



รายงานการศึกษาทางวิชาการ

เรื่อง

“กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาเกษตรกรไทย”

จัดทำโดย

นางสาวสุจิตตรา พูนสวัสดิ์

ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการ

กลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์

สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คำนำ

ตามที่สำนักกรรมการ 1, 2, 3 จัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาสำนักกรรมการ 1, 2, 3 พ.ศ. 2561–2564 ในการขับเคลื่อนแผนฉบับนี้ไปสู่การปฏิบัติได้กำหนดแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยมีภารกิจการจัดทำเอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ เป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งที่ได้กำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ 2561 ทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ นั้น

ในการนี้ เพื่อเป็นการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ 2561 ของสำนักกรรมการ 1, 2, 3 ให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงได้กำหนดแนวทางการจัดทำเอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ โดยมีการดำเนินการเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) การจัดทำเอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวาระการปฏิรูปประเทศ และ 2) การจัดทำเอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ

ผู้เขียนเห็นว่า “พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518” เป็นกฎหมายที่กำหนดให้ ส.ป.ก. จัดหาที่ดินมากระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม พร้อมกับการพัฒนาระบบการผลิตทางการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกลไกให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปตามบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งรัฐบาลทุกสมัยจะต้องกำหนดเป็นนโยบายหลักในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างต่อเนื่อง และยังเป็นแนวทางในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ผู้เขียนจึงเห็นถึงความสำคัญในการศึกษา ค้นคว้า ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติฯ ที่มีผลต่อพัฒนาเกษตรกรไทย เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ รวมถึงบุคคลในวงงานรัฐสภาได้ศึกษา ค้นคว้าต่อยอดในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานทางวิชาการเล่มนี้จะได้เป็นประโยชน์ในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

สุจิตตรา พูนสวัสดิ์

พฤษภาคม 2561

บทคัดย่อ

ประเทศไทยได้นำหลักการปฏิรูปที่ดินมาใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรม ควบคู่ไปกับการพัฒนาพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินและรายได้ของเกษตรกรเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรไทยจากการไร้ที่ดินทำกินซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 และจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินบรรลุตามวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มศักยภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อตนเองและส่วนรวม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะเป็นเครื่องมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินมายาวนานถึง 42 ปี แต่ปัจจุบันเกษตรกรไทยจำนวนมากยังประสบปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน และล้มเหลวจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่นำไปสู่การละทิ้งการประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งอาจส่งผลให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมจนขาดความมั่นคงด้านอาหารได้ในอนาคต ผู้เขียนจึงเห็นถึงความจำเป็นในการจัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการ เรื่อง “ กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาเกษตรกรไทย ” โดยมีผลสรุปตามวัตถุประสงค์ในการศึกษา ดังนี้

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไทยมีข้อจำกัดในการนำที่ดินเอกชนมาดำเนินการที่ไม่สามารถจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองได้อย่างเพียงพอที่จะส่งผลให้การถือครองที่ดินในสังคมเกิดความเท่าเทียมกันได้ตามจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปที่ดิน ในขณะที่การนำที่ดินของรัฐบาลปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐยังไม่สามารถกระจายสิทธิการถือครองที่ดินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตามหลักการปฏิรูปที่ดิน ส่งผลให้ปัจจุบัน ส.ป.ก. ไม่สามารถจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้วกว่า 370,000 ราย ในขณะที่งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้รับความสำคัญและดำเนินการอย่างจริงจังต่อเนื่อง ได้ส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินยังประสบปัญหาของสภาพพื้นที่ไม่มีศักยภาพเหมาะสมในการทำเกษตรทำให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความล้มเหลวจากการประกอบอาชีพจนนำไปสู่การเปลี่ยนสิทธิการถือครองที่ดินอย่างผิดกฎหมายและการใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดวัตถุประสงค์โดยนายทุนผู้ไม่ใช่เกษตรกรตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ ดังนั้น สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ดำเนินการมาตลอด 42 ปี นั้น แม้จะส่งผลดีต่อเกษตรกรบางส่วนให้เกิดความมั่นคงในการครอบครองที่ดินมากขึ้น แต่การดำเนินการยังไม่สามารถพัฒนาเกษตรกรไทยได้อย่างยั่งยืน

2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและแนวทางแก้ไข

ปัญหาข้อกฎหมายมีความล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และมีข้อบกพร่องที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ การนำที่ดินเอกชนมาดำเนินการปฏิรูป

ที่ดินตามมาตรา 29 ไม่มีประสิทธิภาพ การควบคุมสิทธิของเกษตรกรที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 30 วรรคหก มาตรา 39 เป็นข้อจำกัดในการใช้สิทธิประโยชน์ที่ดินของเกษตรกร โครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 12 และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด มาตรา 13 ยังไม่มีความสมดุลและขาดการมีส่วนร่วมของเกษตรกรผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่สะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้ ปัญหาจากนโยบายและการขับเคลื่อนภารกิจการปฏิรูปที่ดินไม่มีความต่อเนื่องและขาดประสิทธิภาพ ประกอบกับนโยบายการพัฒนาประเทศโดยเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมที่ยังต้องพึ่งพิงการส่งออกสินค้าการเกษตรแต่รัฐบาลกลับไม่ให้ความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและสร้างเกษตรกรให้เกิดความเข้มแข็ง ทำให้เกษตรกรล้มเหลวในการประกอบอาชีพจนไม่สามารถสร้างรายได้จากที่ดินของตนได้อย่างเพียงพอที่จะดำรงชีพและชำระหนี้ได้ จนจำเป็นต้องขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่นำไปสู่การเปลี่ยนสิทธิการถือครองที่ดินโดยผิดกฎหมายและใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ โดยที่ ส.ป.ก. ไม่สามารถใช้อำนาจทางกฎหมายเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ แต่ปัจจุบันรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ที่ 36/2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐแบบพิเศษเข้ามาดำเนินการแก้ไขจนสามารถนำที่ดินดังกล่าวมาจัดสรรให้เกษตรกรได้ถึง 284,643 ไร่ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ปัญหาการครอบครองที่ดินโดยผิดกฎหมายมีมานาน โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายไม่สามารถนำมาใช้เป็นมาตรการเพื่อดำเนินแก้ไขปัญหามาได้สำเร็จ แต่อำนาจรัฐหรือนโยบายของรัฐที่ชัดเจนกลับทำให้การปฏิรูปที่ดินสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สะท้อนให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายขึ้นอยู่กับอำนาจรัฐมากกว่าตัวบทบัญญัติของกฎหมาย

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า กฎหมายฉบับนี้ถือว่าเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินด้านการบริหารจัดการที่ดินที่รัฐบาลทุกสมัยต้องนำไปใช้บังคับอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปตามบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ยังมีเนื้อหาที่กำหนดแนวทางการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ดังนั้น การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้บรรลุผลสำเร็จได้ คือ การแก้ไขกฎหมายที่ยังมีข้อบกพร่อง พร้อมกับการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินการตามอำนาจรัฐหรือนโยบายของรัฐบาลที่มีความไม่แน่นอนจากผลทางการเมืองซึ่งมีผลให้การปฏิรูปที่ดินไม่มีความต่อเนื่องและขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ รัฐควรกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประเทศที่เน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรเป็นหลักสำคัญด้วยการส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรให้เข้มแข็ง การพัฒนาทักษะอาชีพของเกษตรกรโดยมุ่งสร้างองค์ความรู้ให้แก่เกษตรกร เช่น จัดการพื้นที่เพื่อการผลิตในระบบเกษตรผสมผสาน การสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เกษตรกรเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จากการบังคับใช้กฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร รวมทั้งการติดตามดูแลเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
สารบัญ	ค
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	3
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม หรือแนวคิด ทฤษฎีและงานศึกษา	4
2.1 แนวคิดและหลักการของกฎหมาย	4
2.1.1 ความเป็นมา ความหมายและหลักการปฏิรูปที่ดิน	4
2.1.2 หลักการพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	5
2.1.3 การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติฯ	7
2.1.4 นโยบายและแผนการขับเคลื่อนการปฏิรูปที่ดินของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	11
บทที่ 3 ผลการศึกษา	15
3.1 ศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	15
3.2 ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมและแนวทางแก้ไข	18
บทที่ 4 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	24
4.1 สรุปผลการศึกษา	24
4.2 อภิปรายผล	26
4.3 ข้อเสนอแนะ	27
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	
ภาคผนวก ข พระราชกฤษฎีกาและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	

