

บทที่ 2

วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี การปฏิรูปที่ดิน การโอนสิทธิ การรับมรดกสิทธิ และการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน

การศึกษาวิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี ประวัติความเป็นมาในการปฏิรูปที่ดิน การถือครองที่ดิน และการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในประเด็นดังต่อไปนี้

2.1 วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอความเป็นมาและความสำคัญ หน้าที่ ความหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์และสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้

2.1.1 ความเป็นมาของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในปี พ.ศ. 2516 กลุ่มชาวนาไรชาวนา นักศึกษา นักการเมือง ได้เดินขบวนเรียกร้องเรื่องปัญหาที่ดินทำกิน เนื่องจากถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ของราชอาณาจักรไทยมีอาชีพในการทำเกษตร ทำให้ทรัพยากรด้านที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องมีการกระจายสู่ผู้ประกอบการเกษตรอย่างเพียงพอและทั่วถึง แต่ในขณะนั้น เกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน เนื่องจากที่ดินตกเป็นของกลุ่มนายทุนผู้มีรายได้สูง เกษตรกรต้องเสียค่าเช่าที่ดินในราคาสูงเกินสมควร ส่งผลให้ที่ดินขาดแคลนขาดการบำรุงรักษา ผลผลิตทางการเกษตรอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร ทำให้เกิดภาวะไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก รัฐบาลในสมัย ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้นำวิธีการปฏิรูปที่ดินมาวางระบบในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 รัฐบาลจะนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจาก

เจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ มาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสำหรับสถาบันเกษตรกร รัฐจะดำเนินการจัดที่ดินให้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรดังกล่าว โดยรัฐจะให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น¹

จากประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อให้รัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่รัฐจัดซื้อมาเพื่อดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือกลุ่มเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นการส่งเสริมความเป็นอยู่ของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินที่มาจาก การปฏิรูปที่ดินให้ดียิ่งขึ้น

2.1.2 หน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดินการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนที่มีมากเกินความจำเป็น ให้ไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน พร้อมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุง ส่งเสริมและสนับสนุนปัจจัยการผลิตที่จำเป็น และมีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำหรับใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนสนับสนุนการใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อส่งเสริม และพัฒนาให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินมีรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรให้ดีขึ้น²

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงกำหนดให้ตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้กำหนดนโยบายมาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดิน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนับตั้งแต่ที่มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ช่วยให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้มากกว่า 2.9 ล้านครัวเรือน ควบคู่กับการพัฒนาเกษตรกรเพื่อให้ที่ดินทำกินที่มั่นคงและยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้จัด

¹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2562). ความเป็นมา. *วารสารแผนปฏิบัติการ 5 ปี*. หน้า 5.

² สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2562). บทนำ. *วารสารแผนปฏิบัติการ 5 ปี*. หน้า 4.

ที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักที่เป็นผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพให้ที่ดินทำกินที่มั่นคง โดยการเข้าที่ประโยชน์เช่าหรือเช่าซื้อในที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ในระยะแรกเป็นการจัดที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินซึ่งเป็นเกษตรกร เข้าที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ต่อมาในปี พ.ศ. 2532 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับที่ดินจากกรมป่าไม้ เพื่อนำมาจัดให้กับเกษตรกรซึ่งได้รับมาพร้อมกับชุมชนที่ตั้งอยู่เดิมแล้ว จึงเป็นการจัดที่ดินให้แก่ผู้ทำประโยชน์เดิมในเขตป่าไม้เป็นหลัก และในปี พ.ศ. 2554 กระทรวงมหาดไทยได้ขึ้นทะเบียนผู้ไร้ที่ดินทำกินจำนวนประมาณ 700,000 ราย โดยมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหน่วยงานสำคัญในการจัดที่ดินสำหรับทำการเกษตรรองรับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินมาจนถึงปัจจุบัน³

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การสร้างความเป็นธรรมแก่เกษตรกร โดยการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยการช่วยให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพให้มีที่ดินทำกิน และทำให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดตลอดจนพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ปรับปรุงการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

2.1.3 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีความหมายว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันการเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า เข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น⁴

³ นกต ดันดิเมชิน และปริชา ลัมถวิล. (2564). การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับความท้าทายของการบริหารจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคตในมุมมองกฎหมาย. *วารสารวิชาการ แผ่นดินทองคำ น้อมนำ สืบสาน ต่อยอด เกษตรกรร่วมสมัย*. หน้า 17 – 18.

⁴ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. มาตรา 4.

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากมุ่งหมายให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินแล้ว ยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกรเพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้

2.1.4 การใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลผลิตซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาความเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยกฎหมายปฏิรูปที่ดินดังกล่าว กำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดหาที่ดินเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่า เช่าซื้อหรือเข้าทำประโยชน์ซึ่งที่ดินที่นำมาจัดให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ประกอบด้วย ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดซื้อ ที่ดินพระราชทาน ที่ดินได้รับบริจาคและที่ดินที่ได้รับมอบจากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมจากกรมป่าไม้ ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเลิกใช้ และมีมติเห็นชอบให้นำมาปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

เนื้อที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั้งประเทศมีประมาณ 40 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 12.5 ของพื้นที่ราชอาณาจักรไทยทั้งประเทศหรือประมาณร้อยละ 27 ของพื้นที่เกษตรทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามที่ดินที่นำมาปฏิรูป ส่วนใหญ่เป็นที่ดินที่ได้รับมาจากหน่วยงานอื่นของรัฐ มิได้เป็นที่ดินแปลงว่างเปล่า แต่มีผู้ถือครองเดิมอยู่ก่อนแล้ว ทั้งที่เป็นเกษตรกรและไม่ใช่เกษตรกร รวมทั้งการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่มีความหลากหลาย มิได้ใช้เพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว แต่มีการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ รวมอยู่ด้วย เช่น ที่อยู่อาศัย ร้านค้า ตลาด สถานที่ราชการ วัด แหล่งน้ำ เป็นต้น ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินสามารถแบ่งออกเป็น 5 ประเภทตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการ ประกอบด้วย

- 1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- 2) ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ดินชุมชน⁵
- 3) ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ⁶

⁵ ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 พ.ศ. 2563

- 4) ที่ดินเพื่อประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน⁷
- 5) ที่ดินเพื่อกิจการพลังงาน การแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและประโยชน์

สาธารณะของประเทศ⁸

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ได้หมายความว่าจำเป็นต้องเป็นที่ดินที่ต้องทำการเกษตรแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากบางพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ได้มีความเหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรม หรือเป็นลักษณะของแปลงเล็กแปลงน้อยไม่เพียงพอต่อการทำเกษตรที่ต้องใช้พื้นที่จำนวนมาก เช่น การปลูกอ้อย ปลูกมันสำปะหลัง เป็นต้น

2.1.5 สิทธิและหน้าที่ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

หน้าที่ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อเกษตรกรได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ลงชื่อในหนังสือรับมอบที่ดินและหรือทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าเช่าขะเรียบร้อยแล้ว จะต้องเริ่มเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

- 1) ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองอย่างเต็มความสามารถ และไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้ผู้อื่นเช่า ให้ทำประโยชน์ หรือขาย หากไม่ต้องการจะทำประโยชน์ในที่ดินให้ยื่นคำขอสละสิทธิ หรือขอโอนสิทธิในที่ดินนั้นให้สามีหรือภรรยา หรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะ

- 2) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม เช่น ขุดหน้าดิน

- 3) ไม่ขุดบ่อเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าร้อยละ 5 ของพื้นที่ที่ได้รับมอบ เช่น ถ้าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจัดที่ดินให้ 20 ไร่ จะขุดบ่อได้ไม่เกิน 1 ไร่ และต้องไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ นอกเหนือจากปลูกสร้างโรงเรือน ยุ้ง ฉาง ที่อยู่อาศัย หรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรนั้นตามสมควร หากต้องการจะทำการใดๆ ที่เกินจากนี้ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก่อน

⁶ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การมอบหมายให้เลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536

⁷ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

⁸ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2560

4) ดูแลรักษาหมวดหลักฐานและหลักเขตในที่ดินที่ได้รับมอบ มิให้เกิดชำรุดเสียหาย หรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

5) ไม่กระทำการใดๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดิน สภาพแวดล้อมหรือเสียหายต่อการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่น

6) ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

7) ปฏิบัติตามสัญญาผู้ยืมที่ทำกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม และตามพันธะกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงิน หรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม เช่น ตามสัญญาผู้ยืมเงินกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือสัญญาตามโครงการพัฒนาการเกษตรร่วมกับภาคเอกชน นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของเนื้อที่ในแปลงที่ดินที่ได้รับจัดจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมอีกด้วย ถ้าเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีหนังสือเตือนให้ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ถ้าเกษตรกรยังคงฝ่าฝืน โดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จะมีคำสั่งให้สันติทิจและต้องออกจากที่ดิน⁹

จากประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นว่า เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อได้รับการจัดที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ไม่ว่าจะ เป็น สัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ สัญญาเช่าทำประโยชน์ หรือหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือเอกสารสิทธิใดก็ตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมจัดให้เพื่อทำประโยชน์ มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ไม่สามารถปล่อยให้ดินทิ้งร้าง หรือให้บุคคลอื่นเข้ามาทำประโยชน์แทนได้ และห้ามกระทำการใดๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมสภาพของที่ดินแปลงที่ได้รับอนุญาตนั้น

⁹ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมว่าด้วย การให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

2.2 แนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน

ที่ดิน (land) หมายถึง ที่ดินที่มีอยู่ตามธรรมชาติอันอาจใช้ประโยชน์เพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ในทางต่างๆ โดยคำนึงถึงผลตอบแทนจากการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเป็นประการสำคัญ¹⁰ ซึ่งที่ดินถือเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่ได้ถือกำเนิดมาพร้อมกับการกำเนิดของโลกและในการดำรงชีวิตของมนุษย์มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยทรัพยากรที่ดิน

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นจึงที่ดินมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์เกือบทุกด้าน การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ส่งผลต่อความต้องการของมนุษย์ ซึ่งมีประเด็นดังนี้

2.2.1 การถือครองที่ดิน

สิทธิในการครอบครองหรือใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรในลักษณะต่างๆ ของผู้ถือครอง เช่น เป็นเจ้าของ เช่า หรือถือครองที่ดินในลักษณะอื่น อาจเป็นการถือครองที่ดินในลักษณะเดียว เช่น เป็นเจ้าของอย่างเดียว หรือเช่าอย่างเดียว หรือถือครองที่ดินมากกว่าหนึ่งลักษณะ เช่น เป็นเจ้าของและเช่า หรือเช่าและถือครองในลักษณะอื่นรวมกัน โดยการถือครองที่ดินจำแนกตามลักษณะต่าง ๆ กรณีเป็นเจ้าของ หมายถึง มีหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้วคือหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก. คือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.2 (ใบจอง) คือ หนังสือที่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้ ส.ค.1 คือ หนังสือแสดงสิทธิการครอบครองที่ดิน เป็นต้น

ในกรณีที่ผู้ที่มีหนังสือสำคัญหรือเอกสารอื่นเกี่ยวกับที่ดินที่ไม่ถือว่าเป็นเจ้าของที่ดิน เช่น ใบ ภ.บ.ท. 6 และ ภ.บ.ท. 11 เป็นหลักฐานแสดงการเสียภาษีไม่ใช่หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส.ท.ก. “สิทธิที่ดินทำกิน” คือหนังสือสำคัญออกโดยกรมป่าไม้อนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

ในกรณีเข้าครอบครองที่ดินเสมือนเป็นเจ้าของ เช่น การได้รับมรดกตกทอดแต่ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงทางทะเบียนเป็นชื่อของผู้รับมรดก การเข้าครอบครองที่ดินของเอกชนที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (โฉนด) โดยสงบเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ โดยไม่เสียค่าเช่าและไม่ได้รับการขัดขวางใดๆ ทั้งสิ้นเป็นเวลา 10 ปีขึ้นไป หรือการแย่งการครอบครองที่ดินของเอกชนที่ไม่มีโฉนดที่ดินด้วยเจตนายึดถือเพื่อตนโดยไม่ถูกฟ้องคดีเอาคืนการครอบครองภายใน 1 ปี

¹⁰ กรมพัฒนาที่ดิน. (2564). *ดิน - นิยามและความหมาย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.ddd.go.th/ofsweb/thaisoil/p2.htm>. [2566, 1 กุมภาพันธ์]

กรณีการเช่า หมายถึง ผู้ถือครองเช่าที่ดินจากผู้อื่น และจ่ายค่าเช่าในลักษณะต่างๆ เช่น เงินสดหรือจำนวนผลผลิต หมายถึง การจ่ายค่าเช่าที่ดินตามจำนวนค่าเช่าที่ได้ ตกลงกันไว้ เช่น จ่ายค่าเช่าที่นาเป็นเงินไร่ละ 200 บาท หรือจ่ายค่าเช่าที่นาเป็นข้าวไร่ละ 10 ถัง การแบ่งส่วนผลผลิต หมายถึง การจ่ายค่าเช่าที่ดินตามอัตราส่วนที่ได้ตกลงกันไว้ เช่น แบ่งผลผลิตให้ 1 ส่วนใน 2 ส่วน หรือ 1 ส่วนใน 3 ส่วน หรือกรณีการจ่ายค่าเช่าที่ดินโดยวิธีอื่น เช่น จ่ายค่าเช่าที่ดินโดยการทำงานให้กับเจ้าของที่ดิน เป็นต้น

กรณีการถือครองที่ดินในลักษณะอื่น หมายถึง การถือครองที่ดินโดยวิธีการอย่างอื่น นอกจากเป็นเจ้าของหรือเช่า ที่กำหนดไว้ในข้อ 1 และ ข้อ 2 เช่น ทำการเกษตรในที่สาธารณะที่ป่าสงวน หรือทำการเกษตรในที่ดินของผู้อื่น โดยไม่ต้องเสียค่าเช่า¹¹

2.2.1.1 ความหมายของที่ดินและการถือครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดินหมวด 1 บทเบ็ดเสร็จทั่วไป มาตรา 1 ได้บัญญัติไว้ว่า "ที่ดิน" หมายความว่าพื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วยหนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย สิทธิในที่ดิน ตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ได้ให้ความหมายไว้ 2 ประการ คือ กรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง

1) กรรมสิทธิ์ หากเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เจ้าของที่ดิน ย่อมมีกรรมสิทธิ์โดยรัฐเป็นผู้ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้ เช่น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตารางจอง ตารางจองที่ตราว่า ได้ทำประโยชน์แล้ว

กรรมสิทธิ์ เป็นการแสดงความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินนั้นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิไว้ ถ้าเป็น "ที่ดิน" อาจบอกได้ว่า ผู้มีชื่ออยู่ในโฉนดที่ดินเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ในที่ดินแปลงนั้นนั่นเอง ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือ เอกสารที่ทางราชการออกให้เพื่อรับรองความเป็นเจ้าของ เช่น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตารางจอง เป็นต้น ซึ่งอาจถูกแย่งการครอบครองได้หากปล่อยให้บุคคลอื่นครอบครองที่ดิน โดยสงบ เปิดเผยเจตนาเป็นเจ้าของและครอบครองเกินกว่า 10 ปี ผู้แย้งสามารถร้องขอครอบครองปรปักษ์ต่อศาลได้ หรือหากทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์ และไม่มีใครเข้าแย่งการครอบครองแล้ว รัฐอาจจะเอาคืนมาเป็นของรัฐได้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน¹²

¹¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2536). *การถือครองที่ดิน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://statstd.nso.go.th/definition/projectdetail.aspx?periodId=80&defprodefId=962>. [2566, 1 กุมภาพันธ์]

¹² ชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม. (2563). *กรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง ต่างกันอย่างไร*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.mof.go.th/th/home>. [2564, 30 มิถุนายน]

2) สิทธิครอบครอง รัฐจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือหลักฐานที่เรียกชื่ออย่างอื่นให้เช่นที่ดินที่มี ส.ค.1, น.ส.3, น.ส.3 ก. และ น.ส.3 ข. โดยรัฐจะไม่ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้สิทธิครอบครอง เป็นสิทธิครอบครองการทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว โดยทางราชการจะออกหนังสือแสดงสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน หรือเป็นการรับรองการทำประโยชน์ เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก., น.ส.3 ข.) หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว เป็นต้น อีกทั้งที่ดินมือเปล่าซึ่งเป็นที่ดินยังไม่มีออกเอกสารราชการรับรองสิทธิใดๆ แม้ว่าที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่หากปล่อยให้บุคคลอื่นแย่งการครอบครองในที่ดินเกินกว่า 1 ปี อาจเสียสิทธิในที่ดิน หรือถูกรัฐเอาคืน หากทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การแย่งการครอบครองในที่ดินที่กรรมสิทธิ์ต้องมีการครอบครองโดยสงบเปิดเผยและเจตนาเป็นเจ้าของเป็นเวลาติดต่อกัน 10 ปี จึงจะสามารถได้กรรมสิทธิ์¹³ ส่วนที่ดินที่มีสิทธิครอบครองนั้น บุคคลหนึ่งสามารถเข้าแย่งการครอบครองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของบุคคลอื่นด้วยเจตนายึดถือครอบครองเป็นของตนเองเกินกว่า 1 ปี นับแต่เข้าแย่งการครอบครอง¹⁴ โดยเพียงแต่ปรากฏว่าผู้ขอได้ครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่จริง พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถจดทะเบียนสิทธิครอบครองให้ได้ และหากผู้ถูกแย่งการครอบครองไม่ฟ้องคืนภายใน 1 ปีย่อมไม่สามารถฟ้องเอาคืนการครอบครองได้อีก

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองนั้น ผู้ครอบครองมีความเป็นเจ้าของเสมอกัน สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดิน จำหน่ายจ่ายโอน เช่น ให้โอนมรดกจำนอง ซ้ำขาย และมีสิทธิได้ซึ่งดอกผลแห่งที่ดิน ตลอดจนมีสิทธิปกป้องคุ้มครองที่ดินนั้นได้

2.2.2 ความหมายของที่ดินและการถือครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้นิยามความหมายของ “ที่ดิน” ไว้โดยเฉพาะแต่ได้บัญญัติไว้ในนิยามเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ว่า “อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินที่มีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกันกับที่ดินนั้น และหมายรวมถึงทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับที่ดิน หรือทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย” เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าว จะสามารถพิจารณาได้ว่า อสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มี 3 ประเภท คือที่ดิน ทรัพย์ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน และสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

¹³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 1367.

¹⁴ หนังสือกรมที่ดินตอบข้อหารือจังหวัดปราจีนบุรี ที่ มท 0612/2/15140 ลงวันที่ 3 กันยายน 2517 เวียนให้ทุกจังหวัดทราบตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0612/2/ว 15476 ลงวันที่ 10 กันยายน 2517

ความหมายของคำว่าที่ดิน ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 139 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีนักกฎหมายหลายท่านได้ให้ความเห็นที่แตกต่างกันออกไป โดยเมื่อพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ทั้งตามประมวลกฎหมายที่ดินและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วจะพิจารณาได้ว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะรวมถึงพื้นที่ดินทั่วไปและพื้นน้ำบางลักษณะด้วยซึ่งเป็นความหมายที่กว้างกว่าโดยให้ถือเอาส่วนที่สามารถออกเอกสารสิทธิได้เป็นหลักส่วนความหมายของ “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เป็นความหมายทางกายภาพ โดยถือเอาส่วนที่สามารถออกเอกสารสิทธิได้เป็นหลัก¹⁵

จากประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการใช้สิทธิในการถือครองที่ดินทั้งการถือกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองจะต้องใช้ทั้งประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาประกอบกันโดยไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เช่น ในการพิสูจน์กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะถือตามหลักฐานทางทะเบียนเป็นหลักและในขณะเดียวกันในการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินจะต้องดำเนินการไปตามสิทธิที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยเช่นกัน

2.2.3 ความหมายของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและการถือครองตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่ได้นิยามความหมายของ “ที่ดิน” ไว้โดยเฉพาะที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) “ที่ดินของรัฐ” ตามมาตรา 4 หมายความว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ” ซึ่งเมื่อหน่วยงานรัฐที่ดูแลที่ดินของรัฐดังกล่าว ได้มีการเพิกถอนที่ดิน และส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดูแล สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะนำที่ดินเหล่านั้นมาออกเอกสารสิทธิให้บุคคลที่เข้าอาศัยอยู่ และเป็นผู้มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งเอกสารสิทธินั้นเรียกว่า หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) และ 2) “ที่ดินเอกชน” หมายความว่า “ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้นำมาทำสัญญาเช่า หรือเช่าซื้อให้กับเกษตรกร

¹⁵ นัทธา โฮล์มควิสต์. (2558). *การแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายเพื่อการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในจังหวัดภูเก็ต*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติเศรษฐศาสตร์การดำรงระหว่างประเทศ, คณะนิติศาสตร์และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 14.

การปฏิรูปที่ดินในของรัฐ หมายถึง การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นำที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ได้แก่ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมโทรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ร่วมกัน ที่ราชพัสดุ ที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินจำแนกออก จากเขตป่าไม้ถาวร นำมาจัดให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ เข้าทำประโยชน์ หรือจัดให้โดยมีค่าชดเชย การเวนคืนที่ดินสำหรับการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน กฎหมายได้ให้อำนาจเวนคืนที่ดิน โดยได้นำ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้โดยอนุโลม แต่จนถึงปัจจุบันนี้ สำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมิได้ใช้มาตรการเวนคืนที่ดิน เพราะมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ บางประการที่ต้องแก้ไข

การปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน หมายถึง การนำที่ดินที่เจ้าของที่ดิน มีความประสงค์จะ ขายที่ดิน หรือไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินกว่าสิทธิที่กฎหมายปฏิรูปที่ดิน กำหนดให้ถือครองได้ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะดำเนินการจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินเอกชนดังกล่าว ซึ่งถือครองที่ดิน โดยมีหนังสือสำคัญตามประมวล กฎหมายที่ดิน คือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส. 3 ก.) หรือโฉนดที่ดินมาจัดสรรให้ เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ผู้ไร่ที่ทำกิน ได้เช่า หรือเช่าซื้อจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กฎระเบียบการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) มีดังนี้

- 1) ผู้ครอบครองจะต้องเป็นเกษตรกร หรือมีประสงค์การเกษตร
- 2) พื้นที่ดินจะต้องใช้เพื่อการเกษตรจะใช้เพื่อประโยชน์อื่นใดไม่ได้
- 3) ห้ามมิให้ขาย หรือเปลี่ยนมือไปให้ผู้อื่น แต่เป็นมรดกตกทอดถึงทายาทได้
- 4) ที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จะต้องคืนให้กับรัฐ
- 5) ที่ดินในเขตอุทยาน หรือในเขตป่าสงวน หรือที่ลาด หรือที่เนิน 35 ศิกรีหรือมากกว่า ไม่สามารถครอบครองได้

6) บุคคลมีสิทธิครอบครองที่ดินไม่เกิน 25 ไร่ ครอบครัวยมีสิทธิครอบครองไม่เกิน 50 ไร่
ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน คือที่ดินที่รัฐให้ประชาชนครอบครอง เพื่อปฏิรูปที่ดินเป็นพื้นที่ ทำกิน บุคคลมีสิทธิครอบครองที่ดินไม่เกิน 25 ไร่ และครอบครัวละไม่เกิน 50 ไร่

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะออกหนังสือรับรองและโฉนดที่ดิน ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้

- 1) ส.ค.1 เป็นหนังสือจับจอง หรือหนังสือครอบครองที่ดินเพื่อจะใช้ในการทำกินหรือ ทำการเกษตร ไม่ใช่หนังสือรับรองว่าเป็นเจ้าของที่ดิน

2) น.ส.2 เป็นหนังสือรับรองว่าเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งรัฐบาลได้อนุมัติให้เป็นที่ดินทำกินหรือทำการเกษตร ผู้ครอบครองจะต้องปฏิรูปที่ดินให้เป็นประโยชน์ร้อยละ 75 ของที่ดินอย่างน้อย 3 ปี จึงจะยื่นหนังสือขอสิทธิ เป็นเจ้าของที่ดินได้ กรมที่ดินจึงจะออกเอกสารสิทธิเรียก น.ส. 3 หรือน.ส.3ก แล้วแต่กรณี

3) น.ส. 3 หรือ น.ส. 3ก เป็นหนังสือรับรองว่าที่ดินผืนนี้ได้มีการปฏิรูปเป็นเวลาอย่างน้อย 3 ปี ได้ทำการรังวัดที่ดินและลงทะเบียนเป็นหลักฐาน

4) น.ส. 3ก เป็นหนังสือรับรองเหมือนหนังสือ น.ส. 3 เพียงแต่ น.ส. 3ก เพิ่มรูปถ่ายของที่ดินทางอากาศ

5) น.ส. 3 และ น.ส. 3ก ไม่ใช่โฉนดที่ดิน เพียงแต่เป็นหนังสือสิทธิเจ้าของที่ดินที่ได้รับรองว่าได้ทำประโยชน์ ในที่ดินดังกล่าว และได้ทำรังวัดและจดทะเบียนเป็นหลักฐาน มีรูปถ่ายทางอากาศ

6) น.ส. 3 และ น.ส. 3ก เป็นที่ดินเพื่อการเกษตร จะใช้เป็นประโยชน์อื่นใดมิได้

ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มี 3 ประเภท¹⁶ คือ

1) เกษตรกร หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้ว ตามความเป็นจริงและใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีอาชีพอื่นและเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือกรณีผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกร แต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกร และมาขอรับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บุคคลประเภทนี้ ได้แก่ ผู้ยากจน หมายถึง ผู้มีรายได้ซึ่งรวมสิทธิหรือประโยชน์อื่นๆ ที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ และเมื่อรวมกันแล้วจะต้องไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด หรือผู้จบการศึกษาทางการเกษตรกรรม หมายถึง ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม หรือบุตรของเกษตรกร หมายถึง บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งบุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก เกษตรกรจะได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามขนาดจำนวนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควร แต่ทั้งนี้ เนื้อที่ทั้งหมดเมื่อรวมกับที่เกษตรกรมีอยู่

¹⁶ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2564). *การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.alro.go.th/alro_th/ewt_news.php?nid=1378&filename=index. [2566, 1 กุมภาพันธ์]

เดิมแล้ว ต้องไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับการประกอบเกษตรกรรมโดยทั่วไป (ยกเว้นถือครองที่ดินก่อนปี พ.ศ. 2524 อาจได้รับไม่เกิน 100 ไร่) ส่วนเกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์ใหญ่ได้รับที่ดินไม่เกิน 100 ไร่

2) สถาบันเกษตรกร หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร และชุมชนสหกรณ์ การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ซึ่งจะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดเนื้อที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เห็นสมควรให้โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงาน ของสถาบันเกษตรกรนั้นๆ

3) ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกประกาศกระทรวง ฯ กำหนดกิจการได้ เช่น กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลองเพื่อประโยชน์ทางการเกษตร กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร กิจการที่เป็นข้อตกลง ร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการผลิต กิจการที่เป็นการพัฒนา อาชีพเกษตรกรรม และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต การจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดี ยิ่งขึ้น เป็นต้น

การสิ้นสิทธิในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะสิ้นสิทธิในที่ดิน ในกรณีที่ตาย หรือสละสิทธิ์ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ การเช่า หรือการจัดให้โดยมีค่าเช่าเชยไปยังบุคคลอื่น ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือขาดคุณสมบัติตามระเบียบ ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด คือไม่ได้ถือสัญชาติไทย หรือมีที่ดินทำกิน เป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพก่อนได้รับการคัดเลือก เข้าทำกิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือไม่เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม หรือฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการ ให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

จากหลักเกณฑ์ที่กำหนดข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีความแตกต่างจากการถือครองที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยสิ้นเชิง เนื่องจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินคือสำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ได้รับอนุญาตจึงไม่อาจยกเรื่องการครอบครองปรบักษ์ หรือ การแย่งสิทธิ ครอบครองมาใช้เพื่อประโยชน์แก่ตนเองได้ อีกทั้งยังมีข้อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินใน เขตปฏิรูปที่ดินและคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ไว้อย่างชัดเจน

2.2.4 การโอนสิทธิและการรับมรดกสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน

หลักการโอนสิทธิและการรับมรดกสิทธิที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอด ทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 (3) (6) (7) (10) (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และมาตรา 30 วรรคหนึ่ง และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532¹⁷

2.2.4.1 การโอนสิทธิและรับมรดกสิทธิกรณีที่ดินเอกชน

กรณีที่เป็นที่ดินเอกชนจะเป็นการโอนสิทธิและรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อโดยมีหลักเกณฑ์ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอด ทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ดังนี้

ข้อ 19 ผู้รับ โอนและผู้รับการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อซึ่งจะได้รับการคัดเลือก และจัดที่ดินตามหมวดนี้ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 9

ข้อ 20 เมื่อมีเหตุผลอันสมควร เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินโดยวิธีการให้สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ อาจยื่นคำขอโอนสิทธิของตนให้แก่ผู้รับ โอนซึ่งเป็นคู่สมรส บุตร หรือเครือญาติต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(1) ผู้รับ โอนได้แสดงความประสงค์โดยยื่นคำขอรับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ มาพร้อมกับคำขอโอนสิทธิของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

(2) เป็นการโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อให้แก่ผู้รับ โอนเพียงรายเดียว เว้นแต่การโอนสิทธิ การเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อให้แก่ผู้รับ โอนเกินกว่าหนึ่งรายนั้นไม่เป็นเหตุให้ผู้รับ โอนรายใดรายหนึ่งมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และไม่ใช่อุปสรรคแก่การประกอบเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจกำหนดเนื้อที่ขั้นต่ำของขนาดการถือครองที่ดินที่เพียงพอ แก่การครองชีพในการประกอบเกษตรกรรมของท้องถิ่นนั้นๆ

(3) ในกรณีที่ผู้รับ โอนมิใช่คู่สมรส การโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อให้แก่ผู้รับ โอน จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากคู่สมรส

¹⁷ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอด ทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564

(4) ผู้รับ โอนยอมรับ โอนสิทธิและหน้าที่ของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งมีอยู่กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือสถาบันการเงินที่ร่วมโครงการกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

(5) ผู้รับ โอนซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะจะได้รับการ โอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อได้เฉพาะกรณีที่ได้รับ ความยินยอมจากผู้แทน โดยชอบธรรม แต่ในกรณีที่สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อของเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินยังมีเงื่อนไขหรือค่าภาระติดพันอยู่ หรือเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินนั้นยังมีหนี้สินค้างชำระกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือสถาบันการเงินที่ร่วมโครงการกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินอยู่ ห้ามมิให้ ทำการ โอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อนั้น ให้แก่เกษตรกรที่เป็นผู้รับ โอนซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ เว้นแต่ เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจะ ได้ทำให้เงื่อนไขหรือค่าภาระติดพันหรือหนี้สินที่ค้างชำระนั้นหมดไปเสียก่อน หรือผู้รับ โอนดังกล่าวได้รับความยินยอมจากผู้แทน โดยชอบธรรมและได้รับอนุญาตจากศาลแล้ว

คำขอโอนที่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินได้ยื่นไว้แล้วตามหลักเกณฑ์ในวรรคหนึ่งไม่สิ้นผลลง เพราะเหตุแห่งความตายของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินนั้น

ข้อ 22 ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ ถึงแก่ความตาย เมื่อทายาทของเกษตรกรดังกล่าวได้ยื่นคำขอรับการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่า หรือสิทธิการเช่าซื้อต่อ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้พิจารณาการตกทอดทางมรดกโดยนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในข้อ 20 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม ในกรณีทายาทที่ยื่นคำขอตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่า หรือสิทธิการเช่าซื้อเกินกว่าหนึ่งรายและเป็นกรณีที่ไม้อาจตกลงกันได้ ในระหว่างทายาทด้วยกัน ให้พิจารณาตามลำดับดังนี้

(1) ให้สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อตกทอดแก่คู่สมรสเป็นลำดับแรก

(2) กรณีไม่มีคู่สมรส หรือมีแต่ไม่ขอรับสิทธิดังกล่าว หรือคู่สมรสนั้นไม่ต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดให้สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อตกทอดแก่ทายาทชั้นบุตร ซึ่งหมายรวมถึงผู้สืบสันดานของทายาทชั้นบุตรที่ตายก่อนเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน โดยให้เป็นไปตามลำดับ ดังนี้

(ก) ให้สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อตกทอดแก่บุตรเพียงรายเดียว เว้นแต่เป็นกรณีที่อาจให้สิทธิแก่บุตรได้เกินกว่าหนึ่งรายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในข้อ 20 (2) ให้พิจารณา ตามข้อตกลงระหว่างบุตรดังกล่าว หากไม่อาจตกลงกันได้ให้บุตรผู้มีสิทธิแต่ละรายได้รับการตกทอด ทางมรดกสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อที่ดินตามส่วนที่เท่ากันหรือใกล้เคียงกัน

(ข) กรณีที่ดินนั้นไม่สามารถให้สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อแก่บุตรตามจำนวนของผู้มีสิทธิทั้งหมดและไม่อาจตกลงกันได้ ในระหว่างบุตรผู้มีสิทธิด้วยกัน ให้คัดเลือกผู้ที่เหมาะสมจากบุตรเหล่านั้น เท่ากับจำนวนแปลงที่อาจแบ่งได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในข้อ 20 (2) เป็นผู้ได้รับการตกทอด ทางมรดกสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อตามจำนวนแปลงที่ดินที่อาจให้สิทธิได้ ทั้งนี้ การคัดเลือกดังกล่าว ให้คำนึงถึงความเกี่ยวพันระหว่างทายาทนั้นกับเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน เช่น เป็นผู้ร่วมประกอบอาชีพเกษตรกรรม เป็นผู้อุปการะหรือได้รับอุปการะ โดยพิจารณาประกอบกับความสามารถในการรับไปซึ่งสิทธิและหน้าที่ ของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินที่ถึงแก่ความตายเป็นสำคัญ

(3) หากไม่มีทายาทตาม (1) และ (2) หรือมีแต่ไม่ขอรับสิทธิดังกล่าว หรือทายาทนั้นไม่ต้อง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดให้สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อตกทอดแก่ทายาทอื่น ของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินได้ ถ้าทายาทอื่นผู้มีสิทธิได้รับการพิจารณานั้นมีจำนวนเกินกว่าหนึ่งราย ให้นำความใน (2) ก. และ ข. ตลอดจนการจัดลำดับและชั้นของทายาทตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คำขอที่ยื่นภายหลังระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง หากเห็นว่ามีเหตุสมควรจะรับไว้พิจารณาก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันที่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินถึงแก่ความตาย

ข้อ 23 เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อจะกำหนดลำดับทายาท ผู้ที่จะได้รับการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ ในกรณีของตนเองถึงแก่ความตายไว้เพื่อมิให้เป็นไปตามลำดับในข้อ 22 ก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือตามแบบที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดยื่นต่อ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีที่เกษตรกรมีคู่สมรส การแสดงความประสงค์ตามหนังสือดังกล่าว จะต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรสด้วย

เมื่อความปรากฏแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ว่าเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินที่ยื่นหนังสือไว้ตามวรรคหนึ่งถึงแก่ความตาย ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีหนังสือแจ้งให้ทายาทผู้มีสิทธิตามหนังสือนั้นเข้ายื่นคำขอรับการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อภายในหนึ่งปีนับแต่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว

ให้พิจารณาคำขอ โดยคำนึงถึงความประสงค์ของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินตามที่ระบุไว้ในหนังสือ ประกอบกับคุณสมบัติของทายาท โดยนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในข้อ 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีที่ทายาทดังกล่าวไม่ยื่นคำขอภายในกำหนดเวลาหรือทายาทนั้นไม่อาจได้รับการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ให้พิจารณาจัดที่ดินให้แก่ทายาทอื่นตามข้อ 22

ข้อ 24 กรณีที่ปรากฏว่าก่อนถึงแก่ความตาย เกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน ได้กระทำผิดสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ โดยที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมีได้บอกเลิกการเช่าหรือการเช่าซื้อไปยังเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินนั้น ห้ามมิให้มีการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ เว้นแต่ผู้ขอรับ โอนหรือผู้ขอรับ การตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อจะได้แก้ไขเยียวยาผลจากการกระทำผิดสัญญานั้น ให้ครบถ้วนและถูกต้องตามหนังสือเตือนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ภายในระยะเวลาที่กำหนด

จากหลักเกณฑ์ข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าการโอนสิทธิเช่าและตกทอดมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินตามสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีการกำหนดลำดับทายาทที่ใกล้เคียงกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้ที่จะมีมารับโอนสิทธิ หรือรับมรดกสิทธิจะต้องรับภาระและหน้าที่ของผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อเดิมไปด้วย เช่น หากผู้เช่าซื้อที่ดินตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินถึงแก่ความตาย แต่มีหนี้ค่าเช่าซื้อที่ดินค้างชำระอยู่ ทายาทที่ประสงค์จะรับมรดกสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าวมีหน้าที่จะชำระหนี้ที่ค้างอยู่ของผู้เช่าซื้อที่ดินเดิมให้ครบถ้วนเป็นต้น

2.2.4.2 การโอนสิทธิและรับมรดกสิทธิกรณีที่ดินรัฐ

กรณีที่เป็นที่ดินของรัฐ จะเป็นการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือที่เรียกว่า ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับคัดเลือก ซึ่งการโอนสิทธิและการรับมรดกสิทธิเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอด ทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 นั้น จะใช้นิยามศัพท์ที่แตกต่างการโดยนิยามการโอนสิทธิเปลี่ยนเป็นการจัดที่ดินแทนที่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ซึ่งสละสิทธิ และการรับมรดกสิทธิเปลี่ยนเป็น การจัดที่ดินแทนที่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ซึ่งแก่ความตาย โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

ข้อ 28 เมื่อมีเหตุผลอันสมควร เกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน โดยการจัดให้เข้าทำประโยชน์ อาจยื่นคำขอสละสิทธิของตนเพื่อให้คู่สมรส บุตร หรือเครือญาติ เป็นผู้ได้รับพิจารณาจัดที่ดินแทนที่ในแปลงที่ดินดังกล่าว ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ได้

เมื่อคู่สมรส บุตร หรือเครือญาติได้แสดงความประสงค์โดยยื่นคำขอรับการจัดที่ดินแทนที่มาพร้อมกับคำขอของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินดังกล่าว ให้พิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินตามคำขอรับการจัดที่ดินแทนที่นั้น โดยนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในข้อ 19 และข้อ 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้จัดที่ดินแทนที่แก่คู่สมรส บุตร หรือเครือญาติโดยการจัดให้เข้าทำประโยชน์

ข้อ 29 กรณีเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ มีเหตุจำเป็นต้องจัดการทรัพย์สินหรือหนี้สินที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ได้รับที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ 36 อาจยื่นคำขอสิทธิของตนต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อให้เกษตรกรอื่น นอกเหนือจากเกษตรกรตามข้อ 28 เป็นผู้ได้รับพิจารณาจัดที่ดินแทนที่ได้ หากเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินนั้น อยู่ในหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) เป็นเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งชราภาพ หรือทุพพลภาพ หรือเจ็บป่วยเรื้อรัง หรือประสงค์จะประกอบอาชีพอื่น

(2) เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอีกต่อไป โดยไม่มีคู่สมรสและบุตร หรือมีแต่บุคคลดังกล่าวไม่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินนั้น

(3) เป็นการขอสิทธิในที่ดินทั้งหมดที่ตนได้รับจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หลักเกณฑ์ตาม (3) ไม่ใช้กับกรณีเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งชราภาพ หรือทุพพลภาพ หรือเจ็บป่วยเรื้อรังที่ยังมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมในที่ดินบางส่วนและมีความสามารถเพียงพอ ที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินส่วนนั้นได้

เมื่อได้คำขอรับการจัดที่ดินแทนที่จากเกษตรกรอื่นตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พิจารณาคัดเลือก และจัดที่ดินแทนที่โดยนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในข้อ 19 และข้อ 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้จัดที่ดินแทนที่แก่เกษตรกรผู้ยื่นคำขอตามวรรคสาม โดยวิธีการให้สิทธิการเช่า

ข้อ 30 ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ ถึงแก่ความตาย เมื่อทายาทของเกษตรกรดังกล่าวได้ยื่นคำขอรับการจัดที่ดินแทนที่ผู้ตายต่อ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้พิจารณาการจัดที่ดินแทนที่โดยนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในข้อ 19 และข้อ 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้จัดที่ดินแทนที่แก่ทายาทโดยการจัดให้เข้าทำประโยชน์

จากหลักเกณฑ์ข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าการโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิในที่ดินของรัฐเป็นการใช้วิธีเดียวกันกับการโอนสิทธิ หรือรับมรดกสิทธิในที่ดินเอกชน เพียงแต่ใช้นิยามศัพท์ที่แตกต่างกัน เนื่องจากที่ดินของรัฐที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดให้เกษตรกรนั้นเป็นการให้สิทธิครอบครอง ไม่ได้ทำเป็นสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ดินรัฐและที่ดินเอกชน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การพิจารณาบทนิยามของนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สามารถแบ่งกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกได้เป็น 4 ขั้นตอน คือ การจัดหาที่ดิน การจัดที่ดิน การพัฒนา และการควบคุมสิทธิ ซึ่งการพิจารณาว่า กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในแต่ละขั้นตอนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาตั้งแต่ขั้นตอนแรก ของกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กล่าวคือ ขั้นตอน การจัดหาและนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากหลักการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งปรากฏในบทบัญญัติ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 คือ ที่ดินที่จะนำมาจัดให้เกษตรกรต้องเป็นที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำมาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือนำมาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ตามความในมาตรา 36 ทวิ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เพื่อให้การคัดเลือก และจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกร ซึ่งเป็นขั้นตอนต่อไปเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย จากเหตุผลที่กล่าวมาจึงควรทำการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดหา และนำที่ดินประเภทต่างๆ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายอื่นและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับพิจารณาว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถนำที่ดินประเภทต่างๆ มาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกร ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการจัดที่ดินได้บ้าง¹⁸

¹⁸ นักปราชญ์ จักรวรรดิ (2564). *คำอธิบายหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดิน ให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน จากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 637 สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. หน้า 17.

2.3.1 ที่ดินรัฐ

2.3.1.1 ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์

ตามมาตรา 26 (1) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เมื่อพิจารณาแล้ว องค์ประกอบในการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้โดยมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยพระราชกฤษฎีกา ตามความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก หรือมาตรา 25 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ที่ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์หรือการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันลักษณะใดลักษณะหนึ่งใน 2 ลักษณะ ดังนี้

กรณีแรก พลเมืองเลิกใช้หรือได้เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทันทีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏว่า พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือได้เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ทั้งนี้ โดยไม่ต้องมีการจัดหาที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน เนื่องจากการถอนสภาพในกรณีเช่นนี้ ย่อมไม่เป็นการกระทบถึงประโยชน์หรือเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่พลเมือง

กรณีที่สอง ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่ได้มีการจัดหาที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว¹⁹

จากหลักเกณฑ์ข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า การจัดที่ดินประเภทที่ดินจากที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือมีลักษณะเป็นสาธารณประโยชน์นั้น เมื่อมีการเลิกใช้

¹⁹ นักปราชญ์ จีระโทก. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 18. หน้า 18 – 19.

หรือมีที่ดินแปลงอื่นที่จัดสรรให้กับประชาชนแล้ว ที่ดินเหล่านั้นสามารถนำมาดำเนินการปฏิรูป เพื่อจัดให้ผู้ที่ยังไม่มีที่ดินทำกินมาใช้ประโยชน์ได้ต่อไป

2.3.1.2 ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ และที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ

กรณีที่ดินที่ราชพัสดุตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ประกอบด้วยที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ซึ่งทางราชการได้เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้ามแล้ว แต่ในปัจจุบันที่ดินที่ราชพัสดุ ประกอบด้วยที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ และที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามความใน มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ซึ่งการถอนสภาพที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ และที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ตามกฎหมายที่จะเป็นเหตุให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามความในมาตรา 26 (1) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ต้องปรากฏข้อเท็จจริง ครบองค์ประกอบของกฎหมาย ดังนี้

กรณีแรก มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยพระราชกฤษฎีกา ตามความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก หรือมาตรา 25 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ที่ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่เป็น จะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น

กรณีที่สอง กระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการนำที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะหรือที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ตามกฎหมายมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ไม่สมควรนำไปจัดให้ราษฎร โดยวิธีการเช่าซื้อ แต่ให้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ให้แก่เกษตรกรเท่านั้น เพื่อป้องกันการซื้อขายที่ดิน ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐ

เพิ่ม ซึ่งกรมธนารักษ์ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล โดยหลักการจะพิจารณา เฉพาะที่ดินที่รัฐบาลได้มาโดยการสงวนหวงห้ามไว้ใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ และส่วนราชการไม่มี ความจำเป็นต้องสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการอีกต่อไป โดยกรมธนารักษ์จะพิจารณาเสนอขอให้ กระทรวงการคลังให้ความยินยอม เฉพาะพื้นที่ที่มีความเหมาะสมจะนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเมื่อ กระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำรวจพื้นที่ทางกายภาพว่า พื้นที่ใดเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่สามารถนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกรมธนารักษ์จะร่วม พิจารณาตามหลักเกณฑ์ โดยที่ราชพัสดุที่จะนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถ้ามีราษฎรถือครองที่ดินอยู่แล้ว โดยมีได้โต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะพิจารณานำพื้นที่ที่ราษฎรมีฐานะยากจนและไร้ ประกอบการเกษตรไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่วนพื้นที่ที่เป็นสถานที่ราชการ ชุมชนอยู่อาศัย หรือพื้นที่ประกอบการพาณิชย์ หรือประกอบธุรกิจ การเกษตรจะกันออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้ กรมธนารักษ์นำไปจัดให้เช่าตามกฎหมายที่ราชพัสดุ²⁰

จากหลักเกณฑ์ข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า การนำที่ดินราชพัสดุประเภทที่เป็นที่ดินเพื่อสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินมาใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินนั้น กระทรวงการคลังอนุญาตให้ใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น และกำหนดว่าจะต้องทำเป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เพื่อให้ผู้ได้รับอนุญาตได้เพียงสิทธิครอบครอง ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงเป็นกรรมสิทธิ์ของตนได้

2.3.1.3 ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ ต้องเป็นที่ดินที่ไม่มีบุคคลใดๆ มีสิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์มาก่อน โดยที่ดินรกร้างว่างเปล่าดังกล่าวต้องอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่กำหนด โดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก หรือมาตรา 25 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ที่ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่ทำเป็น จะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอ

²⁰ นักปราชญ์ จีระโทก. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 18. หน้า 21 – 23.

เป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น หรือกรณีที่ดินรกร้างว่างเปล่าดังกล่าวต้องอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ นอกเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และอยู่นอกเขต ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น ป่าไม้ถาวร พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 ป่าชายเลน ซึ่งคณะกรรมการมีมติอนุมัติโครงการและแผนงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม หรือเห็นชอบให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในบริเวณที่ดินดังกล่าว²¹

2.3.1.4 การนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ

ตามความในมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข คือมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก หรือมาตรา 25 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ที่ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จะถือเขตของตำบลหรืออำเภอ เป็นหลักก็ได้ และในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้ง ออยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล และเมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะนำที่ดินแปลงใดในส่วนของคณะรัฐมนตรีมีมติให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการ โดยบัญญัติในมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่งต้องได้คำนึงถึงความพร้อมของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามแผนงาน ถ้าพร้อมที่จะเข้าดำเนินการตามแผน ก็ถือว่าจะนำไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และในขณะที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้น งบประมาณที่ได้รับเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีไม่มากนัก จึงกำหนดไว้ในวรรคสองของมาตรา 26 ว่า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

²¹ นักปราชญ์ จีระโทก. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 23.

เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติ²²

จากหลักเกณฑ์ข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องออกตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และจะต้องมีแผนงานและโครงการที่จะต้องใช้พื้นที่บริเวณป่าสงวนดังกล่าวเพื่อปฏิรูปที่ดินแล้ว จึงจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนดังกล่าวได้

2.3.1.5 ที่ดินที่ราชพัสดุที่ไม่ใช่ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ

ในอดีตที่ผ่านปรากฏหลักฐานการนำที่ดินที่ราชพัสดุที่ไม่ใช่ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ (ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา) มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จำนวน 116 แปลง ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินท้องที่จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดนครนายก และจังหวัดปราจีนบุรี โดยกระทรวงการคลังมีหนังสือ ค่วนมาก ที่ กค. 1403/13946 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2521 แจ้งตอบหนังสือ ที่ กส.1304/1034 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2521 และหนังสือ ที่ กส.1304/909 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2521 อนุญาตให้นำที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้โดยมีเงื่อนไขว่า จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นมิได้ หากเลิกใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องส่งคืน กรมธนารักษ์ และพร้อมทั้งหนังสือฉบับดังกล่าว กระทรวงการคลังได้มอบให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ที่ได้รับ มอบหมายจากเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้นำที่ดินที่ราชพัสดุไปดำเนินการดังกล่าวแทนกระทรวงการคลัง โดยให้มีอำนาจดังต่อไปนี้

1) จัดที่ดินดังกล่าวให้เช่า หรือบอกเลิกการเช่าให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ที่ได้รับ มอบหมายจากเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจลงนามในสัญญาเช่าหรือบอกเลิกการเช่าแทนกระทรวงการคลัง

²² นักปราชญ์ จีระโทก. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 24 – 28.

2) ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วย การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดประโยชน์ในที่ดินในฐานะผู้ให้เช่า โดยให้เช่าและผลประโยชน์อื่นที่ได้จากการจัดให้เช่าเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งสิ้น

3) การดำเนินการทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ที่ได้รับ มอบหมายจากเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจแทนกระทรวงการคลังในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา ในฐานะโจทก์หรือจำเลยในคดีจนถึงที่สุด และให้มีอำนาจแต่งตั้งทนายความ การยอมรับตามที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งเรียกร้อง การถอนฟ้อง การประนีประนอมยอมความ สละสิทธิหรือใช้สิทธิในการอุทธรณ์ฎีกา หรือขอให้พิจารณาคดีใหม่ รับเงินค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับคดีในศาล และให้มีอำนาจดำเนินการบังคับคดีได้ด้วย

4) หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเลิกดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้อำนาจหน้าที่ที่รับมอบสิ้นสุดลง และให้นำที่ดินส่งคืนกระทรวงการคลัง²³

จากหลักเกณฑ์ข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า ที่ดินราชพัสดุกรณีที่ไม่ใช่ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินหรือสงวนไว้โดยเฉพาะนั้นสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถนำมาจัดให้ราษฎรได้ แต่ต้องเป็นการจัดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งให้ทำเป็นสัญญาเช่าเท่านั้น เพื่อไม่ให้เกิดกรรมสิทธิ์ต่อผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ซึ่งรายได้ทั้งหมดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ แต่หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินราชพัสดุดังกล่าวต่อไปแล้วก็จะต้องนำที่ดินที่ได้รับส่งคืนกระทรวงการคลังต่อไป

2.3.2 ที่ดินเอกชน

เมื่อรัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีเจตนารมณ์ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดหาที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยการซื้อที่ดินหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นดังนี้

1) เจ้าของที่ดินที่ประกอบเกษตรกรรมทั่วไปด้วยตนเอง มีที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า 50 ไร่ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนส่วนที่เกิน

²³ นักปราชญ์ จีกระโทก. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 31 – 32.

2) เจ้าของที่ดินที่ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเพื่อเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนส่วนที่เกินกว่า 100 ไร่

3) ถ้าเจ้าของที่ดิน ไม่ได้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือบางส่วนเป็นเพียงการแสดงสิทธิในที่ดินให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนส่วนที่เกินกว่า 20 ไร่

4) ถ้าเจ้าของที่ดินรายใด ไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองมีความประสงค์สิทธิในที่ดินไว้ตามขนาดในข้อ (1) หรือข้อ (2) โดยได้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ และหากเจ้าของที่ดินไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่ได้รับอนุญาตเพิ่มขึ้นนั้น

5) ถ้าเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินของตนทั้งหมด ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อได้โดยไม่ต้องคงสิทธิที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด

ที่ผ่านมาสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่อาจทำการจัดซื้อหรือบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินสิทธิดังกล่าวมาได้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงใช้วิธีการจัดซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยใช้วิธีการเจรจากับเจ้าของที่ดิน และจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ยินยอมขาย และไม่สามารถจัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินได้โดยอาศัยหลักสัญญาซื้อขายในฐานะเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ความว่า “สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นส่วนราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีภารกิจในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรได้มีที่ทำกินเพื่อยังชีพอย่างพอเพียงและยั่งยืน โดยการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อเช่า หรือเข้าทำประโยชน์และให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการดังกล่าวไว้โดยเฉพาะแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจในการจัดซื้อที่ดินเอกชน ได้มีการบัญญัติไว้อย่างจำกัดในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ว่าที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2552 ที่เห็นชอบในหลักการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาคก็มอบหมายให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้นการดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น จะดำเนินการนอกเหนือหรือเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้จึงไม่อาจกระทำได้ กล่าวคือ การดำเนินการจัดซื้อที่ดินเอกชนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถจัดซื้อได้เฉพาะที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดไว้เท่านั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่อาจจัดซื้อที่ดินเอกชนนอกเขตปฏิรูปที่ดิน โดยอาศัยหลักสัญญาซื้อขายในฐานะเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้²⁴

2.4 แนวคิดทฤษฎีการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน

ในปัจจุบันราชอาณาจักรไทยได้สูญเสียพื้นที่ทำการเกษตรไปมากมายจากปัจจัยหลายด้านซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ มาตรการในการรักษาพื้นที่เกษตรกรรมและการส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน โดยมีข้อเสนอแนะคือ การเสนอร่างกฎหมายสำหรับการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ การดำเนินการจัดตั้งองค์กรหรือเงินทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญที่จะต้องมีมาตรการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน โดยการให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานให้เป็นไป

²⁴ คู่มือการปฏิบัติงานในการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://alro.go.th/uploads/org/legal_aff/download/article/article_20190916154619.pdf [2566, 1 กุมภาพันธ์]

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 72²⁵ กำหนดไว้ตลอดจนการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนแม้ว่าการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมจะได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 5²⁶ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากระยะเวลาแล้วพบว่า การคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน ได้ดำเนินการมานานมากกว่า 20 ปีแล้ว แต่ความก้าวหน้าของการดำเนินการนั้นยังไม่เป็นรูปธรรม ซึ่งปัญหาและข้อจำกัดที่ส่งผลให้การดำเนินงานดังกล่าวไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้²⁷

กรณีการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่เคยออกบัญญัติข้อกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายหลังจากที่ได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปยังบุคคลอื่นไปแล้ว แต่ได้มีระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 อาศัยตามความในมาตรา 19 (8) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 7 ที่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ข้อ

²⁵ มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

(5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

²⁶ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) กำหนดให้มีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ในส่วนที่ 3 : การปรับโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ บทที่ 2 แผนการปรับโครงสร้างการเกษตร การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

²⁷ อรุณรัตน์ จันทร์ศรี. (2561). ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 14 – 15.

ปฏิบัติที่ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน หรือผู้เช่าตามสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้เช่าซื้อตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นั้นปฏิบัติตามดังนี้²⁸

- 1) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือ โดยพฤติกรรมการใด ๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น
- 2) ยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าเช่าและ ต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว
- 3) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน จนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม
- 4) ไม่ขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ
- 5) ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับ โรงเรือนที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้น

²⁸ ข้อ 7 เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ ปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือ โดยพฤติกรรมการใด ๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น
- (2) ยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าเช่าและ ต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว
- (3) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน จนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสม แก่การประกอบเกษตรกรรม
- (4) ไม่ขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ
- (5) ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใด ๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับ โรงเรือนที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้น
- (6) ดูแลรักษาสมุดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม
- (7) ไม่กระทำการใด ๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างใน โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม
- (8) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
- (9) ปฏิบัติตามสัญญาที่ผูกมัดที่ทำกับ ส.ป.ก. และปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงิน หรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก.

6) ดูแลรักษาสมุดหลักฐานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

7) ไม่กระทำการใดๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม

8) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

9) ปฏิบัติตามสัญญาคุ้มภัยที่ทำกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และปฏิบัติตามพันธะกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงิน หรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

โดยหากฝ่าฝืนข้อปฏิบัติดังกล่าว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีสิทธิสั่งผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินและให้ออกจากที่ดินตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว โดยมีหลักเกณฑ์ที่จะสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ดังนี้²⁹

²⁹ ข้อ 1 เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดก ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(2) โอนสิทธิการทำประโยชน์ การเช่า เช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าเช่าเชยไปยังบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518

(3) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังต่อไปนี้

ก. สัญชาติไทย

ข. เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ค. มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว

(4) ไม่ปฏิบัติตามความในข้อ 7 และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ 8

การสิ้นสิทธิตามวรรคหนึ่ง (1) และ (2) ย่อมมีผลในทันทีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้น

สำหรับการสิ้นสิทธิตามวรรคหนึ่ง (3) และ (4) นั้น ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติ ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิ เว้นแต่ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีข้อสงสัยเกี่ยวกับพฤติการณ์ที่จะสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรรายใดสิ้นสิทธิและไม่อาจวินิจฉัยได้ ก็ให้ขอความเห็นจากคณะกรรมการเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาสั่งให้สิ้นสิทธิต่อไป

1) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดก ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

2) โอนสิทธิการทำประโยชน์ การเช่า เช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าเช่าเชยไปยังบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518

3) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4) ไม่ปฏิบัติตามความในข้อ 7 และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ 8

การสิ้นสิทธิตามวรรคหนึ่ง (1) และ (2) ย่อมมีผลในทันทีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้น

ดังนั้น จากประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินไว้ และมีบทลงโทษที่ชัดเจน แต่เนื่องจากระเบียบดังกล่าวใช้บังคับได้ในกรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเท่านั้น เมื่อได้โอนกรรมสิทธิ์ไปยังบุคคลอื่นแล้วจึงไม่สามารถนำระเบียบนี้ไปใช้บังคับเพื่อให้สิ้นสิทธิการทำประโยชน์ได้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้กำหนดข้อตกลงในสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ข้อ 10³⁰ ว่าผู้เช่า

การสิ้นสิทธิตามวรรคสามให้มีผลตั้งแต่วันที่พ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามข้อ 13 แต่ถ้ามีการอุทธรณ์และคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยยืนยันว่าผู้อุทธรณ์สิ้นสิทธิการทำประโยชน์แล้ว ให้การสิ้นสิทธิมีผลตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งมติคณะกรรมการ

ในกรณีที่มีการสิ้นสิทธิตามวรรคหนึ่ง (3) และ (4) ปรากฏต่อคณะกรรมการ คณะกรรมการจะมีมติให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้นั้นสิ้นสิทธิก็ได้

ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งการสิ้นสิทธิพร้อมทั้งระยะเวลาที่ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรพร้อมบริวารออกจากที่ดิน หากบุคคลดังกล่าวไม่ยอมออกจากที่ดิน ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

ในกรณีไม่สามารถแจ้งตามวรรคหกได้ ให้ปิดหนังสือแจ้งนั้นไว้ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านและที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านแห่งท้องที่ ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่แห่งละหนึ่งฉบับ

³⁰ สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-18 ข)

ข้อ 10. ผู้เช่าซื้อตกลงว่า เมื่อผู้เช่าซื้อได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เช่าซื้อไปแล้วจะใช้ที่ดินนี้เพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเท่านั้น ถ้าผู้เช่าซื้อไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนี้ ผู้เช่าซื้อจะต้องโอนที่ดินซึ่งได้รับกรรมสิทธิ์แปลงนี้ คืน ส.ป.ก. ภายใน 1 ปี นับแต่วันทำผิดเงื่อนไขนี้ โดยจะได้รับค่าที่ดินคืนจาก ส.ป.ก. เท่ากับราคาที่เช่าซื้อไปจากส.ป.ก.ที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์ไปโดยการเช่าซื้อนี้จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้

ข้อตกลงว่า เมื่อผู้เช่าซื้อได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เช่าซื้อไปแล้วจะใช้ที่ดินนี้เพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเท่านั้น ถ้าผู้เช่าซื้อไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนี้ ผู้เช่าซื้อจะต้องโอนที่ดินซึ่งได้รับกรรมสิทธิ์แปลงนี้ คืนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภายใน 1 ปี นับแต่วันทำผิดเงื่อนไขนี้ โดยจะได้รับค่าที่ดินคืนจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เท่ากับราคาที่เช่าซื้อไปจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์ไปโดยการเช่าซื้อนี้จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้เว้นแต่เป็นกรณีตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรืออาจแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินได้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ทำให้สัญญาเช่าซื้อดังกล่าวยังมีผลบังคับผูกพันต่อผู้เช่าซื้อที่ดินที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ไปแล้ว

2.5 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน

ในสมัยอดีตที่ยังไม่มีการกำหนดหรือแบ่งแยกการเป็นประเทศ ที่ดินหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นทุกคนต่างสามารถครอบครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ เพียงแค่มีด้ามพร้าก็สามารถถางหญ้าจับจองพื้นที่ได้เลย เพราะที่ดินต่างมีจำนวนมากมาย องค์กรปกครองหลักเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินนั้น เนื่องจากประชากรน้อยพื้นที่มีจำนวนมากใครมีศักยภาพก็สามารถครอบครองที่ดินได้เป็นจำนวนมาก ต่อมาเมื่อระบบเกษตรมีการพัฒนาด้านการเพาะปลูก

ต่อมาเมื่อเผ่ารวมกันเป็นประเทศ การปกครองมีความมั่นคงยิ่งขึ้น เป็นเหตุให้อาณาของครอบครัวเสื่อมลงไปมาก แต่ละคนมีสิทธิมากขึ้น หลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนจึงก่อตั้งขึ้น แต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนยังมีลักษณะต่างจากกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์ (Chattels) เพราะในสมัยนั้นที่ดินมีอยู่มาก แต่คนยังมีน้อย ถ้าผู้ใดต้องการที่ดินที่จะเพาะปลูกหรือปลูกเรือนอยู่ต้องไปหาที่ดินในป่าแล้วถากถางก่อสร้างที่ดินนั้นจึงจะเป็นของตน แต่ถ้าเจ้าของอพยพออกจากที่ดินหรือเลิกทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว ที่ดินนั้นจะกลับมาเป็นสมบัติส่วนรวมผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ต่อไปได้ เพราะในสมัยโบราณกรรมสิทธิ์ (Ownership) ยังไม่แยกออกจากการครอบครอง (Possession) เจ้าของต้องเป็นผู้ที่ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจึงจะมีสิทธิหวงห้ามในที่ดินนั้นได้³¹

เว้นแต่เป็นกรณีตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรม หรืออาจแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินได้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

³¹ เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์ และคณะ. (2556). *รายงานผลการศึกษาคำสั่งการศึกษาวินิจฉัยเพื่อการปรับปรุงแก้ไขนโยบายกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล. หน้า 3-4.

ส่วนราชอาณาจักรไทยนั้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 นั้น ได้เริ่มมีการพระราชทานที่ดินโดยการออกสำรวจที่ดินในประเทศ ทั้งนี้ เพื่อที่จะออกเอกสาร โฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนเป็นครั้งแรก โดยดำเนินการรังวัดหมายเลขเขตที่ดินตามประกาศกระแส พระบรมราชโองการ บริเวณบ้านพลับ ตำบลเกาะเกิด อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นปฐมฤกษ์ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน ร.ศ. 120 หรือ พ.ศ. 2444 (ค.ศ. 1901) อีกทั้งทรงออกประกาศ พระบรมราชโองการ ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า เมื่อวันที่ 15 กันยายน ร.ศ. 120 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ไขในการออกโฉนดที่ดินเป็นครั้งแรกของประเทศไทย และต่อมาได้มีการตรา “พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127” (พ.ศ. 2451) ขึ้นใช้บังคับ โดยได้รวบรวมการดำเนินการ ตามกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องที่ดินหลายฉบับไว้เป็นฉบับเดียว และถือเป็นมูลฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเวลาต่อมา นอกจากนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินอีกหลายฉบับ ซึ่งฉบับสุดท้ายคือพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ต่อมาได้วิวัฒนาการเป็น “ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497” ที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่างๆ สืบมาจนถึงปัจจุบัน ครั้นเมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศไทยได้เจริญเติบโตขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาการของสังคมระบอบประชาธิปไตยแบบ เสรีนิยม และทุนนิยมแพร่หลายเข้ามา ประกอบกับจำนวนประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทำให้สิ่งที่เป็นปัจจัย 4 ของการดำรงชีวิตนั้นมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น และปัจจัยที่สำคัญ³²

2.5.1 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เช่น ได้มาโดย ได้โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ได้ทำประโยชน์แล้ว ได้มาซึ่งที่ บ้านที่สวน ตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ที่ดินประเภทนี้ถือเป็นที่มีกรรมสิทธิ์แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดง กรรมสิทธิ์และไม่ถือว่าเป็นที่ดินมือเปล่า³³

2.5.1.1 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

คือ ได้มาโดยขออออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลและได้มาโดยขออออกโฉนดที่ดิน เฉพาะราย ตามมาตรา 58 ประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออก

³² “กรรมสิทธิ์ที่ดิน”: การแก้ปัญหาของสังคมไทยในระบอบเสรีนิยมสมัยใหม่. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.gotokhew.org/post/449434 [2566, 1 กุมภาพันธ์]

³³ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เช่น ได้มาโดยได้โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ได้มาซึ่งที่ บ้านที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ที่ดินประเภทนี้ถือเป็นที่มีกรรมสิทธิ์แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์และไม่ถือว่าเป็นที่ดินมือเปล่า

โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร เป็นต้น

2.5.1.2 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยนิติกรรม

คือ โดยการ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ จำนอง ขายฝาก ซึ่งต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ

2.5.1.3 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยทางมรดก

คือ โดยการจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมรดกที่ดินมรดกนั้นต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน ถ้าที่ดินมรดกเป็นที่มือเปล่า เช่น ที่ น.ส. 3 หรือ ส.ค. 1 ก็มีเพียงสิทธิครอบครอง การได้ทรัพย์มาโดยทางมรดกนี้จะต้อง จดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินเสียก่อนจึงจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยทางมรดกเป็นการได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1599 และมาตรา 1600 กล่าวคือ เมื่อเจ้ามรดก (Heritage) ตาย ทรัพย์สินของเจ้ามรดกก็จะตกทอดแก่ทายาททันที โดยบทบัญญัติของกฎหมาย ถ้าที่ดินที่ตกเป็นมรดกแก่ทายาทนั้นเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ ทายาทก็จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทันที

2.5.2 การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในรูปแบบอื่นๆ ของหน่วยงานรัฐ

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในราชอาณาจักรไทยมีหน่วยงานเฉพาะที่ดูแล ได้แก่ กรมที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ละหน่วยงานมีบทบาทและหน้าที่แตกต่างกัน ดังนี้

2.5.2.1 กรมที่ดิน

กรมที่ดิน เป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ราษฎรและให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น รวมถึงการจัดที่ทำกินให้ประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2.5.2.2 กรมส่งเสริมสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ จัดตั้งสหกรณ์นิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511³⁴ โดยการจัดหาที่ดินมาปรับปรุงเพื่อจัดให้กับราษฎรมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

³⁴ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511. (2411, 18 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 85 ฉบับพิเศษ (ตอนที่55), หน้า 59.

พร้อมทั้งสาธารณูปโภคพื้นฐาน รวบรวมราษฎรที่ได้รับจัดสรรที่ดินแล้วให้จัดตั้งเป็นสหกรณ์จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 (ปัจจุบันแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2553) เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรจัดหาและให้บริการต่างๆ แก่สมาชิกด้านการจัดหาสินเชื่อ การรวมกันซื้อรวมกันขาย การส่งเสริมการเกษตร และการศึกษาอบรม เพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบที่ดีในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ในการผลิต การตลาด และการเพิ่มผลผลิต ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสามารถผนึกกำลังกันประกอบอาชีพอย่างมั่นคง มีรายได้ที่เป็นธรรมและมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในการจัดที่ดินนั้น กรมส่งเสริมสหกรณ์อาจดำเนินการในรูปของสหกรณ์นิคม สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน หรือสหกรณ์การเช่าที่ดิน และตามมาตรา 11³⁵ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เมื่อสมาชิคนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินและเป็นสมาชิกติดต่อกันห้าปีและชำระค่าช่วยทุนแล้วจะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน.5) ซึ่งสามารถนำไปขอให้กรมที่ดินออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่มีเงื่อนไขตามมาตรา 12

2.5.2.3 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (Department of Social Development and Welfare) ดำเนินการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งให้อำนาจกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นในที่ดินของรัฐที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินป่าเสื่อมโทรม อาจแบ่งออกเป็น 5 ลักษณะ ได้แก่

นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรทั่วไป นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลืออพยพราษฎรจากเขตน้ำท่วม นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรในเขตจังหวัดชายแดนและเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้าย นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรเพื่อเป้าหมายทางการเมืองและเศรษฐกิจ และนิคมสร้างตนเองในลักษณะพิเศษเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาในทางการปกครอง เป็นนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อชกนาและส่งเสริมให้ราษฎรได้รู้จักประกอบอาชีพใหม่ๆ ที่คนไทยยังไม่คุ้นเคยและอาชีพเหล่านั้นจะเป็นพื้นฐานอาชีพที่มีความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ (Economic Security) ได้เป็นอย่างดี สามารถที่จะขยายให้กว้างขวางออกไปในอนาคตนิคมสร้างตนเองจะจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยที่ได้ยื่นสมัครเป็นสมาชิคนิคมและได้การพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกรายกรเข้าเป็นสมาชิคนิคมแล้วเข้าตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในที่ดินของนิคม จัดสร้างสิ่ง

³⁵ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511. (2411, 18 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 85 ฉบับพิเศษ (ตอนที่55), หน้า 62.

สาธารณูปโภค เช่น ถนน สะพาน แหล่งน้ำ โรงเรียน สถานอนามัย และส่งเสริมการประกอบอาชีพของสมาชิกนิคม จัดหาเงินทุนหมุนเวียนให้สมาชิกนิคมกู้ยืมสมาชิก

นิคมที่ทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันเกินกว่าห้าปี และชำระเงินช่วยทุนแล้วจะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) ซึ่งสามารถนำไปขออนุญาตโอนที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีเงื่อนไขว่าภายในห้าปี นับแต่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ เว้นแต่การตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สหกรณ์

2.5.2.4 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ทำให้เกษตรกรรมมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิ (Right) และการถือครองที่ดิน (Land Possession) และยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพรายได้ของเกษตรกร เพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้ โดยการนำที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนมาปฏิรูปที่ดิน โดยในส่วนของที่ดินเอกชน สามารถได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ หากเกษตรกรได้ชำระค่าเช่าซื้อครบกำหนดตามสัญญาให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกรณีที่ที่ดินนั้นมีแผนที่ระวางแล้ว³⁶ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีงานที่สำคัญอยู่ 3 ลักษณะ คือ งานจัดที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่ซื้อจากเอกชนให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ งานพัฒนาขึ้นพื้นฐาน เช่น ถนน แหล่งน้ำ เท่าที่จำเป็นในเขตปฏิรูปที่ดิน และงานพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกร

2.6 แนวคิดหลักกฎหมายมหาชน

แนวคิดในหลักกฎหมายมหาชนไม่ว่าจะเป็นข้อมูลในด้านผลประโยชน์ของประชาชน การบริหารจัดการของรัฐ ผู้วิจัยได้ศึกษาหลักการต่างๆเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านมหาชนโดยรัฐ โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของการบริหารของรัฐ ผละผลประโยชน์ของมวลชนเป็นที่ตั้ง ซึ่งมีหลักการทฤษฎีที่จะหยิบยกมาใช้เพื่อให้เป็นประโยชน์ของสารนิพนธ์เล่มนี้ ดังนี้

2.6.1 หลักผลประโยชน์มหาชน

หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

³⁶ วรวิภา เทพทอง. (2550). *คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 20.

1) ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศ ที่มีลักษณะเหมือนๆ กันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐก็ต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

2) ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่ง โดยเฉพาะ³⁷

2.6.2 หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ

หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) นั้น เป็นกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้นๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้นๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม³⁸

2.6.3 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องทำเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนกิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชนบริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมส่วนใหญ่ที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนและนอกจากนี้ เนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้ง “อำนาจพิเศษ” ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้บริการสาธารณะทางปกครองจะได้แก่กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในการป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้นแต่เดิมนั้น

³⁷ วุฒิสาร ตันไชย. *การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm> [2566, 1 กุมภาพันธ์]

³⁸ พรหมภัสสร พลค. (2558). *ปัญหาสถานะทางกฎหมายในที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 12.

บริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมา เมื่อกิจกรรมเหล่านี้มีมากขึ้นและมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไปจึงเกิด“ประเภท” ใหม่ๆ ของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก³⁹

2.6.4 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคหรือที่เรียกว่าหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the law) หรือสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย และเป็นหลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพทั้งหลาย ตลอดจนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้รับการรับรองไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐต้องสามารถอธิบายให้ได้ว่า เพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่สามารถรับฟังได้ หรือแสดงว่ารัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ หลักความเสมอภาคจะเป็นหลักที่สำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ⁴⁰

1) กรณีข้อเท็จจริงเดียวกัน รัฐต้องปฏิบัติต่อประชาชนด้วยกฎหมายเดียวกัน จึงจะถือว่าเสมอภาค เช่น ผู้ชายทุกคน (ข้อเท็จจริงเดียวกัน) กฎหมาย (กฎหมายเดียวกัน) ถูกบังคับให้ต้องเกณฑ์ทหารเหมือนกัน

2) กรณีข้อเท็จจริงต่างกัน รัฐต้องปฏิบัติด้วยกฎหมายที่ต่างกันจึงจะถือว่าเสมอภาค เช่น ชายและหญิงมีข้อเท็จจริงทางสภาพร่างกายที่ต่างกัน กฎหมาย (กฎหมาย) จึงกำหนดให้เฉพาะชายเท่านั้นที่ต้องถูกเกณฑ์ทหาร หญิงไม่ต้องถูกเกณฑ์ทหาร ทั้งนี้ กฎหมายที่แตกต่างกันนี้ต้องมีเหตุผลที่สามารถอธิบายและรับฟังได้ด้วย

³⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 27-29.

⁴⁰ สาโรจน์ เอี่ยมองค์. (2558). *การเสริมสร้างความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม*. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ: หลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า 13.

ประเภทของหลักความเสมอภาคโดยทั่วไปแล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็น⁴¹ 3 ประการ ได้แก่

1) หลักความเสมอภาคทั่วไป

เป็นหลักการที่มีใช้รัฐต้องปฏิบัติให้เหมือนกันทุกกรณี แต่หากจะมีการปฏิบัติที่แตกต่างกัน รัฐต้องมีเหตุผลอันสมควร มิใช่กระทำการตามอำเภอใจ

2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

เป็นหลักความเสมอภาคที่นำมาใช้เฉพาะกรณี อาจถูกจำกัดโดยให้ใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคล จึงต้องพิจารณาก่อนว่ามีหลักความเสมอภาคเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงหรือไม่ หากมีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ก็ไม่จำเป็นต้องกลับมาพิจารณาหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคทั่วไปกับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นถือได้ว่าหลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

3) หลักข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ

หมายความว่า บุคคลไม่อาจได้รับการเลือกปฏิบัติอันทำให้บุคคลนั้นได้เปรียบหรือเสียเปรียบกันเนื่องมาจากคุณสมบัติที่กำหนดไว้ แต่ความเสมอภาคมิได้มีเพียงในรูปแบบตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องเป็นความเสมอภาคในความเป็นจริงด้วย กล่าวคือ รัฐต้องมีมาตรการให้ผู้ที่มิฐานะอ่อนแอในสังคมมีสิทธิและเสรีภาพในความเป็นจริงและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายด้วยเพื่อให้ทุกคนได้ใช้สิทธิอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกัน ดังเช่น ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางคำวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ 5/2542 กรณีสถาบันการเงินคิวดอกเบียเกินกว่าอัตราที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดว่า ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคิวดอกเบียเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 ทั้งนี้เป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจ ดังนั้น การคิดอัตราคิวดอกเบียดังกล่าวจึงมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติ

จึงสรุปได้ว่ารัฐต้องจัดการบริการของรัฐโดยยึดประโยชน์ของประชาชนให้สามารถเข้าถึงการดำเนินการบริการสาธารณะเป็นที่ตั้ง ตามแนวคิดทฤษฎีของกฎหมายมหาชน โดยกระทำการใดๆ ต้องยึดหลักความเสมอภาคเป็นที่ตั้งและไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้หนึ่งผู้ใด ดังนั้น หลักการที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น จึงมีสอดคล้องต่อการเสนอการพัฒนากฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกี่ยวกับกรณีการ โอนสิทธิ การตกทอดมรดกสิทธิ และการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจาก

⁴¹ เนติพงษ์ วิจิตรเวชการ. (2559). *ความเสมอภาคของบุคคลสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ/ เนติพงษ์ วิจิตรเวชการ* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 7- 9.

วัตถุประสงค์ของการพัฒนากฎหมายดังกล่าว มุ่งเน้นเพื่อให้ประชาชนผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยได้รับสัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ และที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์จากสัญญาเช่าซื้อไปแล้ว มีสิทธิทำกินในที่ดินที่เป็นเสรีมากขึ้น และทำให้หน่วยงานรัฐสามารถจัดหาที่ดินได้เพิ่มขึ้นเพื่อให้ประชาชนที่ประสงค์จะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถเข้าถึงที่ดินได้สะดวกมากขึ้นและมีโอกาสที่จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยมีเงื่อนไขที่จำกัดสิทธิเกินขอบเขตที่น้อยลง