

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการโอนสิทธิตกทอดทางมรดกสิทธิ การโอนสิทธิ ไปยังเกษตรกรกรรม ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

ในบทนี้ผู้วิจัยได้ศึกษา ปัญหา และอุปสรรคเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ที่มีได้กล่าวถึงทายาทอื่นๆ ตาม อันเนื่องจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่มีความประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว โดยใช้แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายในต่างประเทศที่บังคับใช้จริงที่ประสบความสำเร็จในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร

ปัญหาของ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 อันมิได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง อีกทั้งการกำหนดกรอบจำกัดความ ในนิยามเกษตรกร ที่มียาวนานมากกว่าหลายสิบปี อาจทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และ พลังงาน ให้ประชาชนได้เข้าถึง และใช้ประโยชน์ในที่ดินและการแก้ปัญหาการมีที่ดินทำกินของ ประชาชนคนในชาติได้อย่างแท้จริง

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อการเกษตรโดยการตกทอดทางมรดกสิทธิ

การโอนสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 39 นั้น ใช้ในกรณีที่เป็น การโอนสิทธิ ในที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ให้สิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น การโอนสิทธิสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือโอนสิทธิสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ในกรณีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. 4-01) ซึ่งเป็นเอกสารที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ให้เพียงสิทธิครอบครองแก่ผู้ได้รับ อนุญาตเท่านั้น ผู้ได้รับอนุญาตไม่สามารถใช้หลักการครอบครองปรปักษ์ได้ เมื่อผู้ได้รับอนุญาตม ความประสงค์จะให้ทายาทโดยธรรมมาเข้าทำประโยชน์แทนที่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมจึงไม่ใช่คำว่า การโอนสิทธิในเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 แต่จะใช้คำว่า การสละสิทธิเพื่อจัด ที่ดินแทนที่ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การ โอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่า

หรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 (3) (6) (7) (10) (12) แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และมาตรา 30 วรรคหนึ่ง และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

อย่างไรก็ตามการออกกระเปียบดังกล่าวเป็นเพียงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนสิทธิตามประเภทที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่เท่านั้น โดยที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดซื้อมาจากเอกชนไม่ว่าจะเป็น น.ส. 3 หรือ น.ส.3ก หรือ โฉนดที่ดิน แล้วนำมาจัดทำเป็นสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับมาจากหน่วยงานรัฐอื่น เช่น ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินป่าสงวน ก็จะนำจัดทำเป็นหนังสือ ส.ป.ก. 4-01 แต่ไม่ได้เป็นการทำให้ผู้ที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์จากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไปแล้วสามารถโอนสิทธิในที่ดินไปยังทายาทโดยธรรม หรือบุคคลอื่นได้ เนื่องจาก มาตรา 39 ได้ห้ามไม่ให้แบ่งแยกที่ดิน หรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่นมิได้ ส่งผลทำให้กรรมที่ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ประสงค์จะโอนสิทธิในที่ดินเนื่องจากทุกพลาภาพ หรือไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว หรือเหตุผลอื่นใดก็ตาม ไปยังทายาทโดยธรรม หรือบุคคลอื่นซึ่งเป็นเกษตรกรที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้ ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ประสงค์จะให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินมีความเป็นอยู่รายได้ การพัฒนาอาชีพที่ดีขึ้นและมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองไปชั่วลูกชั่วหลาน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 551/2562¹

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นาย พ. ผู้ได้รับจัดสรรที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ขายที่ดินดังกล่าวให้แก่ นาย ช. ก่อนที่ตนจะเสียชีวิต ซึ่งนาย ช. ก็ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแล้ว ต่อมา นาย ล. ลูกของผู้ตายได้ไปยื่นคำร้องขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต่อจากนาย พ. บิดา โดยปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าเป็นทายาทผู้มีคุณสมบัติที่จะได้สิทธิในที่ดิน ต่อจากบิดาที่เสียชีวิตไปแล้ว จึงได้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้แก่ นาย ล. ซึ่งการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองนาย ช. จึงนาคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพราะเห็นว่าตนได้ซื้อที่ดินมาก่อนที่ทายาทจะมาร้องขอรับมรดกสิทธิ และไม่รู้มาก่อนว่าที่ดินของสำนักงาน

¹ สมฤดี รัชญศิริ. *ผลของการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก.: เป็นโมฆะหรือไม่?*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://webportal.bangkok.go.th/upload/user/00000121/File2020/11-8-63-4.pdf> [2566, 1 กุมภาพันธ์]

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซื้อขายกันไม่ได้ โดยขอให้ศาลเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้สิทธิในที่ดินดังกล่าวแก่ทายาทของผู้ตายคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า เมื่อนาย พ. ผู้รับจัดสรรที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถึงแก่ความตายสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินย่อมสิ้นสุดลงทันที ตามข้อ 11 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงสามารถนำที่ดินนั้น ไปจัดให้แก่เกษตรกรตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการฯ กำหนดได้ (มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535)

ต่อมา นาย ล. บุตรของผู้ตายได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. 4 - 01 แปลงที่ผู้ตายเคยมีสิทธิเข้าทำประโยชน์ ซึ่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดตรวจสอบแล้วเห็นว่านาย ล. เป็นทายาทของผู้ตาย โดยทายาทคนอื่นซึ่งเป็นบุตรของผู้ตายได้ให้ความยินยอมเป็นหนังสือแล้ว และเป็นเกษตรกรที่มีคุณสมบัติครบถ้วน ตามข้อ 6 ของระเบียบดังกล่าว จึงเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เพื่อให้ความเห็นชอบ ซึ่งเมื่อ คปจ. ให้ความเห็นชอบแล้ว ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจึงออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01 ข) แปลงดังกล่าวให้แก่ นาย ล. การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงชอบด้วย ข้อ 8 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 และตามข้อ 3.2.1 และข้อ 3.3 2) ของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ได้รับสิทธิ

จากการปฏิรูปที่ดินตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 ส่วนกรณีที่นาย ช. ผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์ว่า ตนได้ซื้อที่ดินพิพาทมาจากผู้ตาย โดยไม่ทราบที่ดินแปลงดังกล่าวไม่สามารถซื้อขายกันได้และจะตกทอดต่อกันโดยการรับมรดกสิทธิเท่านั้น และตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต้องถือว่าผู้ตายขายที่ดินพิพาทและสละการครอบครองที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว นั้นศาลอธิบายว่า มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไป

ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ประกอบกับ ข้อ 7 (1) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดว่า เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถ และไม่นาที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติกรรมใดๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้นเมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายข้างต้น การซื้อขายที่ดินระหว่างนาย พ. กับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน อันถือว่าเป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย การซื้อขายจึงตกเป็น โฆษะตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น (คาพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 551/2562) เป็นอันว่านาย ช. ไม่มีสิทธิในที่ดินพิพาท เนื่องจากผลของการซื้อขายที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตกเป็น โฆษะตามกฎหมาย สิทธิการครอบครองและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจึงเป็นของบุตรซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของผู้ตายในส่วนของผู้ที่ประสงค์จะขอรับการจัดสรรที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และทายาทโดยธรรมของผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) คุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นั้น จะต้องเป็นเกษตรกรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และยังหมายความรวมถึง ผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ที่ไม่มีที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ และต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำอื่นที่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังต้องมีคุณสมบัติอื่นๆ ตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ด้วย

2) สิทธิการครอบครองและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะสิ้นไป หากผู้ได้รับสิทธิถึงแก่ความตาย แต่สิทธิดังกล่าวสามารถตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดได้

3) สิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ที่ได้รับสิทธิจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่าหรือให้เข้าทำประโยชน์ไม่ได้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดห้ามไว้ และเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดสรรที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มุ่งหมายให้ทำประโยชน์ในการเลี้ยงชีพด้วยตนเอง

4) การซื้อขายที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีกฎหมายกำหนดห้ามไว้อย่างชัดเจน ผลของการซื้อขายย่อมตกเป็นโมฆะ ไม่สามารถอ้างสิทธิในทางกฎหมายได้ แม้ว่าผู้ซื้อจะได้ชื่อมาโดยสุจริตก็ตาม

ในสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) พ.ศ. 2494 ได้กำหนดการต้องห้ามการซื้อขายที่ดินเฉพาะแก่ชาวต่างชาติ มิได้ห้ามให้ซื้อ-ขายกันระหว่างประชาชนจีนด้วยกัน เพียงแต่กำหนดว่าหากจะโอนไปยังผู้อื่นจะต้องหลักจดทะเบียนแล้วเสร็จแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี และมีหน่วยงานในการกำกับดูแลการซื้อขายและตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ซื้อว่าคุณสมบัติและวัตถุประสงค์เป็นไปตามที่ ระเบียบว่าด้วยการขายที่ดินทำกินสาธารณะเพื่อจัดตั้งเจ้าของ-เกษตรกรในไต้หวัน พ.ศ. 2494 กำหนดหรือไม่

โดยการจดทะเบียนที่ดินหรือการขอ โฉนดที่ดินหรือการครอบครองที่ดินนั้น ระเบียบว่าด้วยการขายที่ดินทำกินสาธารณะเพื่อจัดตั้งเจ้าของ-เกษตรกรในไต้หวัน พ.ศ. 2494 มาตรา 37² การจดทะเบียนที่ดิน หมายถึง การจดทะเบียนกรรมสิทธิ์และสิทธิอื่นๆ บนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจดทะเบียนที่ดิน เช่น หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ครอบคลุมถึงขั้นตอนค่าธรรมเนียม ข้อมูลที่ต้องยื่น เอกสารที่ต้องแนบ และการระงับข้อพิพาทจะถูกกำหนดโดยกรมที่ดินกลาง หากอยู่ในรูปแบบมณฑล จะเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคหรือสำนักงานที่ดินจังหวัด มีอำนาจ ตรวจสอบข้อมูลหลักฐานในการออก โฉนดดังกล่าว เป็นต้น ในส่วนของการเปลี่ยนสิทธิในที่ดินนั้น จะต้องดำเนินการตาม

มาตรา 74 คำขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินให้ยื่นพร้อมต้นฉบับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและแผนที่แนบ หรือแนบต้นฉบับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แล้วแต่กรณี³ กล่าวคือ ผู้ขายที่ดินจะต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น โดยการตรวจสอบจากทางเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 75 เมื่อคำขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินได้รับการตรวจสอบและพบว่าถูกต้องและเหมาะสม โดยสำนักงานบริหารที่ดินเทศบาลพิเศษหรือเทศมณฑล (เมือง) ที่มีอำนาจ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะถูกบันทึกลงในทะเบียนทั่วไปทันที ก หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือสิทธิอื่นใดในที่ดิน แล้วแต่กรณี จะออกให้แก่ผู้ขอได้ และต้นฉบับหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือสิทธิอื่นใดในที่ดินจะถูกทำให้เป็น โมฆะหรือมีคำอธิบายประกอบตามสมควร แล้วแต่กรณี แผนที่ดินแนบ

² Regulation Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmer in Taiwan Province 1951. Article 37.

³ Regulation Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmer in Taiwan Province 1951. Article 74.

ไปกับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่ออกให้ตามความในวรรคก่อน⁴ ในส่วนของการโอนสิทธิของได้วันสามารถทำได้ไม่ว่าจะเป็นการโอนสิทธิโดยทายาท หรือการโอนสิทธิไปยังบุคคลอื่น

จากการผู้วิจัยได้วิเคราะห์ปัญหาการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อการเกษตร สรุปได้คือ

การตกทอดทางมรดกของกรรมสิทธิ์ตาม โฉนดที่ดินหรือสิทธิครอบครองตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นไปตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดยจะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเท่านั้น การโอนกรรมสิทธิ์ประสงค์จะโอนสิทธิในที่ดินเนื่องจาก ทูพลาภาพ หรือไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวเนื่องจากเกษตรกรต้องการเลิกอาชีพเกษตรกรรม หรือเหตุผลอื่นใดก็ตาม ไปยังทายาทโดยธรรม หรือบุคคลอื่นซึ่งเป็นเกษตรกรที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 39 เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในส่วนของ การโอนที่ดินเพื่อการเกษตรในต่างประเทศนั้น สามารถกระทำได้ในหลายกรณีตามที่ผู้วิจัยได้ยกตัวอย่างในบทที่ผ่านมา โดยมี หลักเกณฑ์ วิธีการที่สำคัญดังนี้

การโอนสิทธิในที่ดินของสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน)

1) เกษตรกรสามารถโอนสิทธิ ตกทอดทางมรดก หรือขายที่ดินของตน แต่ผู้ได้รับการโอนที่ดิน ทายาท และผู้ซื้อที่ดิน ต้องประกอบธุรกิจการเกษตรเท่านั้น (Farming Business)

2) ในการโอนหรือขายที่ดินทั้งแปลง ห้ามมิให้แบ่งแปลงย่อยหรือถือกรรมสิทธิ์รวมเว้นแต่การตกทอดทางมรดก

การโอนสิทธิในที่ดินของญี่ปุ่น

1) เกษตรกรที่เลิกอาชีพเกษตรกรรม หรือต้องการลดพื้นที่เกษตรกรรม สามารถขายหรือให้เช่าที่ดินของตนเองได้

2) การซื้อขายหรือให้เช่าที่ดินการเกษตรต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นทุกครั้ง

สรุป ปัญหาการโอนสิทธิในที่ดินที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และยกตัวอย่างในหัวข้อที่ผ่านมา แม้การโอนสิทธินั้นกระทำการโดยสุจริต แต่การโอนสิทธิ โดยการตกทอดมรดก หรือขายที่ดินพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นเหตุให้ผลของกฎหมายเป็นโมฆะ

⁴ Regulation Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner-Farmer in Taiwan Province 1951. Article 75.

ตลอดจนผู้ขายจะไม่มีทายาทโดยธรรม หรือทุพพลภาพ หรือประสงค์จะเลิกอาชีพเกษตรกรรมก็ไม่สามารถทำได้ จำต้องขายคืนให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แต่เพียงอย่างเดียว ต่างจากประเทศ ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) ที่สามารถโอนไปยังบุคคลอื่นได้หากมีความประสงค์จะเลิกประกอบอาชีพเกษตรกรรม เพียงแต่จำกัดสิทธิและมีหน่วยงานท้องถิ่นเข้ามาควบคุม กำกับดูแล ความเห็นชอบให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของของทางกฎหมายเท่านั้น

4.2 ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

ปัญหาเกี่ยวกับการตีความหมายคำว่าเกษตรกร ตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 39 ผู้มีสิทธิได้รับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบเกษตรกรรม เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ว่าผู้ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวจึงไม่ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน แม้ผู้ที่ได้รับสิทธิจะทำบันทึกข้อตกลงยินยอมโอนสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็เป็นข้อตกลงที่ขัดต่อ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับได้ ประกอบกับกระบวนการในการพิจารณาออกหนังสืออนุญาตให้แก่ผู้ที่ได้รับสิทธิเป็นไปตาม ขั้นตอนของกฎหมายแล้ว กรณีจึงไม่อาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ และไม่อาจออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแทนบุคคลดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.59/2546

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ซื้อที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาจากเจ้าของเดิม โดยมอบหมายให้นาย อ. เป็นตัวแทนของตนในการทำสัญญาซื้อขาย ต่อมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองคายได้อนุญาตให้นาย อ. เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยออกเป็นนหลักฐาน หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01 ก) เลขที่ 686 ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่อ พนักงานสอบสวนกล่าวหาว่า นาย อ. แจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองคาย และฉ้อโกงที่ดินของผู้ฟ้องคดี ในที่สุดนาย อ. ตกลง ประนีประนอมทำบันทึกยินยอมสละสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี และต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องคัดค้านการออก ส.ป.ก. 4-01 ก ดังกล่าวพร้อมกับแนบบันทึกข้อตกลง ประนีประนอมไปด้วย แต่ได้รับแจ้งว่าการออก ส.ป.ก. 4-01 ก เลขที่ 686 ให้แก่นาย อ. ถูกต้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองคาย (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพิกถอน ส.ป.ก. 4-01 ก เลขที่ 686 ที่อนุญาตให้นาย อ. เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และขอให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองคาย ออก ส.ป.ก. 4-01 ก เลขที่

686 เป็นชื่อผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอท่าบ่อ และอำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2531 จึงมีผลให้ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โครงการป่าพานพร้าว - แกงไถ ที่อยู่ ในเขตท้องที่ใช้บังคับตามพระราชกฤษฎีกาหมคสภาพการเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และ กลายเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีอำนาจนำที่ดิน ดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรได้ และเมื่อนาย อ. เป็นนผู้ถือครองที่ดินในเขต ปฏิรูปที่ดิน โครงการป่าพานพร้าว-แกงไถ กลุ่มที่ 691 แปลงเลขที่ 2 ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดหนองคายได้ตรวจสอบคุณสมบัติของนาย อ. แล้วเห็นว่า มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์ที่ กำหนดในข้อ 4⁵ ข้อ 6 และข้อ 8 วรรคหนึ่ง (1) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะใช้สิทธิได้รับ ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 นาย อ. จึงได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ เขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวเมื่อ 17 กันยายน 2536 โดยมีการประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำ ประโยชน์ ฉบับลงวันที่ 15 ตุลาคม 2536 และปฏิรูปที่ดินหนองคายได้มอบหนังสือรับมอบที่ดินให้ นาย อ.แล้ว โดยเลขธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำ ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01 ก) แก่นาย อ. ในที่ดินพิพาท เมื่อ 12 มกราคม 2537 ดังนั้น กระบวนการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีและปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองคาย เพื่อให้มีการอนุญาต ให้นาย อ. เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท รวมทั้งการออกคำสั่งอนุญาตให้นาย อ. เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดินของเลขธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงเป็นการดำเนินการ โดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง แล้ว นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังฟ้องได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดย ใช้เวลาส่วนใหญ่ประกอบเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน และไม่มีฐานะยากจนตามความหมายของ คำว่า “เกษตรกร” ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่านาย อ.ยอมโอนสิทธิให้กับผู้ฟ้องคดีตามข้อตกลง

⁵ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก เกษตรกร ซึ่งจะมิสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

ข้อ 4 ในระเบียบนี้ “เกษตรกร” หมายความว่า

(1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยพิจารณาจากการใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบเพื่อประกอบ เกษตรกรรมแห่งท้องที่นั้น

(2) ผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม และผู้เป็นบุตรของเกษตรกรที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ประนีประนอมข้อตกลงดังกล่าว ก็ไม่อาจบังคับได้เนื่องจากเป็นข้อตกลงที่ขัดต่อมาตรา 39⁶ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงตกเป็นโมฆะตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดียอม ไม่มีคุณสมบัติ ที่จะเป็นผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และข้อตกลงประนีประนอมระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย อ. ไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับผู้ถูกฟ้องคดีได้พิพากษายกฟ้อง

จากปัญหาในการกำจัดความคำว่า เกษตรกรในข้างต้น ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ข้อ 4 ในระเบียบนี้ (2) ผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม เป็นการตีกรอบว่าเกษตรกรต้องยากจน ซึ่งขัดแย้งกับเหตุผลในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ความอยู่ดีกินดีของเกษตรกร โดยเป็นการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมให้แก่เกษตรกรได้มีที่ดินที่มั่นคงและเพิ่มทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะที่ดินกับป่าไม้ในระยะยาว ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว คุณสมบัติเกษตรกรดังกล่าว ได้ถูกบังคับใช้มากกว่า 39 ปีแล้ว ซึ่งเป็นไปได้ยากในปัจจุบันที่มีการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการเกษตร จะต้องตีความ และจำกัดความว่าเกษตรกรต้องจน และจบการศึกษาทางเกษตรกรรม ซึ่งผู้จบการศึกษาด้านเกษตรกรรม ก็ต้องศึกษาอย่างน้อยก็ต้องจบการศึกษาระดับปริญญา การบังคับใช้คำว่าเกษตรกรต้องจน จึงไม่มีความเหมาะสมกับยุคปัจจุบัน

ในญี่ปุ่นหลังการปฏิรูปอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทำให้ชนชั้นกรรมาชีพมีโอกาสดำเนินการถือครองที่ดินตามความเหมาะสมของขนาดครอบครัวและประเภทของเกษตรกรรม จากจำนวนเกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองร้อยละ 31 ในปี พ.ศ. 2484 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 70 ในปี พ.ศ. 2499 ในขณะที่ระบบศักดินาและระบบการให้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีมาหลายชั่วอายุคนสลายไปในที่สุด และก่อให้เกิดความเสมอภาคของคนในสังคมมากขึ้น นอกจากการปฏิรูปทำให้มีการกระจายที่ดินไปสู่สังคมชนบทแล้ว ยังมีส่วนทำให้มาตรฐานการครองชีพของชาวชนบทดีขึ้น เนื่องจากเกษตรกรมีแรงจูงใจในการลงทุนและพัฒนาในที่ดินของตนเอง ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพด้านการเกษตรสูงขึ้นและส่งผลให้รายได้เพิ่มขึ้นด้วย จึงถือว่าการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในประเทศในมวลรวมอีกด้วย

⁶ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรม หรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การเปลี่ยนผู้ถือครองหรือ การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ โดยมีอำนาจในการให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ โดยการซื้อ การแลกเปลี่ยน การได้ที่ดินจากการบริจาค หรือการเวนคืน (Eminent Domain) ในส่วนของอาชีพเกษตรกรรม ชาวอเมริกันได้รับการยอมรับว่าเป็นเกษตรกรที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงสุดในโลก โดยคุณได้จากผลผลิตเฉลี่ยจะเห็นว่าเกษตรกรอเมริกันหนึ่งคน สามารถผลิตอาหารเลี้ยงคนได้ 59 คน โดยความสำเร็จด้านการเกษตรกรรมของสหรัฐอเมริกา มีองค์ประกอบสำคัญคือ เทคโนโลยี ซึ่งการจะเป็นเกษตรกรของสหรัฐอเมริกาได้นั้น จำเป็นต้องมีความรู้ โดยมีได้ถูกจำกัดความว่าจะต้องเป็นผู้ยากจนแต่อย่างไร

สรุปปัญหา คุณสมบัติเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักโดยใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบเกษตรกรรม จะต้องตีความ เกษตรกร ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ข้อ 4 2) ผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม และผู้เป็นบุตรของเกษตรกรที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ใหม่ให้เป็นไปตามยุคสมัย บริบทสถานการณ์ของราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ โดยมองการพัฒนาประเทศชาติให้สอดคล้องกับเกษตรกรรมยุคใหม่ ซึ่งการโอนเปลี่ยนสิทธิหาใช้เปลี่ยนการรับสิทธิจากการจัดสรรที่ดินของรัฐไม่ ทั้งนี้อาจกำหนดค่านิยม ว่าเกษตรกรใหม่ ในกฎกระทรวง

ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า เห็นควรปรับแก้กฎหมาย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยให้ครอบคลุมถึงการ โอนสิทธิกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไปยังทายาทตามพินัยกรรม และแก้ไขนิยามผู้ยากจนใหม่ หรือตัดออก

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“เกษตรกร” หมายความว่า

- 1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยพิจารณาจากการใช้เวลาส่วนใหญ่เพื่อประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่นนั้น
- 2) ผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม และผู้เป็นบุตรของเกษตรกรที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

และเพื่อประโยชน์ในการใช้ประโยชน์สูงสุดเป็นไปตาม

มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

- 1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- 2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- 3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- 4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น
- 5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการใช้ประโยชน์ในที่ดินไปในทางที่ผิด หรือเป็นเครื่องมือผลประโยชน์อันอาจเกิดในทุนเข้ามาใช้ประโยชน์ในการเปิดทางให้บุคคลอื่นเข้ามาครอบครองที่ดินเพื่อการเกษตรนี้ ผู้วิจัยได้ออก กฎกระทรวง หลักเกณฑ์ และวิธีการ และ กำหนดคุณสมบัติของเกษตรกร ในหัวข้อต่อไป

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองที่ดินภายหลังการโอนกรรมสิทธิ์

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่เคยออกบัญญัติข้อกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินภายหลังจากที่ได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปยังบุคคลอื่นไปแล้ว แต่ได้มีระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ที่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน หรือผู้เช่าตามสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้เช่าชื่อตามสัญญาเช่าชื่อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นั้นปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว โดยหากฝ่าฝืน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีสิทธิที่สั่งให้สิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและให้ออกจากที่ดินได้ แต่ทั้งนี้ ระเบียบดังกล่าวจึงใช้บังคับได้ในกรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเท่านั้น เมื่อได้โอนกรรมสิทธิ์ไปยังบุคคลอื่นแล้วจึงไม่สามารถนำ

ระเบียบนี้ไปใช้บังคับเพื่อให้สิ้นสิทธิการทำประโยชน์ได้ แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ไปกำหนดข้อตกลงในสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ข้อ 10 ว่า ผู้เช่าซื้อตกลงว่า เมื่อผู้เช่าซื้อได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เช่าซื้อไปแล้วจะใช้ที่ดินนี้เพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเท่านั้น ถ้าผู้เช่าซื้อไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนี้ ผู้เช่าซื้อจะต้องโอนที่ดินซึ่งได้รับกรรมสิทธิ์แปลงนี้ คืนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภายใน 1 ปี นับแต่วันทำผิดเงื่อนไขนี้ โดยจะได้รับค่าที่ดินคืนจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เท่ากับราคาที่เช่าซื้อ ไปจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งการกำหนดข้อตกลงดังกล่าวนี้เป็นการทำสัญญาที่ผูกพันคู่สัญญา แม้ว่าคู่สัญญาจะได้รับการโอนกรรมสิทธิ์ไปแล้ว

คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เรื่องเสร็จที่ 1347/2563

เห็นว่าที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้น ของการผลิตทางเกษตรกรรมแต่เกษตรกรประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน และกลายเป็นผู้เช่าที่ดินต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร และเกษตรกรไม่ได้รับ ความเป็นธรรมและ เสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่รัฐจะต้อง ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และเพื่อให้ ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของ บุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ดังนั้นเจตนารมณ์และเหตุผลของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเกษตรและ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำ ประกอบกับมาตรา 39 ได้บัญญัติว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นได้ ก็แต่โดยคททอทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะเห็นได้ว่าการที่มาตรา 39 จำกัดตัวบุคคลหรือสถาบัน ผู้รับโอนหรือแบ่งแยกที่ดินที่มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้เช่นนี้ก็เพราะต้องการคงเจตนารมณ์หรือ วัตถุประสงค์ดั้งเดิมของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา 39 ประกอบกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและเหตุผลการตราพระราชบัญญัติดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติ มาตราใดในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า สิทธิที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะสิ้นสุดลงเมื่อใดและอย่างไร หรือกระบวนกรปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสร็จสิ้นไปเมื่อเกษตรกรได้รับ โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่อย่างไร จึงไม่อาจพิจารณา ได้ว่าสิทธิในที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหมดสิ้นไปจาก

การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่มาจาก การปฏิรูปที่ดินตามสัญญาเช่าซื้อที่ดิน ฉะนั้น ความเป็นที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงยังคง อยู่เมื่อความเป็นที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมีได้หมดไปสิทธิในการใช้สอยที่ดิน จึงยังไม่เป็นไปตามหลักกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างสมบูรณ์ เพราะบทบัญญัติมาตรา 1336 ดังกล่าว ใช้ถ้อยคำขึ้นต้นโดยสงวนสิทธิการโอนและการใช้สอยทรัพย์สินไว้ว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิหมายความว่า สิทธิใช้สอยทรัพย์สินส่วนบุคคลมิใช่สิทธิโดยสมบูรณ์ แต่อาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมาย” ซึ่งกฎหมายในที่นี้ก็คือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่จำกัดสิทธิการโอนและการใช้สอยที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ มิฉะนั้นก็ไม่อาจคงความมุ่งหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ได้ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวข้างต้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงยังคงมีหน้าที่ในการคุ้มครองที่ดินมิให้ใช้ประโยชน์ใดนอกเหนือจากการประกอบ เกษตรกรรมและกิจการอื่นๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นว่า สภาพของประชากรและ สังคมเปลี่ยนแปลงไปย่อมทำให้ไม่สามารถคงสภาพความเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเป็นการยากที่จะติดตาม ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้รับโอนว่าเป็นเกษตรกรหรือไม่ ก็สมควรที่จะกำหนดนโยบายทางกฎหมายของ กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ให้สอดคล้องกับกาลสมัยตามหลักเกณฑ์การประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ดังนั้น จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินภายหลังจากที่ได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ไปแล้ว การใช้ข้อตกลงในสัญญา ข้อที่ 10 อาจจะยังไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองให้ที่ดินที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ไปแล้วไม่ถูก ทำให้เสื่อมโทรม หรือนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ประสงค์นอกเหนือจากการเกษตรกรรม เนื่องจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องยังไปใช้สิทธิทางศาลโดยอาศัยสัญญาแพ่งดังกล่าว ซึ่งข้อตกลงในสัญญาที่ไม่ได้กำหนดค่าเสียหายกรณีหากที่ดินเสื่อมประโยชน์ทำให้ไม่สามารถนำมาทำการเกษตรได้ เช่นกัน ลักลอบขุดหน้าดิน ประกอบกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็ไม่ได้มีการแก้ไขเป็นระยะเวลาเกือบ 50 ปี แล้ว จึงเห็นควรนำหลักเกณฑ์ของข้อตกลงในสัญญาข้อ 10 และหลักเกณฑ์ที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมไปอยู่ในกฎกระทรวงเพื่อให้เกิดเป็นข้อกำหนดทางกฎหมายที่ชัดเจนมากขึ้น