สารบัญตาราง

ตารางที่

หน้า

1 ผลการจัดที่ดิน ปี 2518

10

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดิน : ปัจจัยหลักทางการเกษตร

ภาคการเกษตรของไทยเป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ เป็นรากฐานของการสร้างความมั่นคงทางอาหารของประเทศและของโลก ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในภาคการผลิตทางการเกษตร เมื่อพิจารณาอัตราการเจริญเติบโตของภาคการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 พบว่า ผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคการเกษตรขยายตัวเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 3.94 ต่อปี และในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-11 อัตราการเติบโตของ ภาคการเกษตร มีแนวโน้มชะลอตัวลงเรื่อย ๆ จนกระทั่งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ภาคการเกษตรขยายตัวเพียง ร้อยละ 0.10 ต่อปี เนื่องจากได้รับผลกระทบจากความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ และภัยธรรมชาติที่ค่อนข้างรุนแรง อย่างไรก็ตาม ภาคการเกษตรยังคงมีบทบาทสำคัญกับการพัฒนาประเทศในหลายมิติ เนื่องจากการส่งออกสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์สามารถสร้างรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศเป็นมูลค่าสูงในแต่ละปีและเมื่อพิจารณาสัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคการเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (ณ ราคาประจำปี) พบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 มีสัดส่วนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 11.05 เพิ่มขึ้นจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 8.98 (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559, น. 2)

จากความสำคัญของภาคการเกษตร ที่ดินถือเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในการผลิตสินค้าการเกษตรที่เป็นแหล่งรายได้และผลผลิตสินค้าทางการเกษตรที่ทำให้ประเทศเกิดความมั่นคงทางด้านอาหาร และเป็นแหล่งรองรับแรงงานที่ไม่สามารถจะหางานทำได้ ช่วยบรรเทาความยากจน ตลอดจนใช้เป็นเงื่อนไขเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองมาโดยตลอด (ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2535, น. 5) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าที่ดินจะเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญยิ่งของภาคการเกษตร แต่เกษตรกรผู้ประกอบการอาชีพทางการเกษตรส่วนใหญ่ของประเทศยังประสบปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน การถือครองที่ดินที่ยังกระจุกตัวอยู่ในการครอบครองของผู้มีอำนาจหรือฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าและเกิดการเอาเปรียบผู้เช่าที่ดินและเกษตรกรผู้ยากจน ส่งผลให้เกิดปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมจนกลายเป็นความขัดแย้งในสังคมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมเศรษฐกิจและการเมือง จนนำไปสู่การปฏิรูปที่ดินด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 และจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้น โดยมีภารกิจในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

ปัจจุบันการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติฯ ได้จัดสรรที่ดินให้เกษตรกรแล้ว 2,792,313 ราย พื้นที่ 35,663,568 ไร่ จำนวน 3,559,896 แปลง ซึ่งแม้ว่า ส.ป.ก. มีการดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหลายล้านไร่ แต่ปัจจุบันเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินมาขึ้นทะเบียนขอรับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. จำนวนมาก และมีเกษตรกรจำนวนมากที่ยังเช่าที่ดินของผู้อื่นในการ

ประกอบอาชีพโดยเฉพาะในเขตพื้นที่ภาคกลาง อีกทั้งเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินยังประสบปัญหาสภาพพื้นที่ไม่มีความเหมาะสมในการทำการเกษตร เช่น ขาดแคลนแหล่งน้ำ ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ รวมถึงขาดเงินทุนในการทำการเกษตร ซึ่งเป็นปัจจัยให้เกษตรกรละทิ้งอาชีพเกษตรกรรมและอพยพเข้าหางานทำในเมือง ตลอดจนเกษตรกรยังมีความเสี่ยงในการสูญเสียที่ดินทำกินจากภาวะหนี้สิน ซึ่งเป็นสิ่งให้ต้องพิจารณาว่า เพราะเหตุใดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ดำเนินการมายาวนานถึง 42 ปี จึงยังไม่สามารถพัฒนาเกษตรกรให้มีที่ดินทำกิน เพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างยั่งยืนและยกระดับคุณภาพชีวิตให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้

ในขณะที่การเข้าถึงสิทธิในที่ดินของประชาชนและการช่วยเหลือเกษตรกร ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 72 (3) ที่กำหนดให้รัฐมีมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และมาตรา 73 กำหนดให้รัฐจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ดินทำกิน โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด อีกทั้งหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ข. ด้านอื่น ๆ ยังกำหนดให้ภาครัฐต้องจัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม การตรวจสอบกรรมสิทธิ์ และการถือครองที่ดินทั่วประเทศ นอกจากนี้ แผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ได้กำหนดให้ภาครัฐกระจายสิทธิการถือครองทรัพย์สินให้มีความเป็นธรรม เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ประชาชนทุกกลุ่ม รวมทั้งการมีมาตรการสนับสนุนให้ประชาชนมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งจะช่วยยกระดับความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชนไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560, น. 97) รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ที่กำหนดแผนการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ โดยการผลักดันกลไกการกระจายที่ดินทำกิน และการบริหารจัดการที่ดินของชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560, น. 4)

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีเนื้อหาที่กำหนดให้ ส.ป.ก. จัดหาที่ดินมากระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม พร้อมกับการพัฒนาระบบการผลิตทางการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกลไกให้การใช้อำนาจอรัฐเป็นไปตามบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งรัฐบาลทุกสมัยจะต้องกำหนดเป็นนโยบายหลักในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างต่อเนื่อง และยังเป็นแนวทางในการดำเนินการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่สอดคล้องตามแผนยุทธศาสตร์ของชาติระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องติดตามการดำเนินงานจากภาครัฐทั้งการแก้ไขกฎหมายและการขับเคลื่อนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง เพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเกษตรกรโดยแท้จริง

จากสภาพปัญหาและความสำคัญดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญในการศึกษา ค้นคว้า ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม

พระราชบัญญัติฯ และนโยบายขับเคลื่อนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ส.ป.ก. ที่มีผลต่อพัฒนาเกษตรกรไทย ปัญหาอุปสรรคจากการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและแนวทางแก้ไข เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ในการแก้ไขปัญหาให้เกษตรกรและเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานให้ภาครัฐได้พิจารณาต่อไป โดยการจัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการเรื่อง “กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาเกษตรกรไทย”

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

1.2.2 ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและแนวทางแก้ไข

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการศึกษาจากเอกสาร (Document Study) เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการศึกษา ได้แก่ เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 ระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 เอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ได้แก่ บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย ซึ่งวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่ออธิบาย

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ทำให้ทราบผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

1.4.2 ทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและแนวทางแก้ไข

1.4.3 สำนักกรรมการ 1 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการรองรับภารกิจของคณะกรรมการโดยเฉพาะด้านการเกษตร มีฐานข้อมูลสนับสนุนคณะกรรมการเกี่ยวกับผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 รวมถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม หรือแนวคิด ทฤษฎีและงานศึกษา

การศึกษาเรื่อง “กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาเกษตรกรไทย” ผู้เขียนได้ศึกษาแนวคิดในการปฏิรูปที่ดิน และหลักกฎหมาย ประกอบด้วย ความหมายและหลักการปฏิรูปที่ดินหลักการพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติฯ นโยบายและแผนการขับเคลื่อนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ส.ป.ก.

2.1 แนวคิดและหลักการของกฎหมาย

2.1.1 ความเป็นมา ความหมายและหลักการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินได้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2332 ในประเทศฝรั่งเศส โดยมีลักษณะเป็นการจัดสรรระบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบประณีตระบอบที่เป็นเพียงมาตรการที่ช่วยเหลือผ่อนปรนความกดดันทางการเมือง และช่วยให้ผู้ปกครองประเทศสร้างอำนาจและเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศได้ในระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติใหญ่ในประเทศรัสเซียเมื่อปี พ.ศ. 2460 ได้มีการปฏิรูปที่ดินที่เรียกว่า "การปฏิวัติที่ดิน" โดยเป็นการจัดระบบการกระจายการถือครองที่ดินอย่างจริงจังและรุนแรงจนส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองอย่างมากมาย รวมถึงช่วยให้ผู้ปกครองประเทศสามารถสร้างอำนาจและรักษาเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศได้อย่างมั่นคง (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2561)

ไมเคิล ลิปตัน (Michael Lipton) ได้กล่าวว่า การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การที่รัฐ (หรือสถาบันอื่นที่มีอำนาจ) บังคับเอาที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ มาเป็นของรัฐ โดยมีการจ่ายค่าตอบแทนบางส่วนให้แก่เจ้าของที่ดินและนำเอาที่ดินที่ไปใช้เพื่อการเกษตร ในรูปแบบที่สามารถกระจายผลประโยชน์อันเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนกับที่ดินได้กว้างขวางกว่าเดิม โดยที่รัฐจะขายหรือให้เช่าที่ดินนั้นในรูปแบบย่อย ๆ หรืออาจใช้แปลงเกษตรกรรมรวม ซึ่งเป็นนโยบายที่สร้างความเป็นธรรมหรือเท่าเทียมกันในสังคมซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยการลดความไม่เท่าเทียมกันลงไป เช่น การจัดสรรที่ดินของรัฐให้เกษตรกร ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูปที่ดินของดอเรียน วอริเนอร์ (Dorean Warriner) ที่มีความเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างแคบ คือ การกระจายทรัพย์สินหรือสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์ของชาวไร่ชาวนาขนาดเล็ก และแรงงานรับจ้างทางการเกษตรกับความหมายอย่างกว้าง หมายถึงการปรับปรุงเงื่อนไขการเช่าที่ดิน สิ้นเชื้อเพื่อการเกษตร (กวิละปัทมา, อ่างใน พิชัย เตชะทอง, 2559, น. 25)

การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินจากคนที่มีที่ดินมากเกินไป ความจำเป็นไปให้คนที่ไม่มีที่ดินน้อย หรือไม่มีที่ดินทำกินเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน และเกิดความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (พิชัย เตชะทอง, 2559, น. 25)

ปัจจุบันการปฏิรูปที่ดินมุ่งพัฒนาการสร้างความเข้มแข็งให้ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพด้วยการจัดระบบที่ดิน การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสร้างหลักประกันที่มั่นคงแก่เกษตรกร การกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน การจัดระบบการเช่าที่ดิน การเก็บภาษีที่ดินเพื่อความเป็นธรรม การพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคม เช่น การให้สินเชื่อเกษตรกร การจัดหาเงินทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาทางกายภาพ เช่น การปรับปรุงและบำรุงที่ดิน การจัดระบบการชลประทาน (ปิยาพร อรุณพงษ์, 2555, น. 7)

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยการที่รัฐสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการผลิตถือว่าเป็นความหมายของคำว่า “การปฏิรูปการเกษตร” (Agrarian Reform) แทนความหมายของ “การปฏิรูปที่ดิน” ที่ได้ขยายความเพิ่มเติมในภายหลัง เนื่องจากเห็นว่าการปฏิรูประบบการถือครองที่ดินโดยที่รัฐไม่ดำเนินการสนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตหรือปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตแล้วชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรย่อมไม่ดีขึ้น การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นมาตรการที่ช่วยให้กระบวนการพัฒนาคล่องตัวขึ้น (พินิต, 2530 อ้างใน ไฉไล ศักดิรวพงศ์ และสุรพันธ์ เพชรภา, 2540, น. 32)

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปที่ดินหมายถึง การปฏิรูปการเกษตรโดยรัฐจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ที่ดินทำกินอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม พร้อมกับปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มศักยภาพเกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

2.1.2 หลักการพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบด้วยรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ

การปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นในช่วง ปี 2516-2518 มีมูลเหตุสำคัญจากการเดินขบวนเรียกร้องต่อรัฐบาลในหลายพื้นที่และหลายครั้งของกลุ่มชาวไร่ชาวนา นักศึกษา นักการเมือง เนื่องจากปัญหาที่เกษตรกรเดือดร้อนจากการต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินที่ต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูงเกินควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษาจึงทำให้อัตราการผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากการเช่าที่ดิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ รัฐบาลในสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงจำเป็นต้องต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและใช้ที่ดินอย่างคุ้มค่าเกิดประโยชน์มากที่สุด ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อเป็นเครื่องมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมควบคู่ไปกับการพัฒนาพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินและยกระดับรายได้ของเกษตรกรด้วย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 79, มาตรา 80, มาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554, น. 17) โดยปัจจุบันมีความสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 72 (3) มาตรา 73 และหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ข. ด้านอื่น ๆ (2) กำหนดให้ภาครัฐต้องจัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั่วประเทศ

พระราชบัญญัตินี้ผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 พร้อมกับการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. ซึ่งกำหนดให้มีการบริหารในรูปแบบสำนักงานเทียบเท่ากรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีเลขาธิการเป็นหัวหน้าสำนักงาน โดยมี

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้กำหนดนโยบาย มาตรการ การออกระเบียบและกฎกระทรวงต่าง ๆ ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน รวมถึงควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. อีกทั้งมีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจที่มีบทบัญญัติควบคุมการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นธรรม โดยได้รับอิทธิพลของแนวความคิดอุดมการณ์รัฐสวัสดิการที่ว่า รัฐควรมีหน้าที่หรือภารกิจในการควบคุมหรือแทรกแซงการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม รวมทั้งมีหน้าที่ในการจัดหาปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐานคือ ที่ดินให้แก่ประชาชนผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าและเกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (เทียมทัน อุนหะสุวรรณ, 2538, น. 121-122) อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายนี้มีจุดมุ่งหมายให้รัฐดำเนินการจัดหาที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมให้แก่ประชาชนอย่างเป็นธรรมและเกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างคุ้มค่า นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจให้ ส.ป.ก. ดำเนินการควบคุมและพัฒนาเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เช่น ควบคุมขนาดการถือครองที่ดินตามประเภทและความสำคัญของการเกษตรที่ต้องคำนึงถึงความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม ควบคุมสิทธิของเกษตรกรห้ามมิให้โอนสิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อมุ่งคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ส่วนอำนาจในการแทรกแซงพัฒนาสนับสนุนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น กำหนดให้คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประสิทธิภาพ การจัดตั้งกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายให้การปฏิรูปที่ดินบรรลุตามวัตถุประสงค์ กฎหมายฉบับนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมควบคุมไปกับการพัฒนาอย่างครอบคลุมรอบด้านทั้งด้านสังคม การเมือง การปกครองที่มีความหลากหลาย เพื่อให้กฎหมายสามารถเป็นกลไกที่ตอบสนองภารกิจของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและประโยชน์ของมหาชนได้อย่างแท้จริง (กวี อึ้งเถา, 2555, น. 182-184)

ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังมีบทบัญญัติที่ไม่รัดกุมและเหมาะสมทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปที่ดินหลายประการ เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการแก้ไขจำนวน 2 ครั้ง ได้แก่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 แก้ไขการออกพันธบัตร การชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรือสิ่งสาธารณูปโภค เพื่อให้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เช่น การขยายขอบเขตการจัดที่ดินและให้ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินของรัฐประเภทอื่นมาดำเนินการได้โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายเดิม

2) นิยามของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า “การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น”

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเกษตรที่นำหลักการปฏิรูปที่ดินมาเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ซึ่งส่งผลให้เกิดภารกิจของ ส.ป.ก. ประกอบด้วย (1) งานจัดที่ดิน ได้แก่ จัดหาที่ดินเอกชนจากผู้ซึ่งมีที่ดินเกินกว่าที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดมากระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน เพื่อลดการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินและเกิดความเท่าเทียมกันในสังคม รวมทั้งกำหนดวิธีการนำที่ดินของรัฐมากระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม (2) งานพัฒนาช่วยเหลือและสนับสนุนด้านปัจจัยการผลิตและสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาอาชีพเกษตรกร เช่น การคมนาคม ระบบชลประทาน การให้สินเชื่อ เพื่อให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้มั่นคงยั่งยืน

2.1.3 การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติฯ

โดยกำหนดเนื้อหาไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา 25-39) สรุปสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและจัดหาที่ดิน

มาตรา 25 กำหนดให้การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและไม่ได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ตามมาตรา 25 ทวิ

โดยที่ดินที่นำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมี 2 ประเภท ได้แก่ 1.1) ที่ดินของรัฐตามมาตรา 26 ได้แก่ (1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพไป เช่น ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ (2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของหน่วยราชการเมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว เช่น ที่สงวนหวงห้ามทหาร (3) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่ถูกทอดทิ้งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี (4) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพสถานะเดิมของที่ดินโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายนั้น

1.2) ที่ดินเอกชน หมายถึง 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, ที่ราชพัสดุ, ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามมาตรา 29 คือ ที่ดินที่ ส.ป.ก. ใช้อำนาจในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากผู้ซึ่งมีที่ดินเกินสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดินมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรได้เช่าหรือเช่าซื้อสถาบันเกษตรกรได้เช่าหรือเช่าซื้อ ดังต่อไปนี้ (1) ที่ดินซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันเป็นเจ้าของใช้ประกอบเกษตรกรรมในส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่ (2) ที่ดินซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันเป็นเจ้าของใช้ประกอบเกษตรกรรมประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ในส่วนที่เกินกว่า 100 ไร่ (3) ที่ดินแปลงที่เจ้าของไม่ได้ใช้ประกอบ

เกษตรกรรม หรือประกอบเกษตรกรรมเพียงเล็กน้อยหรือบางส่วน ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในส่วนเกินกว่า 20 ไร่

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินต้องการขายที่ดินให้ ส.ป.ก. ทั้งหมด ส.ป.ก. ก็สามารถจัดซื้อที่ดินได้ทั้งหมด ในส่วนของการเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 34 ได้กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับ แต่จนถึงปัจจุบันนี้ ส.ป.ก. ยังมิได้ใช้มาตรการเวนคืนที่ดิน เพราะมีข้อจำกัดบางประการที่ต้องแก้ไข (กานดา ศากยะโรจน์, 2560, น. 36)

2) การจัดที่ดินและการควบคุมสิทธิ

มาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาดังกล่าวแล้วทุกประเภทกำหนดให้ไม่เป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และยังกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ

2.1) ขั้นตอนการจัดที่ดิน

ขั้นตอนการจัดที่ดินของรัฐ เมื่อประกาศเขตแล้ว ส.ป.ก. จะทำการสำรวจ รังวัดพื้นที่ สอบสวนสิทธิผู้ถือครองตามระเบียบ/ขั้นตอน และมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (เอกสารส.ป.ก. 4-01 ไม่ใช่เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเพียงการผ่อนผันให้ได้เข้ามาอยู่ทำกินในที่ดินแปลงนั้นโดยได้รับอนุญาตแล้วและไม่เป็นความผิดฐานบุกรุกเท่านั้น มิใช่การให้สิทธิตามกฎหมายที่ดิน) โดยปัจจุบันเกษตรกรไม่ต้องทำสัญญาเช่าแต่อย่างใด ส่วนขั้นตอนการจัดที่ดินเอกชน เมื่อ ส.ป.ก. ได้ที่ดินพร้อมแล้วจะพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินที่ยื่นความประสงค์ขอที่ดินไว้ตามระเบียบ/ขั้นตอน หลังจากนั้นจะจัดให้เกษตรกรทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อทำประโยชน์ต่อไป (อาทิตยา พองพรหม, 2560, น. 81)

การจัดที่ดินแบ่งได้ตามประเภทของกิจการเป็น 4 ประเภท คือ (1) การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2) การจัดที่ดินเพื่อกิจการอื่นอันเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 30 วรรคห้า (3) การจัดที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคซึ่งเป็นบริการสาธารณะประโยชน์ (4) การจัดที่ดินเพื่อการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น

2.2) ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

(1) เกษตรกร ตามนิยามในมาตรา 4 หมายความว่า “ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกรบรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกาด้วย” จากความหมายดังกล่าวประกอบกับพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 จึงสามารถแบ่งเกษตรกรออกเป็น 2 ประเภท ดังต่อไปนี้ (ก) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักแต่ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ (ข) ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกรแต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรและขอรับการจัดที่ดิน โดยบุคคลดังกล่าวต้องไม่มีที่ดินเป็นของตนเองและต้องไม่มีอาชีพอื่นซึ่งมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การครองชีพได้แก่ ผู้ยากจนซึ่งมีรายได้

ต่ำกว่า 30,000 บาทต่อปี และ ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่า ในประเภทวิชาชีพหรือเทียบเท่า ในประเภทวิชาเกษตรกรรม รวมถึงบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

(2) สถาบันเกษตรกร ตามนิยามในมาตรา 4 หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ โดยปัจจุบันเริ่มดำเนินการจัดที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกรในรูปแบบของสหกรณ์การเกษตรด้วย ซึ่งสหกรณ์ขอใช้ที่ดินโดยการเช่าเพื่อจัดสรรให้สมาชิกสหกรณ์ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม (อาทิตยา พงพพรม, 2560, น. 113)

2.3) การจัดขนาดการถือครองที่ดิน โดยมาตรา 19 (2) กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา 30 ซึ่งได้กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามขนาดการถือครองที่ดิน ได้แก่ (1) ไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรมทั่วไป (2) ไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับใช้ประกอบเกษตรกรรมประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ (3) จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ตามจำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร (4) ในกรณีถ้าเป็นที่ดินของรัฐเกษตรกรครอบครองอยู่แล้วก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนดจัดให้ตามที่ครอบครองได้แต่ไม่เกิน 100 ไร่

2.4) การควบคุมสิทธิในที่ดิน

การควบคุมสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินต้องตกเป็นผู้ใช้หรือผู้ไร้ที่ทำกินอีก โดยการควบคุมสิทธิในที่ดินแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ

2.4.1) ช่วงก่อนได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก. กำหนดให้เกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 เช่น ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองและไม่นำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ ยินยอมทำสัญญาเช่าหรือทำสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยและต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม และสภาพแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ มาตรา 30 วรรคหก กำหนดให้สิทธิการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ การโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดก เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดเงื่อนไขห้ามเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังบุคคลอื่น เว้นแต่เป็นคู่สมรสหรือบุตรหรือเครือญาติได้แต่ต้องโอนเพียงรายเดียวเท่านั้น

2.4.2) ช่วงหลังจากได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดิน เกษตรกรที่ได้ชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าชดเชยครบถ้วนแล้ว จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองและจัดการทำประโยชน์ในที่ดินได้ตามประสงค์ แต่จะต้องตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับของมาตรา 39 ซึ่งกำหนดห้ามเกษตรกรทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือโอนกลับมายัง ส.ป.ก. ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.5) ผลการดำเนินงานจัดที่ดิน

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติฯ ได้มุ่งเน้นดำเนินการจัดที่ดินเอกชนมาปฏิรูปที่ดินในช่วงปี พ.ศ. 2518-2519 เท่านั้น โดยเริ่มต้นจากผืนดินที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 ทรงพระราชทานให้ ส.ป.ก. ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระบุรี นครปฐม นครนายก ปทุมธานี รวมทั้งจัดซื้อที่ดินเอกชนจากผู้ถือครองที่ดินที่มีจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดในท้องที่ 29 อำเภอของจังหวัดดังกล่าว พื้นที่รวม 730,000 ไร่ เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าและเช่าซื้อ ส่วนการจัดที่ดินของรัฐมีเพียงเล็กน้อย เช่น พื้นที่จังหวัดอุดรธานี สบบุรี ราชบุรี เนื้อที่รวม 60,000 ไร่ แต่เนื่องจากการจัดที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดินมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ จำนวนที่ดินที่จะหาจัดซื้อและใช้ระยะเวลานานกว่าจะได้ที่ดินมาดำเนินการปฏิรูป ทำให้ปี พ.ศ. 2520 ส.ป.ก. เริ่มจัดที่ดินของรัฐมาดำเนินการในจำนวน 800,000 ไร่ ในปี พ.ศ. 2521 เพิ่มขึ้น 2.7 ล้านไร่ ในขณะที่มีการนำที่ดินเอกชนมาดำเนินการเพียง 300,000 ไร่ และนับแต่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้ทำให้ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการได้โดยไม่ต้องถอนสภาพตามกฎหมายเดิม จน ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ 4 ล้านไร่ (ปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ, 2554, น. 204, 275-276)

ปัจจุบัน ส.ป.ก. ดำเนินการจัดที่ดินไปแล้วจำนวน 72 จังหวัด 736 อำเภอ 3,856 ตำบล จัดสรรให้เกษตรกร 2,792,313 ราย พื้นที่ 35,663,568 ไร่ จำนวน 3,559,896 แปลง โดยมีเกษตรกรได้รับสิทธิการทำประโยชน์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1.53 ล้านราย ภาคเหนือ 0.69 ล้านราย ภาคกลาง 0.32 ล้านราย และภาคใต้ 0.25 ล้านราย (อาทิตย์ยา พงษ์พรหม, 2560, น. 83) โดยประกอบด้วยที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน ปรากฏตามตาราง ดังนี้

ประเภทที่ดิน	พื้นที่ดำเนินการ (ไร่)	จำนวนเกษตรกรที่รับการจัดสรร (ราย)	พื้นที่ที่จัดสรรแล้ว (ไร่)	จำนวนแปลง
ที่ดินรัฐ	40,024,888 (98.65%)	2,763,380 (98.96%)	35,203,416 (98.65%)	3,525,949 (98.93%)
ที่ดินเอกชน	547,566 (1.35%)	29,079 (1.04%)	480,804 (1.35%)	38,050 (1.07%)
	40,572,454 (100%)	2,792,459 (100%)	35,684,220 (100%)	3,563,990 (100%)

ตารางที่ 1 ผลการจัดที่ดิน ปี 2518 – 2560

สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินพบว่า เป็นพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างประมาณร้อยละ 3.88 แหล่งน้ำร้อยละ 1.86 พื้นที่ส่วนใหญ่มีการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว โดยปลูกข้าวเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาয়พารา มันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพด ตามลำดับ ที่เหลือเป็นพื้นที่การเกษตรประเภทอื่น และกิจกรรมอื่น

3) ขั้นตอนการพัฒนาและการจัดระบบการผลิตและการจำหน่าย

ในส่วนของการพัฒนาระบบการผลิตและการจำหน่าย มาตรา 19 ได้กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแนวทางการดำเนินงาน เช่น มาตรา 19 (5) กำหนดการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน (2) มาตรา 19 (6)

กำหนดแผนการส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรมปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการต่าง ๆ

งานพัฒนาถือเป็นขั้นตอนการปฏิรูปที่ดินที่จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรในการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนขั้นตอนของการพัฒนาประกอบด้วย งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและงานพัฒนารายได้ โดยงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นสิ่งจำเป็นอันดับแรกก่อนที่จะพัฒนารายได้ให้แก่เกษตรกร ซึ่งหากไม่มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแล้วโอกาสที่เกษตรกรจะเข้าทำประโยชน์และใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ย่อมจะน้อยลง ผลสุดท้ายเกษตรกรไม่อาจใช้ประโยชน์และต้องละทิ้งที่ดินทำกิน อันจะส่งผลให้เกิดปัญหาความยากจน การขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศได้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2540, น. 18-19)

ทั้งนี้ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างกว้างขวางในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2523-2537 เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,128.96 ล้านบาท เช่น ก่อสร้างถนน 32,540.77 กิโลเมตร ก่อสร้างแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและการบริโภค เช่น ฝาย อ่างเก็บน้ำ ทำนบ สระน้ำ จำนวน 58,795 แห่ง และแม้ว่างานพัฒนาจะมีข้อจำกัดด้านงบประมาณแต่ ส.ป.ก. ได้หาแหล่งเงินทุนจากโครงการความร่วมมือและช่วยเหลือด้านเทคนิคจากต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น รวมทั้งแหล่งเงินกู้ต่างประเทศ เช่น World Bank และ OECF อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลได้มีนโยบายกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและมีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการพัฒนาในพื้นที่ทุก ๆ ด้านเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 ส.ป.ก. ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใด ๆ ในพื้นที่ ในขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดินยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างครอบคลุมเพียงพอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ให้ความสำคัญในการดำเนินงาน (ปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ, 2554, น. 268, 274, 276) และ ส.ป.ก. ได้ยุติบทบาทในการดำเนินงานพัฒนาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 จากผลบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2552, น. 60) ปัจจุบัน ส.ป.ก. ยังดำเนินการในลักษณะบูรณาการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการผลิตของเกษตรกร เช่น ถนน และทางลำเลียงในแปลงเกษตรกรรม สระน้ำประจำไร่นา ระบบชลประทาน จุลภาค เป็นต้น ส่วน ส.ป.ก. ดำเนินการเองเฉพาะการพัฒนาในพื้นที่ และโครงการพิเศษเท่านั้น เช่น พื้นที่นิคมการเกษตร และโครงการตามแนวพระราชดำริ (อาทิตยา พองพรหม, 2560, น. 113)

2.1.4 นโยบายและแผนการขับเคลื่อนการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

1) นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานของ ส.ป.ก.ปี 2560-2564 โดยแผนงานมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) แผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) และแผนพัฒนาการเกษตร 5 ปี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ได้แก่ การบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน การสนับสนุนเงินทุนเพื่อ

การปฏิรูปที่ดินอย่างคุ้มค่า การจัดการองค์กร ซึ่งแผนการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ประจำปีงบประมาณ 2560-2564 (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2560) ประกอบด้วย

1.1) แผนงานพื้นฐาน คือ การดำเนินงานตามภารกิจหลัก ของ ส.ป.ก. ได้แก่ (1) การจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรในที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน โดยสนับสนุนให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดิน (2) งานตรวจสอบการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยตรวจสอบติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างต่อเนื่องเพื่อไม่ให้เกิดการซื้อขายสิทธิหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผิดกฎหมาย ในปัจจุบัน ส.ป.ก. ได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์ แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ และภาพถ่ายดาวเทียมมาใช้ร่วมกับติดตามตรวจสอบในพื้นที่เพื่อให้เกิดการทำงานที่สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น (3) งานพัฒนาเกษตรกร โดย ส.ป.ก. ได้ผลักดันเกษตรกรและชุมชนให้มีส่วนร่วมในการทำงานมากขึ้น รวมถึงการให้ความสำคัญกับการสร้างและพัฒนากลไกท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักในการสนับสนุนการพัฒนาในพื้นที่โดยเฉพาะผู้นำเกษตรกร เกษตรกรรุ่นใหม่ทั้งในรูปของปัจเจกและกลุ่มเครือข่าย โดยปี พ.ศ.2559 ได้ร่วมขับเคลื่อนตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น การพัฒนาที่ดินแปลงรวม การพัฒนาที่ดินแปลงใหญ่ การลดต้นทุน และการส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์ เป็นต้น

1.2) แผนงานตามยุทธศาสตร์ เป็นการดำเนินการตามนโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและตามแนวทางพระราชดำริในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน ได้แก่ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และโครงการส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปหัตถกรรมพื้นบ้านของไทย

1.3) แผนงานบูรณาการตามยุทธศาสตร์ประเทศ คือ การดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล ในลักษณะบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 3 แผนงาน ได้แก่ (1) แผนงานบูรณาการการพัฒนาศักยภาพการผลิตภาคเกษตร เช่น การดำเนินโครงการระบบส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ โดยการเพิ่มคุณภาพผลผลิตและการลดต้นทุนการผลิต รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรรายย่อยให้มีความเข้มแข็ง (2) แผนบูรณาการจัดการปัญหาที่ดินทำกิน เช่น โครงการจัดที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรตามนโยบายรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพและเกิดผลโดยเร็ว (3) แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เช่น โครงการเพิ่มพื้นที่ชลประทานเป็นการพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อใช้ในการผลิตในเขตปฏิรูปที่ดิน

2) นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย การดำเนินงาน ดังนี้

2.1) **การแก้ไขกฎหมาย** โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2559 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. และมีมติเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2559 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. พร้อมทั้งให้นำร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมารวมเป็นฉบับเดียวกันต่อมาเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามแนวทางการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

แล้วและอยู่ระหว่างจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เหตุผลของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับในเขตปฏิรูปที่ดินมีบุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าทำการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิรูปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ต้องการให้จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเพื่อให้มีที่ดินทำกิน และเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของรัฐบาลบรรลุตามวัตถุประสงค์โดยเร็ว (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2561)

2.2) มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย โดยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ที่ 36/2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 เพื่อให้ผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดและไม่ยินยอมเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูปที่ดินได้มีโอกาสในการพิสูจน์สิทธิที่ดินของตนเองในระยะเวลาอันสั้น

การดำเนินการมี 5 ขั้นตอน คือ การเตรียมการ การแจ้งเตือน การยึดที่ดิน การรื้อถอน การพัฒนาที่ดินและการจัดที่ดิน โดยมีพื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ (1) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีเนื้อที่ตั้งแต่ 500 ไร่ ขึ้นไป (2) ที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินสันติธิการเข้าทำประโยชน์แล้วและครอบครองโดยบุคคลที่ไม่ใช่ผู้ได้รับการจัดที่ดินมีเนื้อที่ตั้งแต่ 100 ไร่ขึ้นไป (3) ที่ดินซึ่งมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ส่งมอบแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีเนื้อที่ตั้งแต่ 500 ไร่ ขึ้นไป โดยในส่วนของการพัฒนา ส.ป.ก. ปรับปรุงและพัฒนาที่ดินก่อนส่งมอบพื้นที่ให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติจัดที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินต่อไป โดยการพัฒนาคู่มือสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต้องขอความร่วมมือในการบูรณาการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งขอความร่วมมือจากกองทัพบก ในการสนับสนุนทหารช่างเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ ทั้งนี้ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการประกาศกำหนดพื้นที่เป้าหมายใน 27 จังหวัด จำนวน 438 แปลง พื้นที่ 443,501 ไร่ โดยจากการตรวจสอบมีพื้นที่ที่สามารถนำไปจัดสรรให้แก่เกษตรกรจำนวน 284,643 ไร่ ซึ่งเป็นการจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของรัฐบาล จำนวน 47 แปลง พื้นที่ 37,369 ไร่ ส่วนพื้นที่ 247,274 ไร่ ส.ป.ก. จะดำเนินการจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ถือครองที่ดินเดิมที่ได้รับการคัดเลือกตามขั้นตอนแผนการดำเนินงานทำบัญชีคัดเลือกแล้วเสร็จภายในเดือนมีนาคม และดำเนินการครบถ้วนถึงขั้นตอนการมอบ ส.ป.ก. 4-01 ภายในเดือนกันยายน 2561 (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2560)

