพย์สินอื่นใด ซึ่งเป็นค่าตอบแทนการเช่าที่ดิน และ หมายความว่า รวมถึงประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ให้เช่าที่ดินหรือบุคคลอื่นได้รับเพื่อตอบแทนการให้เช่าที่ดินทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม

“เจ้าของที่ดินผู้ประกอบการด้วยตนเอง” หมายความว่า เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งดำเนินการผลิตด้านเกษตรกรรม โดยเป็นผู้ลงทุนและได้ผลประโยชน์จากการผลิตนั้นโดยตรง และไม่เป็นผู้ให้เช่าที่ดินนั้น

“บุคคลในครอบครัวเดียวกัน” หมายความว่า คู่สมรส และผู้สืบสันดานที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” หมายความว่า รวมถึง คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานครด้วย

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

³ มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและ เงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ของการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ สรุปความได้ว่า ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรมแต่เกษตรกรประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร และเกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ดังนั้น เจตนารมณ์และเหตุผลของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงเป็นการจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเกษตร และเพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำ⁴

ดังนั้น เมื่อกฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดไว้เช่นนี้จึงก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน เพราะเมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้เช่าซื้อหลังจากที่ชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วน แต่ผู้เช่าซื้อไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ของตนให้กับบุคคลอื่นหรือทายาท โดยธรรมชาติที่ยังมีชีวิตอยู่ หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการรับมรดกสิทธิก็จะต้องเป็นการตกทอดมรดกเฉพาะทายาทโดยธรรมเท่านั้น แต่ไม่ให้เกิดทอดไปยังทายาทโดยพินัยกรรม เนื่องจากมาตรา 39 กำหนดไว้ว่า ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในกฎกระทรวง แต่เนื่องจากปัจจุบันสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงมาตามที่ มาตรา 39 กำหนดประกอบกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการดูแลควบคุมการใช้ที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ไว้ในมาตรา 39 จึงถือเป็นความบกพร่องของข้อกำหนดในเรื่องของการที่ไม่กำหนดหลักเกณฑ์การโอนสิทธิและการตกทอดมรดกสิทธิของผู้ที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ ทำให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในฐานะหน่วยงานผู้ใช้อำนาจอาจละเลยการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้เหตุผลว่าไม่มีการออกกฎกระทรวงจึงไม่สามารถดำเนินการได้ จึงเป็นภาระของทายาทผู้ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ไปแล้วประสงค์ที่จะรับโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิจะต้องนำคำพิพากษาศาลปกครองมาบังคับใช้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยศาลปกครองกลางเคยมีคำพิพากษา ในคดีหมายเลขแดงที่ 2485/2559

⁴ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 1347/2563 เรื่อง การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรณีที่ดินเกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2559 ระหว่างทนายทนายของผู้ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ โจทก์ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำเลยที่ 5 ว่าให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ปฏิเสธไม่ดำเนินการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินของเจ้ามรดก โดยให้มีผลย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว และให้ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ควรปฏิบัติตามการจดทะเบียนสิทธิที่ดินตามโฉนดที่ดินของเจ้ามรดก ให้แก่ผู้ฟ้องคดีและทายาทอื่นๆ ของเจ้ามรดก ตามคำขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดต่อไป⁵

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่เคยออกบัญญัติขอกฎหมายไว้ในพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินภายหลังจากที่ได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไปยังบุคคลอื่น ไปแล้ว แต่ได้มีระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ที่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน หรือผู้เช่าตามสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้เช่าซื้อตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว โดยหากฝ่าฝืนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีสิทธิที่จะสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และให้ออกจากที่ดินได้ แต่ทั้งนี้ ระเบียบดังกล่าวจึงใช้บังคับได้ในกรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเท่านั้น เมื่อได้โอนกรรมสิทธิ์ไปยังบุคคลอื่นแล้ว จึงไม่สามารถนำระเบียบนี้ไปใช้บังคับเพื่อให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ได้ อีกทั้ง ส.ป.ก. ยังกำหนดข้อตกลงในสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ข้อ 10 ว่า ผู้เช่าซื้อตกลงว่า เมื่อผู้เช่าซื้อได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เช่าซื้อไปแล้วจะใช้ที่ดินนี้เพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเท่านั้น ถ้าผู้เช่าซื้อไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนี้ ผู้เช่าซื้อจะต้องโอนที่ดินซึ่งได้รับกรรมสิทธิ์แปลงนี้ คืน ส.ป.ก. ภายใน 1 ปี นับแต่วันทำผิดเงื่อนไขนี้ โดยจะได้รับค่าที่ดินคืนจาก ส.ป.ก. เท่ากับราคาที่เขาซื้อไปจาก ส.ป.ก.

ดังนั้น เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์ไปแล้วนั้น ย่อมส่งผลให้ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์สามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ที่ผิดวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปที่ดินได้ เช่น การขุดดินในที่ดินเพื่อนำไปขาย หรือการกระทำใดๆ ที่ทำให้ที่ดินเสียหาย เสื่อมสภาพ ไม่อาจทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเพื่อทำกิจการใดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และที่ดินที่นำมาปฏิรูปนั้นเป็นที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับงบประมาณจากรัฐมาจัดซื้อที่ดินว่างเปล่าจากเอกชนและนำมาจัดสรรให้แก่ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงไม่ใช่ที่ดินที่ต้องห้ามโอนสิทธิ รับมรดกสิทธิ หรือเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน แต่จะต้องนำมา

⁵ คดีหมายเลขแดงที่ 2484/2559 คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ลงวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2549

จัดสรรแล้วมีการควบคุมการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีการโอนสิทธิ การรับมรดกสิทธิ และการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน
2. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของต่างประเทศและราชอาณาจักรไทย
3. วิจัยและศึกษาประเด็นมาตรการทางกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกรณีการโอนสิทธิ การรับมรดกสิทธิ และการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศและราชอาณาจักรไทย
4. วิเคราะห์ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์กรณีการโอนสิทธิ การรับมรดกสิทธิ และการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ได้มีการบังคับใช้มาเกือบ 50 ปี แต่ไม่ได้มีการแก้ไขยอมมีเกษตรกรที่มีความประสงค์ถือครองที่ดินแต่ไม่มีโอกาสเข้าถึงที่ดินเพื่อการเกษตร การห้าม โอนให้แก่เกษตรกรอื่น ย่อมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงสมควรแก้ไขมาตรา 39 โดยกำหนดให้ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจแบ่งแยก หรือ โอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นได้ โดยผู้รับโอนจะต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรม หรือเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม บุตรบุญธรรม หรือ ทายาทโดยพินัยกรรม หรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเกี่ยวกับ การพัฒนากฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณี โอนสิทธิ การรับมรดก สิทธิ และการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 39

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยทำการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำแถลงนโยบาย บทความทางวิชาการ หนังสือ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสาร ประกอบการอบรมและเอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ และการค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ต ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และประมวลผลเพื่อเป็นแนวทาง ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้บรรลุประสงค์และ เจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหากรณีการ โอนสิทธิ การรับมรดกสิทธิ และการคุ้มครองที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน ภายหลังโอนกรรมสิทธิ์
2. ทำให้เข้าใจประเด็นทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ของต่างประเทศและราชอาณาจักรไทย
3. ทำให้ได้แนวทางมาตรการทางกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมในการ โอนสิทธิ การรับมรดกสิทธิ และการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในเขตปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศและราชอาณาจักรไทย
4. ทำให้เข้าใจข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์กรณีการ โอนสิทธิ การรับมรดกสิทธิ และการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน