



แนวทางการแก้ไขปัญหาคาการอนุญาตหรือการยินยอม
ให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นางสาวฐิตารีย์ วงศ์ชัยธนกุล

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2564

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



แนวทางการแก้ไขปัญหาการอนุญาตหรือการยินยอมให้ใช้ประโยชน์
ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

โดย

นางสาวฐิตารีย์ วงศ์ชัยธนกุล

รหัสประจำตัว 64-13-24

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการอนุญาต
หรือยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม


อาจารย์ที่ปรึกษา :


.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประมา ศาสตรระจิก)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :


.....
(อาจารย์วิวิท ชัยภาคภูมิ)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13


.....
(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นางสาวฐิตารีย์ วงศ์ชัยธนกุล
 ชื่อหัวข้อเอกสาร : แนวทางการแก้ไขปัญหาการอนุญาตหรือการยินยอมให้ใช้ประโยชน์
 ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 อาจารย์ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประมา ศาสตร์ระรุจิ
 อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : นายวิหวัศ ชัยภาคภูมิ

จากการศึกษาเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการอนุญาตหรือการยินยอมให้ใช้ประโยชน์
 ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหา
 การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับ
 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ด้วยกระบวนการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary
 Research) โดยทำการศึกษา ค้นคว้า ทบทวนวรรณกรรม และวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร
 ทางวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน
 ได้ดำเนินการใช้เครื่องมือด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับบุคลากรซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์
 ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับเรื่องการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการอื่น
 ที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการยินยอมให้นำ
 ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็น
 กฎหมายที่กำหนดให้ ส.ป.ก. จัดหาที่ดินเพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึง
 และเป็นธรรม เพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและ
 สังคมของประเทศ รัฐจึงต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาคาดแคลนที่ดินทำกินด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน
 แต่จากสภาพปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรม
 ยังมีฐานะยากจนและปัญหาหนี้สินจำนวนมาก ระบบการจัดที่ดินของรัฐไม่มีการกระจายการถือครอง
 ที่ดินให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เกิดปัญหาการกระจุกตัวการถือครองที่ดินซึ่งมี
 แนวโน้มเพิ่มขึ้นและมีความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรที่ดิน ในขณะเดียวกันการพัฒนาทั้งทาง
 เศรษฐกิจและสังคมมีมากขึ้นแต่ด้วยเหตุที่พื้นที่ของประเทศไทยมีจำนวนจำกัด ชุมชนที่ขยายตัวมี

ปริมาณมากขึ้นส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรได้รับผลกระทบ โดยมีบุคคลเข้าประกอบธุรกิจต่าง ๆ ทั้งที่ผู้ที่เป็นเกษตรกรเองหรือบุคคลที่มีใจเกษตรกร ด้วยเหตุนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในปี 2532 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 วรรคห้า ได้เปิดโอกาสให้มีการประกอบกิจการอื่นในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ซึ่งเป็นกิจการที่มีทั้งที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร การพาณิชย์การอุตสาหกรรม และการประกอบธุรกิจอื่น ๆ ทั้งของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยกฎหมายได้กำหนดกรอบว่าต้องเป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน

อย่างไรก็ดี แม้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะได้กำหนดเงื่อนไขอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือบุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับสิทธิในการเช่าหรือเช่าทำประโยชน์ได้ปิดบังวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการประกอบกิจการ หรือเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการเช่าหรือเช่าทำประโยชน์ต้องการเปลี่ยนวัตถุประสงค์ เช่น การสร้างหอพัก โรงแรมหรือรีสอร์ท การประกอบธุรกิจการค้า เป็นต้น ส่งผลให้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินกลายเป็นชุมชนโดยที่เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. มิได้ดำเนินคดีกับผู้มิได้ปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องมาจากกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกำหนดมีลักษณะเป็นนามธรรมจึงเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในแต่ละท้องที่ทั่วประเทศ ดังนั้น เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลพินิจที่กว้างเกินกว่าอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดหรือการใช้ดุลพินิจที่แคบจนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงได้มีการออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2563 เพื่อกำหนดประเภทรายการกิจการไว้ท้ายระเบียบ แต่การกำหนดรายการต่าง ๆ เพิ่มเติม กลับเป็นการเอื้อประโยชน์แก่บุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้ประกอบกิจการต่าง ๆ โดยเฉพาะกิจการในข้อ 1.5 ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น กิจการปั้มน้ำมัน กิจการสาธารณสุขที่เอกชนขอใช้ กิจการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยทั้งที่ดำเนินการประกอบธุรกิจมาก่อนที่ประกาศดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ กลับมีสิทธิได้ตามระเบียบด้วยการจ่ายค่าเช่าให้กับ ส.ป.ก. เพื่อนำเงินเข้ากองทุน การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นเสมือนการบัญญัติกฎหมายเพื่อนิรโทษกรรมให้กับบุคคลที่กระทำความผิด ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา ส.ป.ก. ควรมีการทบทวนประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน

นอกจากนี้ กรณีที่ภาครัฐยังได้ยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ ด้วยการออกคำสั่ง คสช.ที่ 31/2560 เพื่อให้บุคคลสามารถนำทรัพยากรในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ได้ เช่น การขุดแร่ หรือน้ำมันปิโตรเลียม แม้ว่า ส.ป.ก. จะเป็นเพียงผู้ให้ความยินยอมให้ใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาอนุญาต แต่การดำเนินการดังกล่าวของภาครัฐกลับทำให้เกษตรกรสูญเสียประโยชน์ในการใช้สิทธิใน

เขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งยังมีเกษตรกรหรือผู้ยากไร้อีกจำนวนมากที่รอคอยความหวังจากการเป็นผู้มีสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดินภายใต้เนื้อที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การออกคำสั่ง คสช. ที่ 31/2560 ของภาครัฐเป็นการแทรกแซงการดำเนินการโดยการบัญญัติกฎหมายให้สิทธิของประชาชนหรือเกษตรกรที่พึงมี เนื่องจากรัฐมิได้ใช้วิธีการตามปกติในการตรากฎหมายเพื่อมิให้เกิดกระบวนการกลั่นกรองตามลำดับ แต่เป็นการออกกฎหมายบังคับใช้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทุน ซึ่งเป็นผู้ประกอบการขนาดใหญ่ ดังนั้น หากพื้นที่ใดที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น มีสภาพไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตรจึงควรมีการหาทางออกที่เหมาะสม เพื่อมิให้ขัดกับเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำเอกสารวิชาการตามหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการ
รัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13 เรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาการอนุญาตหรือการยินยอมให้ใช้ประโยชน์ใน
เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ฉบับนี้สำเร็จด้วยดี ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ประมา
ศาสตร์ระรุจิ อาจารย์ที่ปรึกษาที่สละเวลาให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็น
ประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำเอกสารจนเกิดความสมบูรณ์ และขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิและ
ตัวแทนเกษตรกรซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการสัมภาษณ์ที่ได้ให้ข้อมูล ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อให้
ผู้ศึกษาได้ตระหนักและรับทราบถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาศึกษาและวิเคราะห์จน
ทำให้เอกสารวิชาการสามารถมีข้อมูลที่ครบถ้วนยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงาน เพื่อนร่วมอบรมหลักสูตรการพัฒนานักบริหาร
ระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13 ทุกท่าน และครอบครัวของผู้ศึกษาที่ได้ให้กำลังใจ
เสมอมา ทั้งนี้ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สถาบันพระปกเกล้าผู้รับผิดชอบดูแลหลักสูตรทุกท่านที่อำนวยความสะดวก
ความสะดวกในด้านต่าง ๆ และให้คำแนะนำการจัดทำรูปเล่มเอกสารวิชาการจนสำเร็จลุล่วงด้วยดี

นางสาวฐิตารีย์ วงศ์ชัยธนกุล

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13

สถาบันพระปกเกล้า

พฤษภาคม 2565

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 บทนิยาม	4
1.3 วัตถุประสงค์การศึกษา	5
1.4 ประเด็นการศึกษา	5
1.5 ขอบเขตการศึกษา	5
1.6 วิธีดำเนินการศึกษา	6
1.7 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	6
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	8
2.1 แนวคิดการถือครองที่ดิน	8
2.2 หลักการแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐ	10
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน	13
2.4 หลักกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	14
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	19
3.1 วิธีการศึกษา	19
3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	20
3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	22
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	22
3.5 ระยะเวลาในการศึกษา	23
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน	24
4.1 การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการอื่น ที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	24

สารบัญ

	หน้า
4.1.1 ปัญหาการกำหนดประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน	25
4.1.2 ปัญหาการกำหนดขนาดเนื้อที่ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน	31
4.2 การยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์	33
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	39
บรรณานุกรม	44
ประวัติผู้ศึกษา	46

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในการดำรงชีวิต ที่ดินจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของการผลิตทางการเกษตร แต่หลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่มีการมุ่งเน้นเรื่องอุตสาหกรรมและการลงทุนมากยิ่งขึ้น ทำให้กลุ่มผู้ประกอบการหรือกลุ่มนายทุนมีความต้องการในที่ดินมากขึ้นเพื่อเพิ่มผลิตผล ในขณะที่เดียวกันกลุ่มนายทุนบางส่วนได้กว้านซื้อที่ดินเพื่อหวังผลกำไร ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ในขณะที่เกษตรกรบางส่วน ถูกเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มนายทุนเพราะประชาชนหรือเกษตรกรกลับต้องเช่าที่ดินในราคาสูงขึ้นเป็นอย่างมาก เมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรมประชาชนจึงเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยแก้ไขปัญหาและสถานการณ์ต่าง ๆ โดยต้องจัดหาที่ดินทำกินให้กับประชาชน ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้เป็นกฎหมายรับรองการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจที่รัฐเข้ามาควบคุมสิทธิและผลประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร โดยมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด ตลอดจนมีการจัดสรรเพื่อการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยนำที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนจัดให้กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เข้าทำกินพร้อมกับพัฒนาเพื่อให้ชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกรดีขึ้น แต่ด้วยที่ดินที่มีลักษณะทางกายภาพมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ จึงได้จำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินที่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม และที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม หรือที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ดังนั้น อาศัยความตามมาตรา 19 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ระเบียบปฏิบัติและควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. จึงได้ให้หลักการในการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินทั้ง 2 ประเภท ไว้ให้ ส.ป.ก. ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ดังนี้คือ (บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 391/2534, (มิถุนายน 2534), น. 1-2)

(1) ที่ดินที่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม หรือที่ดินที่สามารถพัฒนาให้มีความเหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร และจัดที่ดินให้กับบุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้อำนาจไว้

(2) ที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม หรือที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์อย่างอื่น เช่น ที่ตั้งชุมชน ที่ภูเขา ที่เป็นหินหรือลูกรัง ที่ดินที่มีสัมปทานการทำเหมืองแร่อยู่เดิม เป็นต้น แม้ว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจะมีใช้กิจกรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง แต่การปล่อยให้ที่ดินทิ้งร้าง ขาดการดูแลรักษา และการไม่ใช้ทรัพยากรที่ดินให้เกิดประโยชน์ ย่อมเป็นการไม่ถูกต้องและขัดต่อเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินที่ต้องการให้ใช้เป็นประโยชน์ในที่ดินประเภทต่างๆ ให้ได้มากที่สุด จึงให้ ส.ป.ก.ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลและเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 36 ทวิ มีอำนาจเข้าไปดูแลและใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยตนเอง หรือให้หน่วยงานของรัฐและของเอกชนใช้ประโยชน์ที่ดินได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ที่ทางราชการกำหนดไว้และหากเห็นว่าการมอบที่ดินให้หน่วยราชการอื่นไปดำเนินการตามกรอบแห่งกฎหมายจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมามีการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้กับเกษตรกร แต่ด้วยสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เกิดความเจริญทั้งทางด้านวัตถุเข้าแทนที่สังคมเกษตรในหลายพื้นที่ จนมีผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่ใช่เกษตรกรอย่างแท้จริง หรือเกิดการซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างผิดกฎหมาย เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินหลายรูปแบบ อีกทั้งมีกลุ่มนายทุนได้นำที่ดินดังกล่าว ก่อสร้างอาคาร หอพัก รีสอร์ท ร้านอาหาร จนกลายเป็นสังคมเมืองและชุมชนขนาดใหญ่ มีการลงทุนในทรัพย์สินเป็นเงินจำนวนมาก กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาเพื่อรับรองประเภทกิจการอื่น จึงได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2532 ในลักษณะรับรองสิทธิของผู้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน สามารถเข้าใช้ประโยชน์เพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภายใต้การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2533 เป็นต้นมา อีกทั้งมีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเพิ่มกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความจำเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนการออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการกำหนดรายการกิจการอื่นเพิ่มเติม ประกาศเมื่อวันที่

28 ตุลาคม 2563 เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าการออกประกาศดังกล่าว เพื่อให้สามารถนำมาแก้ไข ปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ทั้งกรณีเกษตรกรผู้ครอบครองอยู่เดิมแต่เปลี่ยนวัตถุประสงค์ของเกษตรกร หรือกรณีมีการใช้วัตถุประสงค์ที่ผิดประเภท หรือการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจาก กลุ่มนายทุน โดยดำเนินการจัดที่ดินให้แก่บุคคลซึ่งเป็นนายทุนกลุ่มเดิมให้สามารถครอบครองได้อย่าง ถูกต้องตามกฎหมายและพันความรับผิดชอบโดยปริยายด้วยการให้เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ ส่งผลให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินถูกนำไปใช้เพื่อกิจการอื่น ๆ ที่มีใช้เพื่อการเกษตรมีจำนวนมากขึ้น

ทั้งนี้ นอกเหนือจากกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินแล้ว ส.ป.ก. ยังได้มีการยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้กิจการที่เป็น การเกี่ยวเนื่องกับเกษตรกรรม หรือเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ด้วยการออกระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน ไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 แม้ต่อมาศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุด, 2560, น.1 - 45) จึงได้มีคำสั่งให้เพิกถอนระเบียบดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการให้ความยินยอมในการนำ ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่นได้ เป็นการดำเนินการโดยไม่มี อำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เมื่อวัตถุประสงค์ของการออกระเบียบดังกล่าวมิได้เป็นไปเพื่อการ ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตให้เกิดผลดียิ่งขึ้นตามความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม จึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 19 (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 อย่างไรก็ดี ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของระเบียบดังกล่าว มิได้มีผลกระทบ ถึงอำนาจตามกฎหมายในการให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ ส.ป.ก. มีอยู่แล้วในฐานะเจ้าของ กรรมสิทธิ์ ซึ่งได้กระทำไปก่อนและจะกระทำหลังจากที่มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เป็นเหตุให้ภายหลังรัฐบาลได้อาศัยตามความใน มาตรา 265 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เพื่อแก้ไขข้อกฎหมายด้วยการออกคำสั่งหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 เรื่องการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ กำหนดให้ผู้ที่ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม การสำรวจแร่ การทำเหมือง หรือการทำเหมืองแร่ใต้ดินตามกฎหมายว่าด้วยแร่ หรือการผลิตไฟฟ้า จากพลังงานลม ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การยินยอมให้นำ ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 อยู่ก่อนวันที่คำสั่ง

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 ใช้บังคับ สามารถยื่นคำขอภายในหกสิบวัน อีกทั้ง คำสั่ง คสช. ยังได้ยังกำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายว่า ด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อรองรับประโยชน์ที่ดินที่ ส.ป.ก. จะได้ที่ดินมาเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า แม้กฎหมายจะอนุญาตให้สามารถประกอบกิจการที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะสามารถดำเนินการได้เนื่องจากมี ความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แต่เมื่อพิจารณาถึงบัญชีรายละเอียดรายการอื่น ๆ แนบท้ายประกาศคณะกรรมการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2563 จะพบว่า มีกิจการต่าง ๆ หลายกิจการที่ไม่สอดคล้อง หรือเกี่ยวเนื่องกับเกษตรกรรม โดยเฉพาะกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของ เกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น กิจการปั้มน้ำมัน กิจการเพื่อสุขภาพ กิจการเกี่ยวกับที่อยู่ อาศัย ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ประกอบการมักจะเป็นกลุ่มนายทุนที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร มิได้มี วัตถุประสงค์หรือเกี่ยวเนื่องกับความเป็นอยู่เกษตรกรแต่อย่างใด ตลอดจนกิจการภายใต้คำสั่ง คสช. ที่ 31/2560 ก็มีลักษณะเพื่อรับรองกลุ่มนายทุนซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการขนาดใหญ่ให้สามารถให้ ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ได้ แม้ ส.ป.ก. จะกล่าวอ้างว่าพื้นที่ที่ให้ใช้ประโยชน์ ไม่เหมาะแก่การทำเกษตร และเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรเพิ่มรายได้และสร้าง มูลค่าเพิ่มแก่ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงจำเป็นต้องพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็ตาม แต่การดำเนินการของ ส.ป.ก. ต้องมีการบริหารจัดการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหา การอนุญาตหรือการยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งประเด็นปัญหาการกำหนดกิจการอื่น ที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และปัญหาการยินยอมให้นำ ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ เพื่อให้เกษตรกรได้รับการจัดสรรและเข้าถึง การใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้อย่างทั่วถึงและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

1.2 บทนิยาม

การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขต ปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติ ในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์

ส.ป.ก. หมายถึง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.3 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.3.1 ศึกษาปัญหาการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์

1.3.2 ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์

1.4 ประเด็นการศึกษา

1.4.1 การกำหนดประเภทกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามบัญชีรายละเอียดรายการอื่น ๆ แนบท้ายประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ ทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดประเภทกิจการให้ครอบคลุมถึงการประกอบอาชีพอื่น ซึ่งน่าจะไม่สอดคล้องหรือเกี่ยวเนื่องกับเกษตรกรรม

1.4.2 ความเหมาะสมและสัมพันธ์ต่อการประกอบอาชีพของเกษตรกรต่อการกำหนดจำนวนขนาดเนื้อที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนไม่เกิน 50 ไร่ กรณีการทำเกษตร หรือจำนวนไม่เกิน 100 ไร่ กรณีการเลี้ยงสัตว์ใหญ่

1.4.3 การใช้อำนาจหรือการบังคับใช้ทางกฎหมาย ตลอดจนการอนุญาตของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อการยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ทางกฎหมายหรือไม่

1.5 ขอบเขตการศึกษา

1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาในครั้งนี้มีขอบเขตเนื้อหาการศึกษาเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคทั้งทางข้อกฎหมายเทียบเคียงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยเฉพาะข้อกฎหมายที่มีส่วนสำคัญในการบังคับใช้จนกระทบต่อความเป็นอยู่ของเกษตรกร สิทธิในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหาสาระของนโยบายการปฏิรูปที่ดิน พระราชบัญญัติ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำพิพากษาของศาลปกครอง

1.5.2 ขอบเขตด้านระยะเวลาในการศึกษา

ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2564 – เดือนพฤษภาคม 2565

1.6 วิธีดำเนินการศึกษา

ผู้ศึกษากำหนดวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) โดยดำเนินการ ดังนี้

1.6.1 กำหนดวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ดำเนินการศึกษาทำการศึกษา ค้นคว้า ทบทวนวรรณกรรม ข้อมูลจากหนังสือ เอกสารทางวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ กฎหมาย คำพิพากษาของศาล เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูล เกี่ยวกับปัญหาการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์

1.6.2 การสัมภาษณ์ วิธีการสัมภาษณ์เป็นการสัมภาษณ์แบบปลายเปิดกับผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยสัมภาษณ์กับบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ

1.7 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

1.7.1 ศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับหลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎหมายทั้งในระดับพระราชบัญญัติ ประกาศกระทรวง ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มาวิเคราะห์ และสังเคราะห์เพื่อทราบถึงปัญหา สภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จนนำมาสู่การศึกษาและหาแนวทางการแก้ไขปัญหา

1.7.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกกับบุคลากรซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน เกี่ยวกับเรื่องการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ เพื่อเป็นการรับทราบข้อมูล ข้อคิดเห็น ตลอดจนข้อเสนอแนะ อีกทั้งเป็นการยืนยันผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ศึกษา

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.8.1 เพื่อทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ เพื่อให้เกษตรกรได้รับการจัดสรรและเข้าถึงการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้อย่างทั่วถึงและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

1.8.2 เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด อันจะเป็นการรักษาต้นทุนทางธรรมชาติควบคู่ไปกับการแบ่งปันทรัพยากรร่วมกันอย่างเป็นธรรม

1.8.3 เพื่อเป็นข้อมูลสำคัญให้กับผู้ที่สนใจที่จะศึกษาในประเด็นการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และการยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ประโยชน์

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา เรื่อง แนวทางแก้ไขปัญหาการอนุญาตหรือการยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังนี้

2.1 แนวคิดการถือครองที่ดิน

ที่ดินเป็นสิ่งที่มีความเป็นปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีวิตความเป็นอยู่ของคนทุกคนในสังคมไม่ว่าจะใช้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน แต่ที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น รัฐจะต้องจัดระบบการใช้และการถือครองที่ดินอย่างเป็นระบบ และต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดินในอนาคตให้สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรที่มีมากขึ้นทุกปี เพื่อป้องกันปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่จะเกิดขึ้นในภายหน้า โดยรัฐจะต้องเข้ามาดูแล วางกฎ กติกา และระเบียบเกี่ยวกับการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม เพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์ต่อคนในสังคมอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยสามารถแบ่งการถือครองที่ดินได้สองกลุ่มหลัก คือ

(1) การถือครองที่ดินโดยเอกชน หมายถึง ที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ (Suchiwa) 2013. pp. 267 -268) ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับประเภท โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว และที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง ได้แก่ ที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3, น.ส. 3ก., น.ส. 3ข.) แบบหมายเลข 3 (ใบเทียบย่อ) ตราจอง รวมถึงที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เป็นต้น

(2) การถือครองโดยรัฐ หมายถึง การถือครองที่ดิน ที่รัฐเป็นเจ้าของและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและบริหารจัดการโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการบริหารจัดการจะมีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานเป็นการเฉพาะในการดูแลรักษา ตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน สามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ (อารุณ วงศ์แก้ว ประเสริฐ ตัณศิริ สุจิต จงประเสริฐ วัลลภ นาคบัว., (2563), น.764 -765)

(1) มาตรการทางกฎหมายทางตรง ได้แก่ มาตรการตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 บัญญัติว่า “นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยที่ดินให้

เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ (1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเกินสิบปีติดต่อกัน (2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกันให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดิน เฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลสั่งให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตาม ประมวลกฎหมายนี้ต่อไป” มาตราการตามมาตรา 6 ดังกล่าว เป็นการกระตุ้นให้เจ้าของที่ดินเข้าทำ ประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง ไม่ปล่อยให้เกิดที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสร้างความสมดุลในการถือครองที่ดิน และกรณีการออกกฎหมายจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของ ประชาชน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายใด ๆ ก็ไม่อาจกระทำได้ เนื่องจาก บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน แต่หากการจำกัด สิทธิเป็นไปในรูปแบบเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อความมั่นคงของประเทศ การตรากฎหมายใด ๆ แม้จะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล รัฐธรรมนูญเปิดช่องทางกฎหมายให้รัฐสามารถดำเนินการได้ และต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ ตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(2) มาตราการทางกฎหมายทางอ้อม เป็นมาตรการควบคุมการจำกัดสิทธิการถือครอง ที่ดินของเอกชนมี 2 แนวทาง คือ มาตรการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535 เป็นมาตรการที่เกิดจากการโต้แย้ง แย่งสิทธิการครอบครองระหว่างเอกชนกับเอกชน ในกรณีที่บุคคล ใดบุคคลหนึ่งที่ครอบครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ และได้ปล่อยให้ร้างไว้จนถูกบุคคลอื่นแย่งการ ครอบครองได้เข้าครอบครองยึดถือและทำประโยชน์ครบตามกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขที่กฎหมาย กำหนด บุคคลดังกล่าวย่อมได้สิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พหุณยได้กำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องการครอบครองปรปักษ์ และเรื่องการแยกการครอบครอง สำหรับ มาตรการด้านกฎหมายภาษี เป็นมาตรการกฎหมายทางอ้อมที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม การจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชน เพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดินของกลุ่มนายทุนที่ได้ถือ ครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการกระจุกตัวของที่ดินของกลุ่มบุคคลเพียงแค่บางกลุ่มเท่านั้น เนื่องจากการจะออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของเอกชนยังไม่ประสบความสำเร็จ เพราะด้วยปัญหาทางการเมืองและกลุ่มนายทุนเป็นผู้เสียผลประโยชน์ ดังนั้น การใช้มาตรการทาง ภาษีจึงเป็นหนทางหนึ่งที่เข้ามาควบคุมให้เอกชนหรือกลุ่มนายทุนบางส่วนยินยอมปล่อยที่ดิน ด้วยการ จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินให้กับบุคคลอื่น อันจะส่งผลให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน และมีส่วนช่วย ในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้บ้าง

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการถือครองที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือของเอกชน รัฐในฐานะตัวแทนของประชาชนควรต้องมีบทบาทในการจัดระบบการถือครองที่ดินและมีการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม อีกทั้งรัฐต้องมีหน้าที่ในการดูแลและช่วยเหลือประชาชนให้สามารถเข้าถึงสิทธิถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินได้

2.2 หลักการแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐ

ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ คือ ประโยชน์ส่วนรวมของทุก ๆ คน ไม่ใช่ประโยชน์เอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งความต้องการเป็นประโยชน์เฉพาะตัว (Private Interest) ที่ทุกคนต่างมีความต้องการและจัดการตอบสนองความต้องการส่วนตัวด้วยตนเองแต่ตนเองที่อยู่รวมกันเป็นชุมชนใหญ่ ๆ เป็นเมือง เป็นประเทศ ก็มีความต้องการบางอย่างร่วมกัน ซึ่งถือว่าเป็นความต้องการส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) ความต้องการในส่วนนี้เป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องดำเนินงานมหาชนหรือจัดการบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการร่วมกันของมนุษย์ในสังคม โดยความต้องการส่วนรวมของประชาชนมีความสำคัญอยู่สองประการ คือ ความต้องการที่จะอยู่รอดปลอดภัยและความต้องการอยู่ดีมีสุขหรือมีความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต (สมยศ เชื้อไทย, 2560, น. 35-36) ดังนั้น รัฐจึงมีภารกิจในการทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งหากพิจารณาจากลักษณะของความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำภารกิจของรัฐก็จะสามารถจำแนกภารกิจของรัฐออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจพื้นฐาน (Primary function) เกิดขึ้นและมีอยู่พร้อมกับการกำเนิดเกิดขึ้นมาของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น การรักษาและป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การอำนวยความสะดวก และภารกิจลำดับรองอันเป็นผลมาจากการที่รัฐสมัยใหม่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชน ตลอดจนกระจายความมั่งคั่งของรัฐไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม และส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งในทางกายภาพและจิตใจ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, น.141, 142) เช่น การให้สวัสดิการการรักษาพยาบาล การบริการทางการศึกษา เป็นต้น

แม้ว่าโดยหลักการแล้ว การเข้าแทรกแซงของรัฐเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลควรจำกัดเพียงสามประการดังนี้ ประการแรก หน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะ ประการที่สองหน้าที่กระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม เพื่อให้สินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นได้แจกจ่ายให้ประชาชนทุกคนได้ใช้กันอย่างทั่วถึง และประการที่สามหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและการกระจายรายได้ของสังคมเป็นไปอย่างยุติธรรม หลักการดังกล่าวแม้จะดูสมเหตุสมผล แต่เขียนไว้อย่างกว้าง

ไม่มีการอธิบายเหตุผลดังกล่าว นักวิชาการจึงได้มีการพัฒนาแนวคิดหรือทฤษฎีที่สนับสนุนว่ารัฐมีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ซึ่งแต่ละทฤษฎีได้สะท้อนกรอบแนวความคิดพื้นฐานที่ค่อนข้างจะแตกต่างกัน (เฉลิมชัย กีกเกียรติกุล, ออนไลน์, 25 พย. 64) สรุปได้ดังนี้

2.2.1 ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Theory)

ในกฎหมายเอกชนถือว่า เอกชนต่างฝ่ายต่างมุ่งประโยชน์ส่วนตน กฎหมายจึงถือว่าเอกชนเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามกฎหมาย นิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงต้องอาศัยความสมัครใจเข้าก่อนนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน สัญญาจึงเป็นที่มาของนิติสัมพันธ์ส่วนใหญ่ในระหว่างเอกชนด้วยกัน หากมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลให้มีผลบังคับ แต่ในกฎหมายมหาชน รัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือที่เรียกว่า "ประโยชน์สาธารณะ" จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อน หรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ซึ่งถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ต้องให้รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะแทน โดยต้องตอบใจหว่าเมื่อไรและอย่างไรที่รัฐควรเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการทางธุรกิจของปัจเจกบุคคลเพื่อต้องการส่งเสริมหรือยกระดับสวัสดิการและความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม รวมทั้งต้องให้ความคุ้มครองประชาชนในฐานะผู้บริโภค ดังนั้น ภายใต้แนวคิดประโยชน์สาธารณะ การกำกับดูแลของรัฐต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก มิใช่อิงกับผลประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด กลุ่มบุคคลหนึ่งกลุ่มบุคคลใด หรือบางอุตสาหกรรม โดยองค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น ทฤษฎีว่าด้วยประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) จึงเป็นทฤษฎีที่เป็นรากฐานสำคัญในการแบ่งระบบกฎหมายระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ซึ่งกฎหมายมหาชนมุ่งให้ความคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2555, หน้า 71)

2.2.2 ทฤษฎีทางเลือกของสาธารณะ

หลักทางเลือกสาธารณะมีรากฐานมาจากรัฐศาสตร์ โดยอยู่บนสมมุติฐานว่ามีความยุ่งยากซับซ้อนในการตัดสินใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย จึงพยายามอธิบายวิธีการตัดสินใจของรัฐบาล (ซึ่งมีสมมุติฐานว่ารัฐบาลมีเจตนารมณ์ที่ดี) และหลักการทางเศรษฐศาสตร์จึงถูกนำมาประยุกต์ใช้ค่อนข้างมากในการวิเคราะห์หรือช่วยในการตัดสินใจของรัฐบาล รวมทั้งการกระทำหรือดำเนินงานของรัฐบาลด้วย ทฤษฎีทางเลือกของสาธารณะได้ใช้การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองของรัฐ กล่าวคือ ทฤษฎีนี้มองว่ากลุ่มผลประโยชน์จะเป็นปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ กล่าวคือโดยธรรมชาติของมนุษย์ ทุกคน

ต้องการที่จะหารายได้หรือทำกำไรให้กับตนเองได้มากที่สุด ทุกคนจึงพยายามผลักดันทางเลือกหรือหนทางที่ทำให้ตนเองได้รับประโยชน์มากขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม ในทางการเมืองคนที่มีผลประโยชน์เหมือนหรือคล้ายกันจึงพยายามรวมกลุ่มกันเพื่อจะได้มีอิทธิพลมากขึ้นในการต่อรองทางการเมือง โดยการรวมกลุ่มนี้เรียกว่า กลุ่มผลประโยชน์

ตามมุมมองของทฤษฎีทางเลือกของสาธารณะ กลุ่มผลประโยชน์ก็จะพยายามผลักดันให้เกิดหรือมีการกำกับดูแลในรูปแบบที่ตนเองต้องการ การผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์อาจผลักดันฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงให้บัญญัติหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับความต้องการของตน หรือผลักดันผ่านหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้เสนอขอแก้ไขกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือออกระเบียบกฎเกณฑ์การกำกับดูแลให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ ในกรณีที่หน่วยงานนั้นมีอำนาจ ดังนั้น ระเบียบกฎเกณฑ์และวิธีการการกำกับดูแลส่วนใหญ่จะตอบสนองความต้องการของกลุ่มอุตสาหกรรมหรือกลุ่มผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีทางเลือกของสาธารณะก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่มีหลักทางทฤษฎีที่ดีพอ เพราะไม่ได้อธิบายว่ากลุ่มผลประโยชน์หรืออุตสาหกรรมเข้ามาควบคุมการกำกับดูแลได้อย่างไร เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้วมีกลุ่มผลประโยชน์อีกหลายกลุ่มที่ได้รับผลกระทบที่แตกต่างจากการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มผู้บริโภค กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มกิจการขนาดกลางและเล็ก กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือกลุ่มอุตสาหกรรมอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งต้องคำนึงถึงผลกระทบอันไม่พึงประสงค์หรือต้องดูแลกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบทางลบด้วย (เฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, ออนไลน์, 25 พย. 64)

2.2.3 ทฤษฎีการบริหารงานของรัฐ (Public Administration Theory)

การที่รัฐเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของภาคเอกชน เนื่องจากรัฐต้องการเข้าไปกำกับดูแลเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมหรือให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ การกำกับดูแลยังทำให้การบริหารงานและการปฏิบัติงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น โดยทั่วไป รัฐจะเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของเอกชนเพื่อทำให้การบริหารจัดการของรัฐดีขึ้นหรือทำให้การกำกับดูแลของรัฐมีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยรัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใสของกฎเกณฑ์กำกับดูแลต่าง ๆ ที่ใช้ในการกำกับดูแลในฐานะที่เป็นเครื่องมือหลักของรัฐบาลสิ่งหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ เพื่ออ้าวงไว้และก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณชนในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการวางนโยบาย การออกกฎหมาย การดำเนินการหรือการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งรัฐควรต้องมีความเข้าใจถึงเป้าหมายของการกำกับดูแลรวมทั้งลักษณะและสภาพของเครื่องมือในเชิงนโยบายหลาย ๆ ประเภทที่แตกต่างกันเพื่อที่จะได้สามารถจัดหาเครื่องมือที่ถูกต้องและเหมาะสมมาใช้ในการบรรลุเป้าหมายของการควบคุมกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ (เฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, ออนไลน์, 25 พย. 64)

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินได้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่อดีตและเกิดขึ้นในหลายประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองและเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับสังคม การปฏิรูปที่ดินตั้งแต่อดีตมีลักษณะเป็นการจัดสรรระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบประนีประนอม โดยไม่ได้มีลักษณะการถือครองแบบจริงจัง แต่มีรูปแบบวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเหลือผ่อนปรนความกดดันทางการเมืองและช่วยให้ผู้ปกครองประเทศได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศได้ในระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น อีกทั้งเพื่อยกระดับประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรโดยการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรใช้ที่ดินให้เข้มข้นขึ้น ในประเทศที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐบาลมักจะควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่ว่าจะเป็นผู้ถือครองที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินไปจากรัฐ ทั้งนี้ เพื่อควบคุมให้อยู่ในระบบที่สามารถปรับปรุงการถือครองที่ดินเสียใหม่ (เทียมทัน อุณหะสุวรรณ, 2538, น. 30)

2.3.1 ความหมายของการปฏิรูปที่ดิน

“การปฏิรูปที่ดิน” (Land Reform) คือ การจัดระบบการถือครองที่ดินในรูปแบบใหม่ โดยเป็นการยกเลิกระบบแบบเดิม เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการตามที่ตั้งเป้าประสงค์ไว้ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปเพื่อใช้สำหรับด้านผังเมือง ด้านการเกษตร ด้านการอุตสาหกรรม หรือด้านทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งโดยสรุปแล้ว “การปฏิรูปที่ดิน” สามารถมีความหมายได้สองนัย คือ ความหมายอย่างแคบและความหมายอย่างกว้าง ดังนี้ (ไชยยศ เหมะรัชตะ, 2530, น. 565 - 566)

ความหมายอย่างแคบ “การปฏิรูปที่ดิน” หมายถึง การกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน (Land Redistribution) ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิการเช่าเพื่อให้เกิดประโยชน์กับเกษตรกร ซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือผู้ยากไร้ หรือผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ โดยวิธีการได้มาอาจจะมีทั้งการบังคับ การเวนคืนที่ดิน หรือการจัดหาที่ดินโดยรัฐมาขายให้แก่เกษตรกรหรือจัดให้เกษตรกรได้เช่าทำกิน เช่น การจัดที่ดินเพื่อตั้งนิคม (Land Settlement) เป็นต้น

ความหมายอย่างกว้าง “การปฏิรูปที่ดิน” หมายถึง การนำระบบการจัดสรรที่ดินมาไว้ในขอบข่ายพัฒนาการเกษตรทั้งหมด เพื่อเร่งรัดพัฒนาการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญทางการเกษตรและขจัดสิ่งที่ล้าหลังที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ เป็นการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึง การปรับปรุงสภาพการถือครองที่ดินทั้งในลักษณะของกรรมสิทธิ์และสิทธิการเช่า รวมถึงการปรับปรุงสถาบันการผลิตทางการเกษตร สถาบันบริการเพื่อสนับสนุนการเกษตร และสถาบันอื่น ๆ เช่น การจัดขนาดที่ดินให้มีการถือครองเพียงพอต่อการประกอบอาชีพ ปรับปรุงระบบการเช่าที่ดิน การจัดระบบภาษีที่ดิน ระบบสินเชื่อเพื่อการเกษตร ระบบสหกรณ์เพื่อการเกษตร การจัดจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เกษตรกรผู้ได้รับการจัดสรรที่ดิน หากต้องการประกอบอาชีพให้มีความก้าวหน้าและมีความมั่นคงต้องอาศัยปัจจัยอื่น ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคม

ดังนั้น การปฏิรูปที่ดินตามความหมายอย่างแคบ ย่อมไม่ช่วยให้การปฏิรูปที่ดินดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีการปฏิรูปที่ดินได้ เพราะ หากแต่เป็นเพียงการกระจายการถือครองที่ดินโดยไม่มีกิจการอื่นสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องด้วยนั้น ย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในรูปแบบของชุมชน เพราะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องก่อให้เกิดการเพิ่มพูนผลผลิตทางการเกษตรและเป็นการพัฒนาประเทศ

2.3.2 ความสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรที่ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ต้องกลับกลายเป็นผู้เช่าหรือผู้ไร้ที่ดินทำกิน ส่วนหนึ่งกลับกลายเป็นผู้ใช้แรงงาน ส่วนหนึ่งบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ป่าสงวนแห่งชาติ (National Forest) หรือพื้นที่ป่าอุทยานแห่งชาติ พื้นที่สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เป็นต้น ซึ่งที่ดินที่ถูกบุกรุกหากเป็นที่ดินของรัฐย่อมไม่มีสิทธิในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และหากพื้นที่ใดสร้างผลผลิตทางการเกษตรได้น้อย หรือมีปัญหาแหล่งน้ำสำหรับการอุปโภคบริโภค เกษตรกรส่วนใหญ่ก็จะขายที่ดินแปลงเดิมแล้วบุกรุกที่แปลงอื่นต่อไป ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการปกครอง หรือกรณีที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับมาจากหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ เพื่อนำมาดำเนินการมีเป็นจำนวนมาก ที่ดินมิได้เป็นพื้นที่แปลงว่างเปล่าแต่มีผู้ถือครองอยู่ก่อนแล้ว ทั้งที่เป็นเกษตรกรและไม่เป็นเกษตรกร เป็นผู้ประกอบอาชีพอื่น ๆ หลากหลายอาชีพ ที่ดินมิได้เป็นพื้นที่ประกอบเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว แต่เป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่นรวมอยู่ด้วย เช่น ที่อยู่อาศัย เขตชุมชน กิจการด้านพาณิชย์ อุตสาหกรรม สำนักสงฆ์ เป็นต้น ในขณะที่เจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินช่วงเริ่มต้น มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดสรรที่ดินให้เฉพาะเกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรม และผู้ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร (วีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์, 2552, น.3) เป็นเหตุให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ทั้งหมด หลักการและเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินจึงไม่เข้ากับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ต่อมา จึงได้มีการกำหนดระเบียบซึ่งถือเป็นกฎหมายลูกหรือกฎหมายระดับรองเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการภายในขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวหลายฉบับ แต่ปัจจุบันก็ยังคงพบปัญหาทั้งการบังคับใช้และการตีความกฎหมาย

2.4 หลักกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.4.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการทำเกษตรกรรมมาช้านาน ที่ดินจึงเป็นทรัพยากรสำคัญต่อความเป็นอยู่ของเกษตรกรไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัย หรือเป็นพื้นที่ทำกิน แต่ด้วยทรัพยากรที่ดินที่

มีอยู่อย่างจำกัด จึงเกิดปัญหาความขัดแย้งในการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะเมื่อเกิดการขยายตัวของภาคประชาชน ประชาชนบางส่วนไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ โดยในช่วงปี 2516-2518 มีมูลเหตุสำคัญจากการเดินขบวนเรียกร้องต่อรัฐบาลในหลายพื้นที่และหลายครั้งของกลุ่มชาวไร่ชาวนา นักศึกษา นักการเมือง เนื่องจากปัญหาที่เกษตรกรเดือดร้อนจากการต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินที่ต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูงเกินควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษาจึงทำให้อัตราการผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำเกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากการเช่าที่ดิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ รัฐบาลในสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงจำเป็นต้องต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 79 มาตรา 80 มาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ออนไลน์, 27 พ.ย. 64) ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อเป็นเครื่องมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมควบคู่ไปกับการพัฒนาพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินและยกระดับรายได้ของเกษตรกร ใช้ที่ดินอย่างคุ้มค่าเกิดประโยชน์มากที่สุด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

พระราชบัญญัตินี้ผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 พร้อมกับการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. ซึ่งกำหนดให้มีการบริหารในรูปแบบสำนักงานเทียบเท่ากรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจที่มีบทบัญญัติควบคุมการกระจายสิทธิ การถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นทางการ โดยได้รับอิทธิพลของแนวความคิดอุดมการณ์รัฐสวัสดิการที่ว่า รัฐควรมีหน้าที่หรือภารกิจในการควบคุมหรือแทรกแซงการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม รวมทั้งมีหน้าที่ในการจัดหาปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐาน คือ ที่ดินให้แก่ประชาชนผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าและเกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (เทียมทัน อุณหะสุวรรณ, 2538, น. 121-122) นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจให้ ส.ป.ก. ดำเนินการควบคุมและพัฒนาเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เช่น ควบคุมขนาดการถือครองที่ดินตามประเภทและความสำคัญของการเกษตรที่ต้องคำนึงถึงความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคมควบคุมสิทธิของเกษตรกรห้ามมิให้ออนสิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อมุ่งคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ส่วนอำนาจในการแทรกแซงพัฒนาสนับสนุนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น กำหนดให้คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประสิทธิภาพการจัดตั้งกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายให้การปฏิรูปที่ดินบรรลุตามวัตถุประสงค์กฎหมายฉบับนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมควบคู่ไปกับ

การพัฒนาอย่างครอบคลุมรอบด้านทั้งด้านสังคม การเมืองการปกครองที่มีความหลากหลาย เพื่อให้กฎหมายสามารถเป็นกลไกที่ตอบสนองภารกิจของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและประโยชน์ของมหาชนได้อย่างแท้จริง (กวี อึ้งเภา, 2555, น. 182-184)

2.4.2 การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีบัญญัติไว้ในหมวด 3 โดยให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. ในการนำเอาที่ดินของรัฐประเภทสาธารณะที่ราชพัสดุ ที่รกร้างว่างเปล่า และป่าสงวนที่เสื่อมโทรมหรือเสื่อมสภาพ รวมทั้งการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ หากจะกำหนดเขตท้องที่ใดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินต้องมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยที่ดินที่จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทหลักคือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ดังนี้

(1) การกำหนดเขตที่ดินของรัฐ (มาตรา 26)

(1.1) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ได้ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(1.2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

(1.3) สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

(1.4) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนใดแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. นำมาใช้ได้โดยไม่ต้องเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

(2) การกำหนดเขตที่ดินของเอกชน (มาตรา 29)

ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดแผนที่ โฉนดที่ดิน (น.ส.4) โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หรืออาจเป็นที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่มีหลักฐานสำหรับที่ดินอื่น เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3ก, น.ส.3ข) โดยที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. นำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกร ได้แก่ ที่ดินที่ได้รับพระราชทานมาจากพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ที่ดินที่ได้รับจากการบริจาค และที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามมาตรา 29 คือ ที่ดินที่ ส.ป.ก. ใช้อำนาจในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากผู้ซึ่งมีที่ดินเกินสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดินมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้เช่าหรือเช่าซื้อ ดังต่อไปนี้ (1) ที่ดินซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันเป็นเจ้าของใช้ประกอบเกษตรกรรมในส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่ (2) ที่ดินซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันเป็นเจ้าของใช้ประกอบเกษตรกรรมประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ในส่วนที่เกินกว่า 100 ไร่ (3) ที่ดินแปลงที่เจ้าของไม่ได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือประกอบเกษตรกรรมเพียงเล็กน้อยหรือบางส่วนเพียงเพื่อเป็นการแสดงสิทธิในที่ดินเท่านั้น ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในส่วนเกินกว่า 20 ไร่

(3) การจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน

โดยหลักการจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรเพื่อเช่าทำประโยชน์ในที่ดินจะเป็นไปเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์ แต่ด้วยบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เกษตรกรบางส่วนได้มีการปรับเปลี่ยนอาชีพ ไม่ใช่เป็นเพียงผู้ผลิตสินค้าทางการเกษตรเท่านั้น แต่อาจประกอบอาชีพเกี่ยวกับการรับซื้อผลิตภัณฑ์ สถานที่ผลิตปุ๋ยอินทรีย์/เคมี ศูนย์พัฒนาองค์ความรู้ด้านเกษตรกรรม เป็นต้น ซึ่งกฎหมายได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 วรรคห้า เพื่อออกกฎหมายรองรับประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีเจตนารมณ์แรกเริ่มเพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากไร้ ไร้อาชีพทำกิน หรือมีที่ดินแต่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ภาครัฐจึงได้ออกกฎหมายเพื่อให้มีผลใช้บังคับ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ทำให้ประชาชนบางส่วนได้รับประโยชน์จากการได้มีที่ดินสำหรับทำกินและอยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปมีความเจริญเข้ามาแทนที่สังคมชนบท ประกอบกับด้านเศรษฐกิจมีการพัฒนาขึ้น เกษตรกรบางส่วนจึงได้มีการปรับเปลี่ยนอาชีพ โดยกฎหมายยังคงมุ่งคุ้มครองหากอาชีพนั้นมีความเกี่ยวเนื่องกับภาคการเกษตร อย่างไรก็ตาม ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมิได้มีเพียงแต่เกษตรกรเท่านั้น กลับพบกลุ่มนายทุนเข้าครอบครองที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์โดยผิดวัตถุประสงค์มาแต่แรกเริ่มด้วยการประกอบธุรกิจ จนเกิดความเจริญในพื้นที่เป็นอย่างมาก และเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อภาคเศรษฐกิจ ภาครัฐจึงได้ออก

กฎหมายเพื่อรับรองกิจการบางประเภทให้เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในขณะเดียวกัน ภาครัฐได้ใช้อำนาจในการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อให้เขตปฏิรูปที่ดินสามารถ ทำรายได้ให้กับภาครัฐและประเทศได้ ด้วยการยินยอมให้เอกชนสามารถนำทรัพยากรในเขตปฏิรูป ที่ดินออกไปใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกนำออกไปบางอย่างเป็นทรัพยากรที่ใช้แล้ว หมดไป จะเห็นได้ว่าการให้สิทธิกับเอกชนรายใหญ่ที่เป็นผู้ประกอบการ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิ ของเกษตรกรในการมีโอกาสเข้าใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

บทที่ 3

วิธีการศึกษา

การศึกษา เรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาการอนุญาตหรือการยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน” ผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยดำเนินการศึกษา เอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เพื่อรวบรวมข้อมูลในการวิเคราะห์ โดยมีวิธีการศึกษา ดังนี้

3.1 วิธีการศึกษา

เอกสารการศึกษาดังนี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative study) โดยผู้ศึกษาได้ดำเนินการ ดังนี้

3.1.1 การวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยทำการศึกษา ค้นคว้า ทบทวน วรรณกรรม และวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ เอกสารทางวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ กฎหมาย คำพิพากษาของศาล และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะการอนุญาตหรือการยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีกิจการหลายประเภทที่กฎหมายกำหนดให้เป็นกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ได้ จนส่งผลกระทบต่อการจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประชาชน โดยมีกฎหมายที่สำคัญที่ต้องศึกษาดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(2) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

(3) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่ 2)

(4) ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 พ.ศ. 2563

(5) ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(6) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ

3.1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคล ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน เกี่ยวกับเรื่องการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่

3.2.1 การศึกษาวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง

ศึกษา ทบทวนงานแนวคิดทฤษฎี วิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาถึงความถูกต้อง ความเหมาะสม ครอบคลุมเนื้อหา วัตถุประสงค์ แนวทางการศึกษา และดำเนินการแก้ไขปรับปรุง เพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษา

3.2.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก

เป็นการแบบสัมภาษณ์เชิงลึก โดยมุ่งเน้นสัมภาษณ์บุคคลที่มีความน่าเชื่อถือ ทั้งในด้านความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ อันจะส่งผลให้สามารถนำข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะมาพิจารณาประกอบการศึกษา ลักษณะของแบบสอบถามเป็นคำถามปลายเปิด มีความยืดหยุ่น ลักษณะของข้อคำถามมีความชัดเจนและเข้าใจง่าย เพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ ทำให้ได้ข้อมูลที่ลึกซึ้งและสะท้อนความรู้ของผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 5 ท่าน

1) นายบพิตร อมราภิบาล อดีตรองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2) ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาผู้แทนราษฎร

3) นายไกรรพ เหลืองอุทัย ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4) นายรัฐชัย สาทรกิจ นิติกรชำนาญการ กลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตร และสหกรณ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

5) นายชาติรี รุ่งรัตน์ธวัชชัย เกษตรกร และผู้ให้คำปรึกษาเพจ “ปรึกษาปัญหาที่ดิน สปก 4-01, ภบท.5, สทก และอื่น ๆ”

3.2.3 ประเด็นที่จะสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้ศึกษาได้กำหนดหัวข้อที่จะศึกษา จนนำไปสู่แบบสัมภาษณ์ในลักษณะปลายเปิด เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาเป็นส่วนประกอบในการพิจารณาและวิเคราะห์ได้อย่างเหมาะสมและถูกต้องต่อไป โดยมีแบบสัมภาษณ์ดังนี้

1) การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(1) ความเหมาะสมต่อสภาพการณ์ในปัจจุบัน กรณีกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้แนบท้ายประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2563 เช่น กิจการปั้มน้ำมัน กิจการร้านค้า (อาทิ ร้านขายของชำ ร้านทำผม ร้านตัดเย็บ) กิจการสุขภาพ (อาทิ คลินิก สถานพยาบาล) กิจการสาธารณะที่เอกชนขอใช้ (อาทิ โรงเรียนอนุบาล สถานรับเลี้ยงเด็ก) กิจการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (อาทิ ที่อยู่อาศัย หอพัก) และการกำหนดประเภทกิจการดังกล่าวเพิ่มเติมถือเป็นการนิรโทษกรรมหรือไม่

(2) ความเหมาะสมของขนาดเนื้อที่ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ของประเภทกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(3) ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการกำหนดประเภทกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2) การยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์

(1) ข้อดี - ข้อเสีย กรณีคำสั่งคสช.ที่ 31/2560 เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการยินยอมหรืออนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์

ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งในด้านพลังงาน การปิโตรเลียม การสำรวจแร่ การทำเหมือง การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม ซึ่งถือเป็นกรณีที่รัฐได้ให้สัมปทานในการดำเนินการดังกล่าว

(2) ความสัมพันธ์ของการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของรัฐ ต่อการให้สัมปทานในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ

(3) ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หรือแนวนโยบายเกี่ยวกับการยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน

3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

3.3.1 ศึกษาจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารวิชาการ โดยทำการรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการศึกษา ค้นคว้าและวิเคราะห์จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง งานวิจัย บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ หนังสือ และข้อมูลบนเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ศึกษาจะพิจารณาว่าข้อมูลที่ได้มีการรวบรวมไว้เป็นข้อมูลที่มีคุณภาพหรือไม่ โดยต้องศึกษาเอกสารอย่างละเอียดรอบคอบและน่าเชื่อถือ โดยจะพยายามค้นหาความหมายหรือข้อเท็จจริงที่ปรากฏชัดเจนหรือแฝงอยู่ในเอกสารเหล่านั้น แล้วทำการบันทึกข้อมูล ซึ่งอาจจะจดบันทึกอย่างละเอียด หรือเลือกบันทึกเฉพาะประเด็นที่สนใจตามวัตถุประสงค์ของการรวบรวมและถูกต้องตรงตามความเป็นจริง อีกทั้งจะบันทึกแหล่งข้อมูลอ้างอิงเพื่อให้เป็นฐานข้อมูลที่น่าเชื่อถือ

3.3.2 การสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาได้จัดทำแบบสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ โดยการใช้แบบสัมภาษณ์แบบไร้โครงสร้าง โดยมีประเด็นที่จะสัมภาษณ์ไว้ในเบื้องต้น จากนั้นจะเป็นการสัมภาษณ์โต้ตอบข้อมูลและแสดงความคิดเห็นร่วมกันระหว่างผู้ศึกษาและผู้ให้ข้อมูล อนึ่ง เนื่องจากในระหว่างการศึกษาเป็นช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ผู้ศึกษาจึงได้นัดหมายการสัมภาษณ์กับผู้ให้ข้อมูลผ่านทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ เพื่อเป็นวันระยะห่างทางสังคม โดยได้บันทึกข้อมูลไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

3.3.3 นำประสบการณ์จากการปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการธิการ มาถอดเป็นบทเรียน เพื่อเป็นแนวทางไปสู่การศึกษาปัญหาที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อสามารถสนับสนุนข้อมูลให้กับคณะกรรมการธิการได้ต่อไป

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.4.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา และขอบเขตการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ศึกษาสภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา จากการบังคับใช้กฎหมาย การอนุญาตหรือยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีการกำหนดประเภทกิจการ บางรายการไม่สอดคล้องหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แม้จะส่งผลให้ผู้

ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วนได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดินได้อย่างถูกกฎหมาย แต่การกำหนดประเภทกิจการบางรายการกลับเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทุนที่เข้ามาประกอบกิจการอย่างผิดวัตถุประสงค์มาแต่แรกเริ่ม ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับจำนวนเนื้อที่ที่ได้รับ การจัดสรร และปัญหาเกี่ยวกับการนำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินออกไปใช้ประโยชน์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการประกอบกิจการขนาดใหญ่ สิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อเกษตรกรหรือผู้ไร้ที่ดิน ทำกินที่ไม่อาจเข้าถึงการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้อย่างเท่าเทียม จึงได้นำปัญหาดังกล่าวมา กำหนดเป็นประเด็นการศึกษาและขอบเขตการศึกษา เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

3.4.2 การศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้ทำการค้นคว้า รวบรวม และศึกษาแนวคิด ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และขอบเขตการศึกษาที่ได้กำหนดไว้ จากเอกสารวิชาการที่เป็นเอกสารปฐมภูมิ (primary data) และเอกสารทุติยภูมิ (secondary data)

3.4.3 การวิเคราะห์ข้อมูล และการจัดทำผลการศึกษา

ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและขอบเขตการศึกษามาวิเคราะห์ ถึงปัญหาและผลกระทบจากการอนุญาตหรือยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเกษตรกร และหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังข้างนโยบายและข้อกฎหมาย

3.4.4 การจัดทำทสรูป และข้อเสนอแนะ

เมื่อผู้ศึกษาทำการวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการอนุญาตหรือ ยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ของเกษตรกรข้างต้นแล้ว ได้จัดทำทสรูปและข้อเสนอแนะเพื่อนำเสนอประเด็นสำคัญที่ได้มีการศึกษาโดยย่อ และข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา

3.5 ระยะเวลาในการศึกษา

งานวิชาการ เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหการอนุญาตหรือการยินยอมให้ใช้ประโยชน์ใน เขตปฏิรูปที่ดิน ใช้ระยะเวลาในการศึกษา จำนวน 6 เดือน มีรายละเอียด ดังนี้

- 1) กำหนดรูปแบบและนำเสนอเค้าโครงการศึกษา เดือนพฤศจิกายน 2564
- 2) ดำเนินการศึกษา ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก และวิเคราะห์ผลการศึกษา เดือน ธันวาคม 2564 – มกราคม 2565
- 3) ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขผลการศึกษา เดือนกุมภาพันธ์ 2565
- 4) นำเสนอผลการศึกษา เดือนมีนาคม 2565
- 5) นำเสนอผลการศึกษาลบสมบูรณ์ เดือนพฤษภาคม 2565

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

การศึกษา เรื่อง “แนวทางแก้ไขปัญหาการอนุญาตหรือการยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน” ผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยดำเนินการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เพื่อรวบรวมข้อมูลมาใช้ในการวิเคราะห์ โดยมีประเด็นที่ศึกษา ดังนี้

4.1 การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเกิดจากแนวคิดของรัฐที่ต้องการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของประชาชน ซึ่งที่ผ่านมาภาครัฐได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหให้กับประชาชนที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งในประเทศไทยได้มีการก่อตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้นมาด้วยเจตนารมณ์ที่ต้องการแก้ไขความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยเกี่ยวกับปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร การเช่าที่ดินทำเกษตรกรรมในราคาสูง เพราะขาดอำนาจต่อรองกับนายทุน ภาวะสินค้าทางการเกษตรตกต่ำ ที่ดินขาดการบำรุงรักษาอย่างถูกวิธี ที่ดินถูกปล่อยทิ้งร้าง ที่ดินถูกบุกรุกจากกลุ่มนายทุนหรือผู้มีอิทธิพล จึงเป็นมูลเหตุของการเรียกร้องของชาวไร่ชาวนาที่ต้องการเข้าถึงสิทธิในการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินต่อรัฐบาลในขณะนั้น ซึ่งเป็นที่มาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2518 พร้อมทั้งจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการจัดที่ดินให้กับเกษตรกร โดยมาตรา 4 ได้ให้ความหมาย “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

จากคำนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่ต้องการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของชาวนา ชาวนา โดยกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้กับเกษตรกร ซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักได้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อเป็นการยกระดับการเติบโตและพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ทั้งการเกษตรและการปศุสัตว์มาช้านาน จากการดำเนินงานที่ผ่านมาของ ส.ป.ก. ได้มีการจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกร แต่การจัดสรรที่ดินดังกล่าวก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน ปัจจุบันยังคงพบว่ามีเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรที่มีความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินทั้งการอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพ กอรปกับประเทศไทยมีที่ดินของรัฐหลายประเภท เช่น ที่ราชพัสดุ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งมีกฎหมายควบคุม และมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีสิทธิในการครอบครองและบริหารจัดการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม พันธกิจของ ส.ป.ก. ไม่ได้มีแค่การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ยังมีการพัฒนาที่ดินด้วยการจัดสวัสดิการเกี่ยวกับการสาธารณสุข โภค การศึกษา และการสาธารณสุขและจากจัดหาแหล่งเงินกู้เพื่อใช้ในการลงทุนด้านการเกษตรอีกด้วย ตามมาตรา 19 (6) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อให้เกษตรกรได้มีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น อีกทั้ง มาตรา 30 วรรคห้า ได้กำหนดให้ ส.ป.ก. สามารถอนุญาตให้มีทำกิจการอื่นๆ นอกเหนือจากการทำการเกษตร แต่กิจการนั้นต้องเป็นกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งกิจการดังกล่าวได้มีการกำหนดโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ซึ่งได้มีการกำหนดประเภทกิจการไว้เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้จำนวนที่ดินที่ใช้ทำการเกษตรมีปริมาณลดลง แม้บางประเภทกิจการจะเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการทำการเกษตรอันจะก่อให้เกิดประโยชน์กับเกษตรกรในพื้นที่ แต่เมื่อพิจารณาบางกิจการกลับพบว่าไม่น่าจะเกี่ยวข้องหรือเป็นการสนับสนุนผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมแต่อย่างใด ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดประเด็นที่จะศึกษาประเด็นปัญหา ดังนี้

4.1.1 ปัญหาการกำหนดประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน

นอกเหนือจากการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ส.ป.ก. ยังมีอำนาจในการจัดที่ดิน หรือสงฆ์หรือทรัพย์สินให้แก่บุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เกษตรกรได้เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งได้มีการกำหนดประเภทกิจการไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดกิจการอื่นซึ่งเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม

โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่งได้มีการกำหนดประเภทกิจการ ได้แก่ 1) กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลองเพื่อประโยชน์ทางการเกษตร กิจการที่ส่งเสริมหรือประกันราคาพืชผลทางการเกษตร กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการผลิต และการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร และกิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ปัจจัยการผลิต ตลอดจนการจำหน่าย การตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น 2) กิจการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น กิจการแปรรูปผลผลิตเกษตรกรรมที่ใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวได้กำหนดกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับประเภทกิจการอื่นตามที่กำหนดไว้ในประกาศ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาวินิจฉัย ต่อมาเมื่อเกิดความเจริญในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินมากยิ่งขึ้น ภาครัฐจึงได้มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อกำหนดกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ เพื่อเป็นการรับรองประเภทกิจการใดๆ ที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนี้ ปัญหาพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งภาครัฐไม่ดำเนินการดูแลและควบคุมพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างเคร่งครัด จนก่อให้เกิดสังคมและกลายเป็นชุมชนขนาดใหญ่เรื่อยมา เป็นเหตุให้พื้นที่ที่ควรจะดำเนินการเชิงเกษตรกรรมกลับแปรเปลี่ยนไปในลักษณะเชิงพาณิชย์ และเมื่อภาครัฐต้องการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการยึดที่ดินคืน กลับถูกคัดค้านจากคนในชุมชนที่ต้องการอยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวโดยเฉพาะพื้นที่ที่มีราคาสูงและมีการลงทุนประกอบธุรกิจแล้ว ด้วยเหตุนี้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้หาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยอาศัยหลักรัฐศาสตร์และหลักกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เป็นเหตุให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2556 เพื่อกำหนดบัญชีรายละเอียดรายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นการลดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจากการพิจารณากิจการแนบท้ายประกาศ ฯ ดังกล่าวประกอบไปด้วยรายละเอียดรายการกิจการต่างๆ โดยขอยกตัวอย่างที่สำคัญ ดังนี้

“ข้อ 1 กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้หมายถึงกิจการ ดังนี้

ข้อ 1.1 กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร โดยมีรายการกิจการประกอบด้วย สถานีทดลอง พัฒนาพันธุ์พืช/สัตว์ แปลงสาธิต และกิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต หรือการทดลองอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ทางการเกษตร

ข้อ 1.2 กิจกรรมที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลทางการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร โดยมีรายการกิจการ เช่น สถานที่รับซื้อ รวบรวมผลผลิตทางการเกษตร สถานตากผลผลิตทางการเกษตร สถานที่จำหน่ายน้ำมัน ปื้มหลอด กิจกรรมที่ส่งเสริมหรือประกันราคาพืชผลทางการเกษตร

ข้อ 1.3 กิจกรรมที่เป็นข้อตกลงความร่วมมือกับ ส.ป.ก. ในการดำเนินการผลิตและจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร โดยมีรายการกิจการ เช่น ที่ทำการของเอกชนตามโครงการความร่วมมือปลูกกาแฟ หรือกิจการอื่นที่มีข้อตกลงร่วมมือกับ ส.ป.ก. ในการดำเนินการผลิตและจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

ข้อ 1.4 กิจกรรมที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิต การจำหน่าย และการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น โดยมีรายการกิจการ เช่น ศูนย์ผลิต/จำหน่ายเมล็ดพันธุ์ สถานที่ผลิตปุ๋ยอินทรีย์ สถานที่รับเคลือบผิวส้ม ร้านซ่อมเครื่องจักรกลการเกษตร เป็นต้น

ข้อ 1.5 กิจกรรมที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ โดยมีรายการกิจการ เช่น ร้านจำหน่ายของชำ สถานที่ผลิตจำหน่ายวัสดุก่อสร้าง คลินิก/สถานพยาบาล/ทันตกรรม โรงเรียน/สถานรับเลี้ยงเด็ก (เฉพาะกรณีเอกชนขอใช้) ร้านตัดผม สถานีขนส่ง ตลาดสด ร้านอาหาร เป็นต้น

ข้อ 2 กิจกรรมอื่นที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ให้หมายถึง กิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรมซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก โดยมีรายการกิจการ เช่น โรงงานน้ำตาล โรงงานผลไม้กระป๋อง โรงงานน้ำมันพืช โรงงานแปรรูปไม้/ผลไม้ เป็นต้น”

จากประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรฯข้างต้น จะเห็นได้ว่า การประกอบกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ กล่าวคือ การกำหนดให้พื้นที่เป็นเขตชุมชน สามารถดำเนินการประกอบกิจการต่าง ๆ ได้ เช่น ร้านจำหน่ายของชำ ผลิตจำหน่ายวัสดุก่อสร้าง คลินิก สถานพยาบาล โรงเรียนเอกชน สถานีขนส่ง ตลาดสด เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้จะมีการกำหนดรายละเอียดกิจการอื่นตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ด้วยสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐที่มีอย่างจำกัด และประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้น พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินมีความเป็นสังคมเมืองจนไม่เหลือสภาพให้ทำการเกษตรได้อีกต่อไป กรอบกับการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น ได้มีภาครัฐจึงได้มีการออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2563 เพื่อกำหนดบัญชีรายละเอียดรายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรเพิ่มเติม โดยเฉพาะกิจการที่เพิ่มเติม นั้น เป็นประเด็นที่

ทางสังคมได้ให้ความสนใจเป็นอย่างมากถึงความเหมาะสมที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ยอมรับและอนุญาตให้มีการประกอบธุรกิจบางประการในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งถือได้ว่าเป็นกิจการขนาดใหญ่ บางกิจการต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก เช่น กิจการปัมน้ำมัน กิจการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (ที่พัก หอพัก) เป็นต้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อให้เกิดการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ จึงได้มีการกำหนดประเด็นที่จะสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและตัวแทนภาคเกษตรกรเกี่ยวกับกรณีที่ภาครัฐได้ออกกฎหมายกำหนดรายละเอียดประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน โดยจากการสัมภาษณ์สามารถแบ่งเป็น 2 แนวความเห็น ดังนี้

ความเห็นแรก ได้มีการสนับสนุนการออกประกาศคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการกำหนดบัญชีรายละเอียดรายการกิจการอื่น ๆ เนื่องจากสภาวะการณ์ทางสังคมมีความเปลี่ยนแปลงไป เกษตรกรที่เคยได้รับการจัดสรรให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินมีความประสงค์จะขอเปลี่ยนการประกอบอาชีพเนื่องจากต้องการพัฒนาความเป็นอยู่ของตน หรือกรณีที่บุคคลใด ๆ ได้รับความอนุญาติให้เข้าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้มีการประกอบอาชีพเรื่อยมา จวบจนกระทั่งเกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มีการเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นอยู่จนก่อเกิดเป็นชุมชนขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นกิจการปัมน้ำมัน สถานพยาบาล โรงเรียน หรือหอพัก ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์กับเกษตรกรในพื้นที่ทั้งสิ้น เนื่องจากเกษตรกรเป็นประชากรในประเทศไทย ควรมีสวัสดิการขั้นพื้นฐานในความเป็นอยู่ ครอบครัวควรได้รับการศึกษา หรือการรักษาสุขภาพ ในพื้นที่ที่ตนอยู่อาศัยเพื่อสะดวกต่อการเดินทาง อีกทั้ง การกำหนดรายละเอียดของประเภทกิจการยังเป็นการลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในแต่ละท้องที่ทั่วประเทศ หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันมาโดยตลอด ทั้งในการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการกำหนดประเภทกิจการที่มีลักษณะกว้างเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือการใช้ดุลพินิจที่แคบจนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ความเห็นที่สอง เห็นว่า การกำหนดรายละเอียดประเภทกิจการแนบท้ายประกาศคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อการเปลี่ยนสภาพพื้นที่ทางการเกษตรให้กลายเป็นสังคมเมืองมากขึ้น เนื่องจากเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าทำธุรกิจในกิจการประเภทต่าง ๆ เช่น ปัมน้ำมัน สถานพยาบาล ที่พัก รีสอร์ท หอพัก ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ แม้จะมีการเก็บค่าเช่า แต่การเก็บค่าเช่าที่ดินของรัฐย่อมมีราคาสูงกว่าค่าเช่าในที่ดินของเอกชน จึงต้องมีการพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมซึ่งน่าจะไม่เกี่ยวเนื่องกับการเกษตรแต่อย่างใด อีกทั้งการออกประกาศ ฯ ดังกล่าว ควรได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียงเพื่อให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งนี้ ควรคำนึงถึงบริบทของกฎหมาย

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ควรมีการสนับสนุนเกษตรกรให้ได้รับประโยชน์มากกว่าการแสวงหา
รายได้จากการเช่าพื้นที่ของผู้ประกอบการเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้พิจารณารายละเอียดประเภทกิจการแนบท้ายประกาศ
คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2563 โดยเฉพาะกิจการที่แนบ
ท้ายประกาศ ฯ ข้อ 1.5 กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้าน
เศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ เช่น กิจการปั้มน้ำมัน อุ้ซ่อมรถ กิจการ
จำหน่ายรถยนต์ กิจการสถานพยาบาล (คลินิก สถานพยาบาล) กิจการสาธารณสุขที่เอกชนขอใช้
(โรงเรียนอนุบาล สถานรับเลี้ยงเด็ก) กิจการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ผู้ศึกษาเห็นว่า กิจการหลายประเภท
เป็นการเปิดโอกาสให้นักธุรกิจ นายทุน หรือบุคคลอื่นใดที่มีใจเกษตรกร มีสิทธิใช้ประโยชน์ และเข้า
มากำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจะเป็นการลดทอนความสำคัญของ
เกษตรกรหรือผู้ที่ประสงค์จะทำการเกษตรแต่ยังไร้ที่ดินทำกิน อีกทั้งกิจการเหล่านั้นมีวัตถุประสงค์
แสวงหากำไรเป็นหลัก โดยที่ไมใช่กิจการที่เป็นการบริการหรือมีความเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของ
เกษตรกรอย่างใด

ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งคือ กรณีมีกลุ่มนายทุนได้เข้าครอบครองที่ดินในเขต
ปฏิรูปที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการบุกรุกหรือการซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ซึ่งกลุ่มนายทุนได้นำที่ดินไปก่อสร้างที่พักอาศัย หอพัก รีสอร์ท หรือกิจการธุรกิจต่าง ๆ จนกลายเป็น
ชุมชนขนาดใหญ่ ซึ่งที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. มิได้มีการยึดหรือดำเนินคดีกับผู้ครอบครองแต่อย่างใด
จนชุมชนดังกล่าวมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน
โดยรอบ อีกทั้งเกษตรกรหันไปประกอบอาชีพอื่น เช่น กรณีการก่อสร้างหอพักนักศึกษาบริเวณ
มหาวิทยาลัยพะเยา หรือการก่อสร้างอาคารเพื่อประกอบธุรกิจ รอบ ๆ มหาวิทยาลัยพะเยา เพื่อแก้ไข
ปัญหาดังกล่าว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้หาแนวทางพัฒนาพื้นที่เพื่อหวังจะให้
เป็นต้นแบบสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่น โดยเรียกการศึกษาแก้ไขปัญหพื้นที่ดังกล่าวว่า
“พะเยาโมเดล” ด้วยการเปิดโอกาสให้บุคคลที่ครอบครองอยู่เดิมเช่าที่ดิน ซึ่งเป็นการนำหลัก
รัฐศาสตร์มาใช้ร่วมกับกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และนำที่ดินที่ไม่สามารถทำการเกษตรได้แล้วมาแสวงหา
ผลประโยชน์โดยทำเป็นสัญญาเช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่า การแก้ไข
ปัญหาดังกล่าวถือเป็นการนิรโทษกรรมทางอ้อม เนื่องจากจะเห็นได้ว่าผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ใน
เขตปฏิรูปที่ดินได้มีการครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น การที่ ส.ป.ก. ได้หาแนวทาง
เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงเป็นการลบล้างการกระทำความผิดของบุคคลที่ได้กระทำมาแล้ว โดยอาศัย
อำนาจตามความในมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกำหนดให้กิจการหอพัก ที่พัก หรือธุรกิจ บางรายการได้ถูกบรรจุไว้ในบัญชีแนบท้ายของประกาศฯ ดังกล่าว

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ส.ป.ก. ควรมีการทบทวนประเภทกิจการอื่นที่เป็นการ สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรต้องเป็นผู้ได้รับ ประโยชน์โดยตรงอย่างแท้จริง และกิจการนั้นต้องมีความจำเป็นอย่างยิ่งในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยกิจการ ที่ยังคงอยู่แนบท้ายประกาศฯ ได้แก่ กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ ทางการเกษตร กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตรหรือลดต้นทุนการผลิตทาง การเกษตร กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการ ผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร และกิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม และ กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตการจำหน่ายและ การตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ส่วนกิจการที่สมควรให้มีการยกเลิกกิจการเนื่องจากไม่มีความเกี่ยวเนื่อง กับการเกษตรทั้งหมด คือ กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้าน เศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ ทั้งนี้ การพิจารณาต้องอยู่บนพื้นฐาน ความจำเป็นในกิจการต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกและความเป็นอยู่ของเกษตรกร จึงควรยกเลิก กิจการ ได้แก่ บัม น้ำมัน กิจการจำหน่ายวัสดุก่อสร้าง กิจการสุขภาพ กิจการสาธารณสุขที่เอกชนขอใช้ และกิจการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

นอกจากนี้ หากพื้นที่ใดที่มีลักษณะเป็นชุมชน มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็น อย่างมาก และหากมีการยึดคืนหรือทุบทำลายสิ่งก่อสร้างจะเป็นการก่อให้เกิดผลเสียทางเศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างมาก ควรมีการเพิกถอนสถานะที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ไม่สามารถ ทำการเกษตรได้แล้ว และนำที่ดินนั้นไปมอบกระทรวงการคลังเพื่อจัดให้เป็นที่ดินของกรมธนารักษ์เพื่อ นำไปบริหารจัดการและจัดเก็บรายได้แผ่นดินให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ดี นอกจากข้อจำกัดในเรื่องเกี่ยวกับประเภทของกิจการสนับสนุนหรือ เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ยังพบข้อจำกัดเกี่ยวกับประเภทของผู้ประกอบกิจการอีกด้วย เมื่อ พิจารณามาตรา 30 วรรคห้า ซึ่งกำหนดว่า “นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3)...” วรรคห้านี้เป็นข้อยกเว้นของวรรคก่อน เกษตรกรผู้ปลูกพืชตาม (1) เกษตรกรผู้เลี้ยง สัตว์ใหญ่ ตาม (2) และสถาบันเกษตรกรตาม (3) จะมาขอรับการจัดที่ดินตามวรรคห้านี้ไม่ได้ หากเกษตรกรมิได้ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักย่อมสิ้นไปซึ่งสิทธิตามที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. อย่างไรก็ดี แนวทางปฏิบัติเกษตรกรรมมักจะทำอาชีพเกษตรกรเป็นหลักและอาชีพอื่นเป็นอาชีพเสริม ซึ่งมีกำหนด ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535

ข้อ 7 ซึ่งก็เป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ที่จะพิจารณาว่าอาชีพไหนคืออาชีพหลักของเกษตรกรผู้นั้น หากประกอบอาชีพอื่นเป็นหลักมากกว่าก็ต้องพิจารณาดำเนินการสั่งให้ สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเกษตรกรรมนั้น ในประเด็นดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีผู้ที่เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นเกษตรกร เนื่องด้วยได้รับการจัดสรรที่ดินเพราะเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ซึ่งได้มีการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก หรือผู้ประสงค์ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่เมื่อมีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์จากการทำการเกษตรเป็นการประกอบอาชีพใด ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อพิจารณาจากระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ได้มีการออกประกาศเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2564 ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำขอคัดเลือกต้องเป็นบุคคลธรรมดา และต้องเป็นเกษตรกร ซึ่งจะได้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ด้วยเหตุสภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือพื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะเป็นชุมชนหรือเกษตรกรไม่ประสบความสำเร็จในการทำการเกษตรกรรมจึงมีความประสงค์ที่จะประกอบอาชีพอื่นใดที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ย่อมสามารถดำเนินการได้ เนื่องจากเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นมาแต่เริ่มแรก ทั้งนี้ ลักษณะของการประกอบกิจการอื่นต้องมีความเกี่ยวเนื่องหรือสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการแก้ไขมาตรา 30 ในการให้สิทธิผู้ที่เป็เกษตรกร หากประสงค์จะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากการทำเกษตรกรรมเป็นกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินด้วย

4.1.2 ปัญหาการกำหนดขนาดเนื้อที่ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

การขอใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อพิจารณามาตรา 30 วรรคห้า ได้กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) เป็นผู้พิจารณาจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่จัดให้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกิน 50 ไร่ ซึ่งปัจจุบัน คปก. ได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เป็นผู้พิจารณาตามเหตุผลและความจำเป็นในการใช้ประโยชน์

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและตัวแทนภาคเกษตรกรได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับกรณีจำนวนการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน สามารถแบ่งเป็น 2 แนวความเห็น ดังนี้

ความเห็นแรกเห็นว่า กฎหมายได้กำหนดในลักษณะกว้างไว้ เนื่องจากบางประเภทกิจการต้องใช้จำนวนเนื้อที่เพื่อประกอบกิจการขนาดใหญ่ หากเป็นการกำหนดพื้นที่ไว้น้อย อาจทำให้กระทบต่อการประกอบอาชีพได้ อย่างไรก็ตาม คปจ.จะเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมของขนาดและสัดส่วนการใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินอยู่แล้ว

ความเห็นที่สองเห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา 30 (1) กำหนดจำนวนเนื้อที่ไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรม และใน (2) กำหนดจำนวนเนื้อที่ไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวซึ่งประกอบอาชีพเลี้ยงสัตว์ใหญ่ และเมื่อพิจารณามาตรา 30 วรรคห้าซึ่งกำหนดขนาดเนื้อที่ไม่เกินห้าสิบไร่สำหรับกรณีที่บุคคลใช้สำหรับกิจการอื่นหรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน โดยเมื่อพิจารณาของเจตนารมณ์ของกฎหมาย ภาครัฐควรมุ่งเน้นประโยชน์และสิทธิของเกษตรกรมากกว่าบุคคลอื่น

ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งต้องมีการทบทวนประเภทกิจการตามที่ได้กำหนดเป็นประเด็นศึกษาไว้ในข้อ 4.1.1 แล้วนั้น ส่วนกรณีที่เป็นประเภทกิจการที่มีลักษณะเป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น สถานที่รับซื้อผลผลิตทางการเกษตร ร้านจำหน่ายปุ๋ย/วัสดุและอุปกรณ์การเกษตร กิจการร้านค้า (ร้านโชห่วย) ซึ่งเมื่อพิจารณาประเภทกิจการจะเห็นได้ถึงลักษณะและความแตกต่างของประเภทกิจการ บางกิจการอาจมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่จำนวนมาก ในขณะที่บางกิจการใช้พื้นที่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทั้งนี้เมื่อมาตรา 30 วรรคห้า ได้บัญญัติให้กิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขออนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่ ซึ่งการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวย่อมหมายความว่าทุกประเภทกิจการตามที่ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดไว้จะสามารถขออนุญาตได้ถึง 50 ไร่ ซึ่งเป็นการเปิดช่องและเปิดโอกาสให้บุคคลที่ประสงค์เข้าทำประโยชน์ได้สิทธิในการขออนุญาตซึ่งไม่น่าจะมีความเหมาะสม เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเนื้อที่ที่ ส.ป.ก. รับผิดชอบกับเกษตรกรที่ได้ยื่นความประสงค์ขอเช่าหรือหรือเข้าทำประโยชน์ แต่ยังไม่ได้รับสิทธิดังกล่าวและยังคงรอตามลำดับสิทธิที่ตนอาจได้รับในอนาคตต่อไป และการที่กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบังคับใช้มาเป็นเวลานานแล้ว การบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าขออนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่ จึงเป็นการรับรองสิทธิให้กับบุคคลอื่นที่มีเช่าเกษตรกรหรือสถาบันการเกษตรมากขึ้น แม้ในทางปฏิบัติจะให้อำนาจ คปจ. พิจารณาจากตามความเป็นจริงและเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์แล้วก็ตาม แต่กรณีที่บุคคลคนเดียวแต่ประสงค์จะประกอบกิจการหลายประเภท หาก คปจ. อนุญาตสำหรับกิจการหนึ่งไว้ที่ 10 ไร่ เมื่อพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรับรองการถือครองไว้ไม่เกิน 50 ไร่ การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจึงเกิดเป็นช่องว่างที่บุคคลจะสามารถแสดงความจำนงในการประกอบอาชีพของประเภทกิจการอื่นได้อีกไม่เกิน 40 ไร่ ในขณะที่เกษตรกรหรือประชาชนที่ประสงค์จะทำการเกษตรซึ่งเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ ยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่ง ส.ป.ก. ควรเร่งสำรวจ พิจารณาและจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรหรือประชาชนที่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรก่อนภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด ดังนั้นเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป เกษตรกรหรือผู้ประสงค์จะทำอาชีพเกษตรที่เป็นผู้ยากไร้จำนวนมาก

ส.ป.ก. จึงควรพิจารณาทบทวนและปรับลดขนาดการใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยกำหนดการได้สิทธิเป็นรูปแบบครัวเรือนและต้องพิจารณาขนาดเทียบเคียงกับประเภทของแต่ละกิจการ กรณีเป็นกิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตการจำหน่ายและการตลาดให้ได้ผลดียิ่งขึ้น เช่น ตลาดกลางจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร ศูนย์พัฒนาองค์ความรู้อาชีพเกษตรกร อาจจะพิจารณากำหนดขนาดพื้นที่ไม่เกิน 50 ไร่ แต่กรณีกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ ซึ่งกิจการประเภทนี้เป็นกิจการที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในสังคม เนื่องจากเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ากิจการบางรายการไม่น่าจะเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับเกษตรกร อย่างไรก็ตาม กิจการบางรายการเช่น กิจการร้านค้า กิจการร้านอาหาร มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในพื้นที่ เพราะเกษตรกรจำเป็นต้องมีสินค้าอุปโภคและบริโภคไว้ใช้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกร แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดจำนวนเนื้อที่ประเภทกิจการขนาดเล็ก จึงไม่เหมาะสมที่จะกำหนดไว้ที่ไม่เกิน 50 ไร่ ดังนั้น การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อประกอบอาชีพที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรจึงต้องทบทวนและกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโดยไม่ควรมีการอนุญาตให้ใช้มากจนเกินไป

4.2 การยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์

การใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า กฎหมายได้กำหนดให้มีการจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ หรือการจัดที่ดินหรือสง่าหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลเช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 30 วรรคห้า อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี กรณีที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบที่ดินมาจากหน่วยงานของรัฐ เช่น ที่ดินที่มีลักษณะเป็นป่าเสื่อมโทรมจนไม่มีลักษณะเป็นป่า กรมป่าไม้จะส่งมอบที่ดินดังกล่าวให้กับ ส.ป.ก. เพื่อนำที่ดินไปบริหารจัดการต่อไป เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า พื้นที่บางส่วนของ ส.ป.ก. ได้รับมอบมาจากหน่วยงานของรัฐนั้น บางพื้นที่กลับพบทรัพยากรแร่ น้ำมัน หรือมีความเหมาะสมในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม ส.ป.ก. จึงได้มีการอนุญาตให้บุคคลใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ประโยชน์ได้ แต่ด้วยเหตุที่มาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2533 ไม่ได้มีการกำหนดให้การทำ

เหมืองแร่ การทำปิโตรเลียม การขุดเจาะหาแหล่งน้ำมัน หรือการทำพลังงานลม ไว้เป็นเป็นกิจการอื่น ที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ ส.ป.ก. จึงได้ออกระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติใน เขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 โดยกำหนดให้บุคคลที่ประสงค์ขอความ ยินยอมในการใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อการสำรวจหรือใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันประกอบด้วย การยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อการสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่ การสร้างทางขนแร่ กิจการ อันเกี่ยวเนื่องกับการทำเหมืองแร่ การขุด เก็บ ซึ่งกรวด ทราย ลูกแร่ การใช้พื้นที่เพื่อหาประโยชน์ อย่างอื่น การดำเนินการภายใต้ระเบียบดังกล่าว จึงเกิดการฟ้องร้องมายังศาลปกครองระหว่าง ผู้ตรวจการแผ่นดินผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดี เกี่ยวกับ กรณีที่รัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้เพิกถอนระเบียบฯ เนื่องจากไม่สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา 19 (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในการออกระเบียบฯ ดังกล่าวได้ ด้วยเหตุที่ยังคงมีผู้ประกอบการเหมืองแร่ หรือประกอบกิจการพลังงานลมใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ภาครัฐจึงได้หาแนวทางการแก้ไข ปัญหาดังกล่าว ซึ่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 265 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์ สาธารณะของประเทศ โดยอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการ 3 ประเภท คือ 1) กิจการ ปิโตรเลียม 2) กิจการสำรวจแร่ การทำเหมือง หรือการทำเหมืองใต้ดินตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และ 3) กิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม โดยให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ไปพลางก่อน ในระหว่างที่ยังไม่มี กฎกระทรวงหรือระเบียบออกมารองรับ แต่ระหว่างนี้ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการแก้ไข หรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศด้วย จากข้อเท็จจริงข้างต้นผู้ศึกษาจึงได้กำหนด ประเด็นที่จะศึกษาว่า การออกคำสั่ง คสช. ดังกล่าว เป็นการแทรกแซงของรัฐต่อการแสวงหา ทรัพยากรธรรมชาติหรือไม่ อย่างไร

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า หลักการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. มีหน้าที่ในการดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งถือเป็นการให้บริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ภายใต้พระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประกาศคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมเพื่อให้

เกษตรกรได้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน จึงได้มีการกำหนดกฎ กติกา และเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินไว้ ทั้งนี้ การที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ส่งมอบและคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์มาแต่เริ่มแรกว่าเพื่อนำที่ดินไปจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร แต่กลับอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในการออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 ให้บุคคลสามารถใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่ การสำรวจและผลิตปิโตรเลียม เป็นต้น โดยการออกระเบียบฯ ดังกล่าว ได้รับการคัดค้านเป็นอย่างมากทั้งจากหน่วยงานภาครัฐด้วยตนเอง และจากภาคประชาชน ที่เห็นว่าการยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการออกระเบียบใด ๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย จะต้องอยู่ในกรอบวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น แต่เมื่อวัตถุประสงค์ของการออกระเบียบดังกล่าวมิได้เป็นไปเพื่อปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตให้เกิดผลดียิ่งขึ้นตามความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ศาลปกครองสูงสุด จึงให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากการเพิกถอนระเบียบข้างต้นแล้ว การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ โดยมีสาระสำคัญให้สามารถนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ในกิจการอื่น ๆ นอกเหนือจากการทำการเกษตร โดยสามารถดำเนินการ ทั้งกิจการปิโตรเลียม กิจการสำรวจแร่ การทำเหมือง หรือการทำเหมืองใต้ดินตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และกิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม การดำเนินการของภาครัฐดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อเกษตรกรและประเทศชาติเป็นอย่างมาก และยังกระทบต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เช่นเดียวกับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและตัวแทนภาคเกษตรกรได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับกรณีการยินยอมให้นำทรัพยากรในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ และการออกคำสั่ง คสช.ที่ 31/2560

เป็นการใช้อำนาจในการแทรกแซงของรัฐต่อการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ สามารถแบ่งเป็น 2 แนวความเห็น ดังนี้

ความเห็นแรกเห็นว่า เนื่องมาจากศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องหาแนวทางการแก้ไข ปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ด้วยการออกคำสั่ง คสช.ที่ 31/2560 เพราะหากไม่มีกฎหมายใช้บังคับอาจก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจ การที่ ส.ป.ก.ให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ได้นั้น เนื่องมาจาก ส.ป.ก. ได้รับมอบที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นป่าเสื่อมโทรมมาจากกรมป่าไม้ เพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกร พบว่าบางพื้นที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม เช่น เป็นที่ภูเขา ดินลูกรัง ดินทราย เมื่อในขณะนั้นรัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและต้องไม่กระทบต่อเกษตรกรรม จึงได้หาแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ลักษณะดังกล่าว และเมื่อ ส.ป.ก. เป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทุกประเภททุกลักษณะที่ได้มา ตามมาตรา 36 ทวิ จึงจำเป็นต้องบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ต่อเกษตรกรและประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ด้วยสถานการณ์ของโลกมีความเปลี่ยนแปลงไป ที่จำเป็นต้องมีการพัฒนาการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร อีกทั้ง ภาครัฐยังได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนในการแสวงหาและพัฒนาแหล่งพลังงานอย่างยั่งยืน เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและลดการนำเข้าทรัพยากรจากต่างประเทศ อีกทั้ง กรณีที่รัฐได้ให้สัมปทาน ยินยอมหรืออนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแล้วหากมีการยกเลิกพันธะผูกพันกับผู้ขอใช้ประโยชน์ ก็จะทำให้เกิดการฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรที่มีรายได้เสริมจากกิจการดังกล่าว และจะส่งผลกระทบต่อประเทศชาติเป็นอย่างมาก ดังนั้น คำสั่ง คสช. ที่ 31/2560 จึงมีความเหมาะสมต่อสถานการณ์ที่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่

ความเห็นที่สองเห็นว่า เจตนารมณ์ในการจัดตั้งเขตปฏิรูปที่ดินเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรหรือประชาชนที่มีความประสงค์จะทำอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินที่ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ การที่ภาครัฐในขณะนั้นได้รับฟังเสียงและความเดือดร้อนของประชาชน และได้หาแนวทางในการให้ประชาชนได้มีพื้นที่ทำกิน และเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมด้วยการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว แต่ปัจจุบันจะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับเขตปฏิรูปที่ดินกลับอาศัยช่องว่างทางกฎหมายและไปออกกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับนายทุน ได้มีสิทธิในการใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินและแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้นไปใช้ประโยชน์ ดังนั้น คำสั่ง คสช. ที่ 31/2560 ที่อาศัยมาตรา 44 ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาบัญญัติเป็นกฎหมายใช้บังคับ จึงเป็นการแทรกแซงโดยรัฐอย่างแน่แท้

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจัดเป็นที่ดินของรัฐควรพิจารณาจากเจตนารมณ์ของการเริ่มต้นในการมีเขตปฏิรูปที่ดินมาแต่แรกเริ่ม โดยในขณะนั้นเกษตรกรประสบปัญหาจากการสูญเสียสิทธิในที่ดิน ทั้งการไม่มีที่ดินทำกิน หรือการเป็นผู้เช่าที่ดินที่ต้องเสียค่าเช่าที่ดิน ในอัตราที่สูงเกินสมควร เกษตรกรจึงเป็นผู้เสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดิน ส่งผลให้เกิดภาระยุ่งยาก ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองเป็นอย่าง ภาครัฐจึงได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการกำหนดให้มีเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร ด้วยวิธีการกระจายสิทธิในที่ดิน แต่การปฏิรูปที่ดินไม่ใช่เป็นการจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกรเท่านั้น เพราะการทำการเกษตรจะสำเร็จได้ต้องมีปัจจัยอื่นเป็นส่วนประกอบ เช่น การพัฒนาอาชีพ ระบบการจำหน่าย การสาธารณสุขโรคด้านต่าง ๆ ทั้งระบบน้ำ และไฟฟ้า เพื่อให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ในสภาพพื้นที่ที่รัฐได้จัดสรรให้ ซึ่งการปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่ต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวน ดังนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงกำหนดให้มีเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และด้วยภาระดังกล่าว ผู้ศึกษาพิจารณาแล้ว เห็นว่า นอกจากการเก็บค่าเช่า หรือเช่าซื้อทั้งจากเกษตรกรผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมแล้ว ส.ป.ก. ยังมีรายได้จากกรณีบุคคลอื่นขอเช่าหรือใช้ประโยชน์เพื่อประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร ตามมาตรา 30 วรรคห้า และด้วยเหตุพื้นที่ปฏิรูปที่ดินบางแห่งพบแหล่งแร่ตามธรรมชาติหรือไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตร ส.ป.ก. จึงได้ออกระเบียบเพื่อให้สิทธิกับเอกชนเข้ามาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ได้ อย่างไรก็ดี แม้ระเบียบดังกล่าวจะได้ถูกเพิกถอนไปแล้ว แต่ด้วยเอกชนผู้ได้รับสัมปทานยังคงใช้ประโยชน์อยู่ในพื้นที่ และเพื่อมิให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายและเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ภาครัฐถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเรียกค่าเสียหาย เนื่องจากหากเอกชนผู้ได้รับสิทธิในการเข้าใช้ทำประโยชน์และใช้ทรัพยากรในเขตปฏิรูปที่ดินต้องสิ้นสิทธิไปเนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับแล้ว ดังนั้น ภาครัฐจึงได้อาศัยกฎหมายด้วยการออกคำสั่ง คสช.ที่ 31/2560 เพื่อให้มีผลบังคับใช้ทันที

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง ได้บัญญัติหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรของรัฐไว้ โดยการใช้อำนาจต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ประกอบกับมาตรา 26 บัญญัติให้การใช้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นแม้จะสามารถกระทำได้ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติโดยต้องไม่เพิ่มภาระให้แก่ประชาชน ดังนั้น การใช้อำนาจของรัฐจึงหมายรวมถึงการใช้อำนาจของหัวหน้า คสช. ในการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นในการออกคำสั่ง คสช. ที่ 31/2560 ที่กำหนดเกี่ยวกับการแสวงหาและพัฒนาแหล่งพลังงานอย่างยั่งยืน ทั้งพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก แต่การให้เอกชนเข้าทำประโยชน์แม้จะเป็นการประกอบกิจการพลังงาน หรือการเหมืองแร่ เป็นการอนุญาตให้กับเอกชนเฉพาะรายซึ่งไม่น่าจะมีความเกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับแนวทางการปฏิรูปประเทศทั้งด้านการปฏิรูปเกษตรกรรมหรือปฏิรูปพลังงานแต่อย่างใด ซึ่งการปฏิรูปไม่ว่าจะเป็นด้านใด ๆ ควรต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชน แต่คำสั่ง คสช. ดังกล่าว กลับมีผลกระทบกับสิทธิของเกษตรกรซึ่งได้รับการรับรองจากราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดังนั้น ในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐที่กำหนดให้พื้นที่ที่รัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเห็นว่าไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตรไปให้เอกชนประกอบกิจการเพื่อมุ่งหวังทรัพยากรในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงถือได้ว่าการกระทำของรัฐเป็นการแทรกแซง โดยการบัญญัติกฎหมายให้สิทธิของประชาชนหรือเกษตรกรที่พึงมี เนื่องจากรัฐมิได้ใช้วิธีการตามปกติในการตรากฎหมายเพื่อมิให้เกิดกระบวนการถ่วงถ่วงตามลำดับ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่าหากพื้นที่ใดที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น มีสภาพไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตร หากเป็นพื้นที่ที่เป็นป่าเสื่อมโทรม ภาครัฐควรปรึกษาผู้เชี่ยวชาญด้านธรณีวิทยาและนิเวศวิทยาเป็นลำดับแรกเพื่อศึกษาและพิจารณาระบบนิเวศและลักษณะทางภูมิศาสตร์ว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรมจริงหรือไม่ เนื่องจากพื้นที่ที่พบแร่ หรือเหมืองหินมีลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นเขาหินปูน ต้นไม้ในพื้นที่ที่ขึ้นในสถานที่ดังกล่าวจะมีลักษณะเฉพาะ การพิจารณาจากความอุดมสมบูรณ์ของความหนาแน่นของต้นไม้จึงไม่เหมาะสม ดังนั้น จึงควรส่งพื้นที่ดังกล่าวกลับคืนไปยังกรมป่าไม้ เพื่อกันพื้นที่ให้มีสภาพเป็นป่าตามระบบนิเวศเดิมต่อไป หรือกรณีที่ภาครัฐเห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวมีความจำเป็นต้องดำเนินการขุดเจาะเหมืองแร่หรือใช้เป็นแหล่งผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานลม ภาครัฐต้องดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับชุมชนและระดับจังหวัดเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ หากได้รับความเห็นชอบจากประชาชนแล้ว ส.ป.ก. ควรส่งคืนพื้นที่ให้กับกรมป่าไม้หรือส่งมอบพื้นที่ไปยังกรมธนารักษ์เพื่อบริหารจัดการต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีเนื้อหาที่กำหนดให้ ส.ป.ก. จัดหาที่ดินมากระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม พร้อมกับ พัฒนาระบบการผลิตทางการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกลไกให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปตามบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งรัฐบาลทุกสมัยจะต้องกำหนดเป็นนโยบายหลักในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างต่อเนื่อง รัฐจึงต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน และยังเป็นแนวทางในการดำเนินการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 ด้วยการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการจัดการจัดที่อยู่อาศัย นำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อเช่าหรือเช่าทาประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น การได้จัดสรรที่ดินมอบให้เกษตรกรเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมและออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งอยู่ภายใต้แนวนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินที่กำหนดโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด้วยการนำที่ดินมาใช้ในการจัดที่ดินและการให้สิทธิที่ดิน การพัฒนาระบบการผลิตทางการเกษตร การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและมีคุณภาพชีวิตที่ดี แต่จากสภาพปัญหาประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมยังมีฐานะยากจนและปัญหาหนี้สินจำนวนมาก ระบบการจัดที่ดินของรัฐก็ไม่มีกระจายการถือครองที่ดินให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เกิดปัญหาการกระจุกตัวการถือครองที่ดินซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและมีความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรที่ดิน ในขณะที่เดียวกันเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเกิดการพัฒนาทั้งทาง

เศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น แต่ด้วยเหตุที่พื้นที่ของประเทศไทยมีจำนวนจำกัด ชุมชนเกิดการขยายตัวมากขึ้น ส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรได้รับผลกระทบมีการประกอบกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพิ่มมากขึ้น ทั้งที่ผู้ที่เป็นเกษตรกรเองหรือบุคคลที่มีใช้เกษตรกร ดังนั้น ในปี 2532 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 วรรคห้า ได้เปิดโอกาสให้มีการประกอบกิจการอื่นในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ซึ่งเป็นกิจการที่มีทั้งที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร การพาณิชย์การอุตสาหกรรม และการประกอบธุรกิจอื่น ๆ ทั้งของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยกฎหมายได้กำหนดกรอบว่าต้องเป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะกำหนดเงื่อนไขตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินถูกจำหน่ายจ่ายโอนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือบุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับสิทธิในการเช่าหรือเช่าทำประโยชน์ได้ปิดบังวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการประกอบกิจการ หรือเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการเช่าหรือเช่าทำประโยชน์ต้องการเปลี่ยนวัตถุประสงค์ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างหอพัก การสร้างโรงแรมหรือรีสอร์ท การประกอบธุรกิจการค้า เป็นต้น ส่งผลให้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินกลายเป็นชุมชนโดยที่เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. มิได้ดำเนินคดีกับผู้มิได้ปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องมาจากกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกำหนดมีลักษณะเป็นนามธรรมจึงเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในแต่ละท้องที่ทั่วประเทศ หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ดังนั้น เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลพินิจที่กว้างเกินกว่าอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดหรือการใช้ดุลพินิจที่แคบจนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงได้มีการออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2563 เพื่อกำหนดประเภทรายการกิจการไว้ท้ายระเบียบ แต่การกำหนดรายการต่าง ๆ เพิ่มเติม กลับเป็นการเอื้อประโยชน์แก่บุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้ประกอบกิจการต่าง ๆ โดยเฉพาะกิจการในข้อ 1.5 ของประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2563 ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น กิจการปั้มน้ำมัน กิจการสาธารณสุขที่เอกชนขอใช้ (เช่น โรงเรียนอนุบาล สถานรับเลี้ยงเด็ก) กิจการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (เช่น ที่อยู่อาศัย หอพัก) ทั้งที่ดำเนินการประกอบธุรกิจมาก่อนที่ประกาศดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ กลับมีสิทธิได้ตามระเบียบด้วยการจ่ายค่าเช่าให้กับ ส.ป.ก. เพื่อนำเงินเข้ากองทุน การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นเสมือนการบัญญัติกฎหมายเพื่อนิรโทษกรรมให้กับบุคคลที่กระทำผิดมาก่อนให้ได้รับสิทธิอย่างถูกต้อง ดังนั้น ส.ป.ก. จึงควรมีการทบทวนประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรต้องเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงอย่างแท้จริง

และกิจการนั้นต้องมีความจำเป็นอย่างยิ่งในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยต้องยกเลิกกิจการที่ไม่มีความเกี่ยวเนื่องกับการเกษตรทั้งหมด รวมทั้ง การกำหนดขนาดจำนวนเนื้อที่ควรพิจารณาทบทวนและปรับลดขนาดการใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อมิให้กระทบกับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ ซึ่งปัจจุบันยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ กรณีที่ภาครัฐยังได้มีคำสั่ง คสช.ที่ 31/2560 เนื่องจากในเขตปฏิรูปที่ดินพบทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แร่ น้ำมันปิโตรเลียม หรือเป็นพื้นที่เหมาะในประกอบกิจการไฟฟ้าด้วยพลังงานลม แม้ว่า ส.ป.ก. จะเป็นเพียงผู้ให้ความยินยอมให้ใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาอนุญาต เช่น การทำเหมืองแร่ หน่วยงานที่พิจารณาอนุญาตและให้สัมปทาน คือ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ แต่การดำเนินการดังกล่าวของภาครัฐกลับทำให้เกษตรกรสูญเสียประโยชน์ในการใช้สิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยที่ภาครัฐได้กล่าวอ้างถึงสภาพของที่ดินที่ไม่เอื้อหรือไม่เหมาะสมต่อเกษตรกรรมอย่างคุ่มค่า ซึ่งการที่ ส.ป.ก. พิจารณาแต่ลักษณะทางกายภาคของสถานที่ หรือเป็นกรณีที่กรมป่าไม้ได้ส่งมอบพื้นที่โดยให้เหตุผลว่าเป็นป่าเสื่อมโทรม แต่การจะพิจารณาว่าพื้นที่ใดเป็นป่าเสื่อมโทรมควรรู้ถึงระบบนิเวศและลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นสำคัญ เนื่องจากป่าเสื่อมโทรมบางแห่งสามารถฟื้นฟูกลับคืนสู่ป่าได้ หรือกรณีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่เป็นภูเขาหินหรือไม่พบแหล่งน้ำบนดิน ก็เป็นลักษณะภูมิศาสตร์ของสถานที่นั้น มิใช่เป็นป่าเสื่อมโทรมแต่อย่างใด ดังนั้น การดำเนินการของภาครัฐจึงเป็นการแทรกแซงการดำเนินการ โดยการบัญญัติกฎหมายให้ลิดรอนสิทธิของประชาชนหรือเกษตรกรที่พึงมี เนื่องจากรัฐมิได้ใช้วิธีการตามปกติในการตรากฎหมายเพื่อมิให้เกิดกระบวนการกลั่นกรองตามลำดับ แต่เป็นการออกกฎหมายบังคับใช้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทุน ทั้งนี้ กรณีที่พื้นที่ที่ ส.ป.ก. ได้รับมาจากหน่วยงานของรัฐโดยมีลักษณะที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม จึงควรส่งคืนพื้นที่ให้กับกรมป่าไม้ หรือหากมีการขอทำสัมปทานในพื้นที่ ส.ป.ก. ควรส่งมอบที่ดินให้กรมธนารักษ์บริหารจัดการและนำเงินรายได้เข้าสู่งบประมาณแผ่นดินของประเทศชาติต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 การให้บุคคลได้ใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรมีการเผยแพร่รายชื่อผู้ได้สิทธิดังกล่าว พร้อมประเภทกิจการและจำนวนการถือครองเพื่อให้เกษตรกรและประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลอย่างเปิดเผย เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมช่วยตรวจสอบประเภทกิจการที่ได้รับอนุญาตและ

ขนาดเนื้อที่ที่ครอบครองว่าตรงกับข้อเท็จจริงหรือไม่ หากพบว่ามี การดำเนินการที่ไม่ถูกต้องจะนำไปสู่ การเร่งรัดการแก้ไขปัญหาต่อไป

5.2.2 ภาครัฐควรมีการศึกษาการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) หรือ SEA เพื่อลดผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เนื่องด้วยสภาพการพัฒนาของประเทศเปลี่ยนแปลงไป ทั้งการสร้างรถไฟรางคู่ หรือการขยายเขตเป็น ชุมชนเมือง ดังนั้น การแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินแม้จะได้รับอนุญาตหรือความ ยินยอมจาก ส.ป.ก. และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยการ พิโตรเลียม กฎหมายว่าด้วยแร่ แต่จะเห็นได้ว่า การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเป็นการ ประเมินเป็นรายกิจการเท่านั้น แต่ประเทศไทยยังขาดการวางผังเมืองและกำหนดเขตพื้นที่ต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เป็นเหตุให้กิจการต่าง ๆ ที่ภาคเอกชนได้ดำเนินการอยู่กระจุกกระจายตามสภาพพื้นที่ ของประเทศไทย ย่อมหมายความว่าประชาชนแต่ละพื้นที่ย่อมได้รับผลกระทบตามจังหวัดต่าง ๆ และ ทำให้ยากต่อการแก้ไขปัญหา

5.2.3 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ยังไม่มีบทบัญญัติลงโทษ เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่กลับนำที่ดินไปจำหน่ายโดยมิชอบด้วย กฎหมายให้กับกลุ่มนายทุน หรือบุคคลอื่นที่ประสงค์จะเข้าทำประโยชน์ จนทำให้สภาพพื้นที่ที่ควรจะเป็น พื้นทางเกษตรถูกปรับเปลี่ยนไปเป็นเขตชุมชน ที่นอกจากจะมีระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานแล้ว กลับกลายเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาจนกลายเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่มีราคาสูง เป็นเหตุให้เกษตรกรที่ ได้รับสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดินจำนวนมากทำการจำหน่ายที่ดินดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายพึงทำได้เฉพาะความผิดร้ายแรง ซึ่งต้องเป็นการกระทำที่ กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงและกระทบต่อส่วนรวม เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ ดังนั้น เมื่อการซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย แต่การกระทำดังกล่าว มิได้มีลักษณะเป็นความผิดที่ร้ายแรง จึงสมควรใช้โทษปรับทางปกครองหรือวิธีการอื่นแทน โดยการยกเลิกการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินกับเกษตรกรที่มีการฝ่าฝืนด้วยการจำหน่ายที่ดินใน เขตปฏิรูปที่ดิน หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือ ผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ดังนั้น เมื่อเกษตรกรเป็นผู้กระทำการโดยเจตนาในการจำหน่ายที่ดินของรัฐอย่างผิด กฎหมาย จึงควรกำหนดโทษในลักษณะเป็น “โทษปรับเป็นพินัย” ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการกำหนด สภาพบังคับที่เป็นผลร้ายกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและไม่ใช้โทษทางอาญา เพื่อเป็นมาตรการช่วย

คุ้มครองที่ดินให้อยู่กับเกษตรกร มิใช่ขายทุนผู้มีฐานะทางการเงินหรือธุรกิจ. ด้วยการไม่ให้สิทธิกับเกษตรกรที่กระทำการดังกล่าวอีก นอกจากนี้ กรณีที่เป็นผู้ซื้อที่ดินหากเป็นกรณีที่ซื้อโดยรู้สถานะของพื้นที่ว่าเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ควรมีมาตรการกำหนดค่าปรับไว้ในกฎหมาย เพื่อเป็นการสร้างกลไกให้เกิดความเป็นธรรมและจะเป็นแนวทางหนึ่งในการขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

บรรณานุกรม

หนังสือ

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 19. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 71.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า.141, 142.
- ไพรัตน์ เตชะรินทร์. (2527). นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์ การพัฒนาปัจจุบันของประเทศไทย ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: ศักดิ์โสภากการพิมพ์. หน้า 5
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช สาขาวิชานิติศาสตร์. (2557). เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายเกษตรหน่วยที่ 8-15 พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช หน้า 10-5.
- สมยศ เชื้อไทย. (2560). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 35-36.

รายงานการวิจัย

- กวี อึ้งภา. (2555). กฎหมายปฏิรูปที่ดินในมุมมองนิติสังคมรัฐ (เอกสารวิชาการ 37 ปี ส.ป.ก. กับ การประยุกต์ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 182-184.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2530). มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า. 565 - 566

วิทยานิพนธ์/สารนิพนธ์

- เทียมทัน อุนทะสุวรรณ. (2538). การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์. หน้า 30 และ หน้า121 - 122.

ยุพาพร รูปงาม. (2545). การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงานงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการ. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะพัฒนาสังคม, สาขาการบริหารการพัฒนาสังคม, หน้า 5.

วีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์. (2552). วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2518). วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 3.

วารสาร/ บทความทางวิชาการ

อารุณ วงศ์แก้ว ประเสริฐ ตัณศิริ สุจิต จงประเสริฐ วัลลภ นาคบัว. (2563). การจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน: ศึกษาขอบเขตและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย. วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์, ปีที่ 10 ฉบับที่ 3, หน้า 764 -765.

คำพิพากษา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด. (2560). คดีหมายเลขดำที่ อ.33/2557 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 311/2560

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

เฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล. Study Room. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2564, จาก <http://chalemchai-nbtc.blogspot.com/2013/06/public-interest-theory-common-well.html>

บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 391/2534, (2534). สืบค้นเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2564, จาก http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2534/c2_0391_2534.pdf

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2554). พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518. สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2564, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%a123/%a123-20-9999-update.pdf>

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ - ชื่อสกุล	นางสาวฐิตารีย์ วงศ์ชัยธนกุล
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายระหว่างประเทศ) มหาวิทยาลัยรามคำแหง เนติบัณฑิตไทย
สถานที่ติดต่อ	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการ 1 กลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ 1111 ถ.สามเสน แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กทม. 10300
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน : 0-2242-5900 ต่อ 6131 มือถือ : 064 - 459 - 1565