2.3) การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558 ได้อนุมัติหลักการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด

ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่น ๆ ที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม การจัดที่ดินแปลงรวมในเขตปฏิรูปที่ดินประกอบด้วยกลไกสำคัญ 2 ส่วน คือ (1) การจัดหาที่ดิน โดย ส.ป.ก. จะดำเนินการจัดหาพื้นที่เพื่อส่งมอบให้คณะกรรมการจัดหาที่ดินพิจารณากำหนดเป็นพื้นที่เป้าหมาย และพื้นที่ ส.ป.ก. ยึดคืนจากผู้ครอบครองที่ดินที่มีชอบด้วยกฎหมายในเขตปฏิรูปที่ดิน (2) การจัดที่ดินทำกินให้แก่ชุมชน โดยดำเนินการขับเคลื่อนงานด้านอาชีพ และงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ปัจจุบัน ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดที่ดินแปลงรวมในเฉพาะพื้นที่จัดที่ดินและจัดตั้งสหกรณ์แล้ว ใน 7 จังหวัด 20 แปลง 12 สหกรณ์ เนื้อที่ 4,078.73 ไร่ เกษตรกร 1,191 ราย ได้แก่ จังหวัดอุทัยธานี กาฬสินธุ์ นครราชสีมา ชลบุรี กาญจนบุรี สระแก้ว สุราษฎร์ธานี (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2561)

บทที่ 3

ผลการศึกษา

การปฏิรูปในประเทศไทยเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมในช่วงหลังปี 2516 จากการที่เกษตรกรประสบความเดือดร้อนจากปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน จนนำไปสู่การชุมนุมประท้วงขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล ในหลายพื้นที่และหลายครั้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล สังคม และเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงได้นำหลักการปฏิรูปที่ดินมาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 และจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มศักยภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อตนเองและส่วนรวม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การปฏิรูปที่ดินที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ย่อมทำให้เกษตรกรเกิดแรงจูงใจในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้มีความมั่นคงยั่งยืน หลักการดังกล่าวจึงเป็นประเด็นให้เกิดข้อพิจารณาว่าแนวทางการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติฯ เมื่อนำไปปฏิบัติจริงได้ส่งผลอย่างไรต่อการพัฒนาเกษตรกรและบทบาทนิติของกฎหมายยังมีข้อบกพร่องใดที่ส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น เนื้อหาในบทนี้ จึงเป็นการนำเสนอวัตถุประสงค์ในการศึกษา ดังต่อไปนี้

3.1 ศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

3.1.1 การจัดที่ดินโดยการนำที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเกษตรที่นำหลักการปฏิรูปที่ดินมาเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ซึ่งปรากฏชัดเจนตามความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในมาตรา 4 ที่ส่งผลให้เกิดภารกิจหลักของ ส.ป.ก. ในการจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกร ได้แก่ จัดหาที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้แก่เกษตรกร ผู้ไร้ที่ดินทำกินได้เป็นเจ้าของที่ดิน โดยมีเจตนารมณ์ในการปรับปรุงสิทธิการครอบครองที่ดินเพื่อลด ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น การจัดที่ดินให้บรรลุตามวัตถุประสงค์จึงควรมุ่งเน้นการนำที่ดินเอกชนจากผู้ซึ่งมีที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดมากระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน แต่จากปัญหาอุปสรรคของการนำที่ดินเอกชนมาดำเนินการส่งผลให้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518-2560 ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินจำนวน 480,804 ไร่ มาจัดสรรให้เกษตรกรได้เพียง 29,079 ราย เท่านั้น ซึ่งถือว่าการดำเนินการที่บรรลุผลสำเร็จเพียงเล็กน้อยและไม่เพียงพอให้เกิดการปรับโครงสร้างการครอบครองที่ดินที่สามารถลดการกระจุกตัวของ การครอบครองที่ดินและเกิดความเท่าเทียมกันในสังคมได้ตามจุดมุ่งหมายของ

การปฏิรูปที่ดิน จากปัญหาอุปสรรคในการนำที่ดินเอกชนมาดำเนินการประกอบกับปัญหาการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ ส.ป.ก. มุ่งเน้นการนำที่ดินของรัฐมากระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรมากกว่าการนำที่ดินเอกชนมาดำเนินการ ซึ่งการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการจะต้องกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมตามหลักการปฏิรูปที่ดิน แต่ในสภาพข้อเท็จจริง แม้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518-2560 ส.ป.ก. จะสามารถนำที่ดินจำนวน 35,203,416 ไร่ มาจัดสรรให้แก่เกษตรกรได้ถึง 2,763,380 ราย แต่เนื่องจากการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นการบริหารจัดการที่ดินซึ่งต้องมีกฎหมายที่ชัดเจนในการบริหารจัดการในอีกรูปแบบหนึ่งที่แตกต่างจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร เช่น คุณสมบัติของผู้ครอบครองที่ดิน ประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนั้น การปฏิรูปที่ดินโดยการนำที่ดินของรัฐซึ่งมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมและมีผู้ครอบครองโดยผิดกฎหมายอยู่แล้วมาดำเนินการ จึงไม่มีความเหมาะสมและไม่เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรตามหลักการปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ การปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ของรัฐส่วนใหญ่เป็นการรับรองสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่ ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อให้เกษตรกรเกิดความมั่นคงในการครอบครองที่ดินมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยที่พบว่า การนำที่ดินของรัฐซึ่งส่วนใหญ่เป็นป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมและมีผู้ครอบครองโดยผิดกฎหมายมากระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอยู่ก่อนแล้ว และรายได้ครอบครองไว้มากก็อนุญาตให้กระจายที่ดินต่อไปยังลูกหลานโดยไม่มีที่ดินเหลือพอให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินรายอื่น เป็นการจัดที่ดินที่ถือว่าไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นเพียงการรับรองสิทธิการครอบครองที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐเท่านั้น ส่งผลให้ในปัจจุบันมีที่ดินทำกินถูกต้องตามกฎหมายมากกว่าการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินไปสู่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน รวมทั้งยังส่งผลให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น (เทียมทัน อุณหะสุรณ, 2538, น. 103)

การดำเนินการจัดที่ดินเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ไม่สอดคล้องตามหลักการปฏิรูปที่ดินและเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวได้ส่งผลให้ปัจจุบัน ส.ป.ก. ไม่มีที่ดินที่เพียงพอที่จะจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินซึ่งขึ้นทะเบียนขอรับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. จำนวนกว่า 370,000 ราย (กานดา ศากยะโรจน์, 2560, น. 35)

3.1.2 การดำเนินการพัฒนาช่วยเหลือสนับสนุนเกษตรกร

งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินของไทย ถือว่าเป็นงานพัฒนาที่มีความสำคัญและจำเป็นมาก เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่ที่นำมาปฏิรูปที่ดินเป็นที่ดินของรัฐที่มีข้อจำกัดของสภาพพื้นที่ที่ขาดศักยภาพในการทำเกษตร เช่น ขาดแหล่งน้ำ พื้นที่ลาดชัน ขนาดแปลงเล็ก สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสมในการทำเกษตรสูงถึงร้อยละ 95 ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนสิทธิการครอบครองที่ดินทำกิน และจะต้องลงทุนสูงในการพัฒนาพื้นที่ให้มีศักยภาพเพียงพอกับการผลิตทางการเกษตร (เอนก อารังมาศ และฉันทชนก กำปันทอง, 2556, น. 56) โดยจากการศึกษาพบว่า แม้ว่า ส.ป.ก. จะดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินภายใต้งบประมาณที่จำกัด แต่ ส.ป.ก. ก็ดำเนินการจัดหาแหล่งเงินจากองค์การระหว่างประเทศและแหล่งเงินกู้ต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การก่อสร้างแหล่งน้ำ การก่อสร้างถนน แต่ในปี พ.ศ. 2536 ส.ป.ก. ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการดังกล่าว และต้องโอนภารกิจนี้

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2545 จากผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้ปัจจุบันภารกิจนี้ ส.ป.ก. ดำเนินการเฉพาะรายพื้นที่และโครงการพิเศษเท่านั้น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังและต่อเนื่องจนส่งผลให้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินไม่มีความเหมาะสมในการทำการเกษตรจนเกษตรกรเกิดความล้มเหลวในการประกอบอาชีพและละทิ้งการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาได้อย่างชัดเจน คือ การดำเนินโครงการสร้างและพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ของ ส.ป.ก. ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากประสบปัญหาอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะข้อจำกัดด้านศักยภาพในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่นอกเขตชลประทาน ดินมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำและต้องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ยังดำเนินการไม่ทั่วถึง เช่น แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ถนนในแปลงเกษตรกรรมระบบไฟฟ้าภายในโครงการ ส่งผลให้เกษตรกรรุ่นใหม่จำนวนมากไม่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดสรรให้หรือใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ (สุนทรี ศักดิ์ประชาวุฒิ และทรงวุฒิ ม่วงเจริญ, 2560, น. 94-95)

ภารกิจในการพัฒนาถือเป็นกิจกรรมหลักที่สำคัญของการปฏิรูปที่ดินที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและยกระดับความเป็นอยู่ให้ดียิ่งขึ้น ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมควบคู่ไปกับการจัดที่ดิน แต่จากผลการดำเนินงานพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการปฏิรูปที่ดินไม่สามารถดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในขณะที่ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการถือครองที่ดินโดยผิดกฎหมายและใช้ประโยชน์ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินในแหล่งท่องเที่ยวที่มีการขายที่ดินให้แก่รายทุน การให้ผู้อื่นทำประโยชน์แทนในรูปแบบอื่น เช่น ให้เช่าทำฟรี และทิ้งร้างไม่ใช้ประโยชน์ โดยในปี 2557 ส.ป.ก. ได้ทำการสำรวจพื้นที่ปฏิรูปที่ดินพบว่ามีการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อการปลูกปาล์มของนายทุนในจังหวัดกระบี่ การปลูกยูคาลิปตัสของนายทุนในจังหวัดกาฬสินธุ์ รวมถึงในอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมาที่มีการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ประมาณ ร้อยละ 34.18 ของพื้นที่ปฏิรูปที่ดินในอำเภอดังกล่าว ซึ่งพบการก่อสร้างร้านอาหาร โรงแรม รีสอร์ท บิมน้ำมัน และบ้านเรือน โดยไม่ได้ทำการเกษตรในพื้นที่ (ดามร ดิงไตรย์, 2558, น. 49-50) ในขณะที่ผู้ถือครองที่ดินโดยผิดกฎหมายดังกล่าวส่วนหนึ่งไม่ยอมเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน แม้ว่าบางรายจะมีคำพิพากษาของศาลสิ้นสุดแล้วก็ไม่ส่งมอบพื้นที่คืนให้แก่ ส.ป.ก. โดยเฉพาะผู้ถือครองเกินสิทธิหรือที่ดินแปลงใหญ่มากกว่า 100 ไร่ ซึ่งแม้ว่า ส.ป.ก. จะมีความพยายามที่จะตรวจสอบที่ดินในกลุ่มนี้ แต่กลับพบปัญหาอุปสรรคทั้งอิทธิพลในท้องถิ่นและอำนาจทางการเมืองทำให้การดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จ (อาทิตยา พองพรหมา, 2560, น. 89) ประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่ามีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ส่วนใหญ่เป็นนายทุนซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกรผู้ยากไร้ที่ดินทำกินตามคุณสมบัติที่กฎหมายกำหนด และสะท้อนถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ

จากปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถนำที่ดินมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหลายแสนไร่ทำให้รัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ที่ 36/2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินใน

เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย เพื่อให้ผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดและไม่ยินยอมเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูปที่ดินได้มีโอกาสในการพิสูจน์สิทธิที่ดินของตนเองในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการของการดำเนินนโยบายการปฏิรูปที่ดินโดยการใช้อำนาจพิเศษเพื่อนำที่ดินที่อยู่ในการครอบครองของผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกรมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่มีผลเป็นรูปธรรมชัดเจน รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยมาตรการนี้ทำให้ ส.ป.ก. มีที่ดินมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน 47 แปลง จำนวน 37,369 ไร่ และพื้นที่อีกจำนวน 247,277 ไร่ จะดำเนินการจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ถือครองที่ดินเดิมที่ได้รับการคัดเลือกตามระเบียบ ส.ป.ก. ซึ่งคาดว่าจะดำเนินการมอบ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่เกษตรกรได้ภายในเดือนกันยายน 2561

ประเด็นนี้มีข้อสังเกตว่า ปัญหาการครอบครองที่ดินโดยผิดกฎหมายมีมานาน โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายไม่สามารถนำมาใช้เป็นมาตรการเพื่อดำเนินแก้ไขปัญหาได้สำเร็จ แต่อำนาจรัฐหรือนโยบายของรัฐที่ชัดเจนกลับทำให้การปฏิรูปที่ดินสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมาย ขึ้นอยู่กับอำนาจรัฐมากกว่าตัวบทบัญญัติของกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไทยมีข้อจำกัดในการนำที่ดินเอกชนมาดำเนินการที่ไม่สามารถจัดสรรให้เกษตรกรผู้ยากไร้ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองได้อย่างเพียงพอที่จะส่งผลให้การครอบครองที่ดินในสังคมเกิดความเท่าเทียมกันได้ ในขณะที่การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐยังไม่สามารถกระจายสิทธิการครอบครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมได้ตามหลักการปฏิรูปที่ดิน ส่งผลให้เกษตรกรผู้ยากไร้ที่ดินทำกินจำนวนมากไม่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ในส่วนของการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรก็พบปัญหาอุปสรรคของงานพัฒนาที่ไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่องทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือให้เกษตรกรได้ใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อยกระดับรายได้ให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น ในขณะที่ผู้ที่ใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างคุ้มค่ากลับเป็นนายทุนซึ่งมิใช่เกษตรกรตามตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ ดังนั้น สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติฯ ที่ดำเนินการมาตลอด 42 ปี นั้น แม้จะส่งผลดีต่อเกษตรกรบางส่วนให้เกิดความมั่นคงในการครอบครองที่ดินมากขึ้น แต่การดำเนินการยังไม่สามารถสนองต่อการพัฒนาเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน

3.2 ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและแนวทางแก้ไข

วัตถุประสงค์นี้จะจะเป็นการศึกษาวิเคราะห์ข้อบกพร่องของพระราชบัญญัตินี้ และนโยบายของรัฐซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่บรรลุผลสำเร็จตามที่ผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์ไว้แล้วในข้อ 3.1 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.2.1 ปัญหาข้อกฎหมาย

(1) พระราชบัญญัติฯ เป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการควบคุมหรือแทรกแซงการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เพื่อยกระดับให้คนส่วนใหญ่ในสังคมสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุขและเกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งหลักการนี้

ปรากฏชัดในมาตรา 29 ที่กำหนดให้รัฐมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชนผู้ที่มีที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเพื่อนำมากระจายสิทธิการถือครองให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ต่อไป รวมถึงมาตรา 30 วรรคหก และมาตรา 39 ที่มีเนื้อหาควบคุมสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อมุ่งคุ้มครองป้องกันไม่ให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดิน และขาดหลักประกันที่มั่นคงในการประกอบอาชีพ แต่จากการศึกษาพบว่า การบังคับใช้กฎหมายยังไม่สามารถดำเนินการได้สอดคล้องตามหลักการของกฎหมายซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

1.1) ปัญหาการนำที่ดินเอกชนมาดำเนินการตามมาตรา 29 ไม่มีประสิทธิภาพ

มาตรา 29 ได้ให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การจัดซื้อที่ดินเอกชนจำกัดเฉพาะในเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้ ส.ป.ก. ต้องจัดซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 เท่านั้น ในขณะที่มาตรา 34 กำหนดให้การเวนคืนที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องออกเป็นพระราชบัญญัติตามพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2535 ได้ส่งผลให้การนำที่ดินเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 29 ไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การจัดหาที่ดินเอกชนมาดำเนินการมีความยุ่งยากในทางปฏิบัติที่ทำให้ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. รวมทั้งเกิดความล่าช้าในการนำที่ดินมาดำเนินการจัดสรรให้เกษตรกร ปัญหาได้ส่งผลให้ในปีงบประมาณ 2557 ส.ป.ก. ไม่สามารถดำเนินการจัดหาและจัดซื้อที่ดินเอกชนจำนวน 30,000 ไร่ โดยใช้งบประมาณจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประมาณ 2,000 ล้านบาท เพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินได้สำเร็จตามเป้าหมาย (กานดา ศากยะโรจน์, 2560, น. 35) ซึ่งสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่าแม้ ส.ป.ก. จะมีนโยบายมุ่งเน้นการนำที่ดินเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่ได้รับการแก้ไขเพื่อปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานได้เป็นปัญหาอุปสรรคที่ส่งผลให้การปฏิรูปที่ดินไม่บรรลุผลสำเร็จในการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกินและใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเพียงพอจนถึงปัจจุบัน

1.2) การควบคุมสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรตามมาตรา 30 วรรคหก และมาตรา 39 โดยมีเงื่อนไขห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น เพื่อป้องกันไม่ให้เกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการประกอบอาชีพ แต่กลับเป็นผลให้สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินมีข้อจำกัดที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงินทั่วไปยกเว้นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เท่านั้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้เกษตรกรไม่เห็นคุณค่าในการได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น เมื่อเกิดกรณีที่เกษตรกรต้องการละทิ้งการทำประโยชน์ในที่ดินจากปัญหาอุปสรรคของพื้นที่หรืออื่น ๆ ทำให้เกษตรกรเกิดการตัดสินใจได้ง่ายยิ่งขึ้นในการที่จะโอนสิทธิการครอบครองที่ดินให้แก่บุคคลอื่นโดยฝ่าฝืนกฎหมาย นอกจากนี้ ส.ป.ก. ไม่มีระเบียบการจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรที่ต้องการคืนสิทธิการใช้ประโยชน์ให้แก่ ส.ป.ก. อีกทั้ง ส.ป.ก. ยังไม่มีระเบียบหรือแนวทางการดำเนินการ ในการเปลี่ยนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก 4-01 เป็นโฉนดที่ดิน ทำให้ไม่เกิดการหมุนเวียนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเท่าที่ควรและไม่เป็นการจูงใจให้เกษตรกรคืนสิทธิในที่ดินเกษตรกรจึงเลือกที่จะขายที่ดินให้แก่บุคคลอื่นโดยฝ่าฝืนกฎหมาย (เอนก อารังมาศ และฉันทชนก กำปันทอง, 2556, น. 39-40) ในขณะที่เนื้อหามาตรา 39 ไม่มีความชัดเจนในการควบคุมให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อทำการเกษตรเท่านั้น ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาในกรณี

เมื่อเกษตรกรขายที่ดินให้แก่ผู้อื่นแล้วทำให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการทำการเกษตรในเชิงพาณิชย์หรืออื่น ๆ อีกทั้งยังเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้เจ้าหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้แก่นายทุน เช่น ในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยาได้มีการอนุญาตให้ผู้ครอบครองที่ดินผิดกฎหมายสามารถทำสัญญาเช่าที่ดินกับ ส.ป.ก. เพื่อประกอบกิจการหอพักได้ (ตามร ดิงไตรย์, 2538, น. 42) ซึ่งถือว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นไปเพื่อการทำการเกษตรโดยเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินและอาจส่งผลให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมจนขาดความมั่นคงด้านอาหารได้ในอนาคต

2) ปัญหาโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 12 และมาตรา 13 ยังไม่มีความสมดุลและขาดการมีส่วนร่วมของเกษตรกรผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินประสบผลสำเร็จนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินที่มาจากผู้แทนเกษตรกรผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในพื้นที่ เพื่อให้การกำหนดนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินในท้องถิ่น เช่น โครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นที่ประสบผลสำเร็จจากการปฏิรูปที่ดินจะกำหนดสัดส่วนกรรมการที่มาจากผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินให้เขานักวิชาการ ในจำนวนที่มากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ปิยาพร อรุณพงษ์, 2555, น. 25) ในขณะที่การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยที่มาจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าจะมีความสอดคล้องตามแผนของ ส.ป.ก. ที่มีนโยบายในการดำเนินงานในลักษณะบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานง่ายต่อการประสานและทำให้การวางแผนการพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดินบรรลุผลสำเร็จ แต่สัดส่วนของกรรมการที่มาจากผู้แทนหน่วยงานภาครัฐมีจำนวนมากเกินไป ส่งผลให้การกำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างแท้จริง และทำให้การดำเนินงานอิงระบบราชการมากเกินไปจนทำให้การปฏิรูปที่ดินมีความล่าช้า อีกทั้งการที่มาตรา 13 ไม่ได้กำหนดให้ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาร่วมเป็นคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด ทำให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินในแต่ละพื้นที่ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้รับความสำคัญในการดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

3) ปัญหาอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ที่ยังไม่ครอบคลุมงานพัฒนาอย่างชัดเจน

แม้ว่า ส.ป.ก. จะมีภารกิจในการพัฒนาทั้งงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน เช่น ถนน บ่อบาดาล สระเก็บน้ำในไร่นา และงานพัฒนารายได้เพื่อให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งเป็นกิจกรรมที่สำคัญอีกประการหนึ่งตามหลักการปฏิรูปที่ดิน แต่เนื้อหาของพระราชบัญญัติกลับไม่ปรากฏการให้อำนาจของ ส.ป.ก. ในการเข้าไปดำเนินการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติฯ เพื่อให้เกิดความชัดเจน มีเพียงมาตรา 19 (5) (6) ที่กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา กำหนดแผนการผลิตและจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรและแผนการส่งเสริมบำรุงเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ในขณะที่การจัดที่ดินได้กำหนดไว้ในหมวดการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งประเด็นนี้ได้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรมเน้นหนักในด้านการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรเป็นสำคัญมากกว่าการสนับสนุนขีดความสามารถในการผลิตและการพัฒนาพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยสิ่งที่สะท้อนให้เห็นได้ชัดเจน คือ ในปี 2536 ที่ ส.ป.ก. ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใด ๆ ในพื้นที่ ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีการแก้ไขล่าสุดเมื่อปี 2532 ซึ่งจากการศึกษาพบข้อบกพร่องของกฎหมายที่มีความล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ เช่น การนำที่ดินเอกชนมาดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพ เนื้อหาสาระยังขาดการกำหนดให้เกษตรกรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการปฏิรูปที่ดินที่เป็นการสะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตยที่ปัจจุบันเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่น การควบคุมสิทธิของเกษตรกรที่เป็นข้อจำกัดในการใช้สิทธิประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร

ปัจจุบัน ส.ป.ก. ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วและอยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้เร่งผลักดันร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ต้องการให้จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเพื่อให้มีที่ดินทำกิน และเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายจัดที่ทำกินให้ชุมชนของรัฐบาลบรรลุตามวัตถุประสงค์โดยเร็ว โดยมีประเด็นการแก้ไข เช่น กำหนดให้เกษตรกรที่ได้รับสิทธิในที่ดินตามมาตรา 30 และได้รับสิทธิตามมาตรา 39 ที่ไม่ประสงค์จะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรือโอนคืนสิทธิในที่ดินแก่ ส.ป.ก. มีสิทธิได้รับค่าชดเชยจากการลงทุนพัฒนาที่ดินหรือค่าซื้อ หรือเช่าซื้อที่ดิน ซึ่งประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าจะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาการขายที่ดินโดยฝ่าฝืนกฎหมายได้ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นการห้ามบุคคลบุกรุก ครอบครองหรือปลูกสร้างอาคารในเขตปฏิรูปที่ดินและควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือกิจการที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการกำหนดเนื้อหาควบคุมให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินเฉพาะเพื่อทำการเกษตรให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจะ เป็นการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินเพื่อการเกษตรให้แก่เกษตรกรได้ต่อไป

ทั้งนี้ ประเด็นการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่ผู้เขียนได้พบข้อบกพร่อง แต่การแก้ไขยังขาดประเด็นที่ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

1) แก้ไขมาตรา 29 ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจในการจัดซื้อที่ดินเอกชนนอกเขตปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน โดยควรกำหนดมาตรการควบคุมการซื้อขายให้มีความเหมาะสมและรัดกุม

2) แกไของค์ประกอบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาตรา 12 โดยลดสัดส่วนกรรมการที่มาจากภาครัฐให้น้อยลงและเพิ่มสัดส่วนกรรมการที่มาจากผู้แทนเกษตรกร ผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดิน ให้มากขึ้น เพื่อให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินมีความสอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร ผู้ใช้ที่ดินโดยแท้จริง รวมถึงแก้ไขมาตรา 13 โดยให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด เพื่อให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินในแต่ละท้องถิ่นและให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินได้รับความสำคัญอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

3.2.2 ปัญหาจากนโยบายและการขับเคลื่อน

1) เนื่องจากรัฐบาลแต่ละสมัยมีมุมมองในการกำหนดรูปแบบวิธีการปฏิรูปที่ดินและให้ความสำคัญในการปฏิรูปที่ดินที่แตกต่างกัน ทำให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินไม่มีความต่อเนื่องและทำให้การแก้ไขปัญหาระยะที่ดินทำกินขาดประสิทธิภาพ เช่น รัฐบาลสมัย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้กำหนดนโยบายจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปแบบธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนทำกินในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน ในขณะที่รัฐบาล สมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กำหนดนโยบายจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ กลุ่มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

2) การกิจของ ส.ป.ก. ที่มีแผนงานในลักษณะการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นอาจส่งผลให้ ไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจหลักของการปฏิรูปที่ดินได้สำเร็จหรือดำเนินการได้เพียงส่วนน้อย เนื่องจากหน่วยงานอื่น ๆ ต่างก็มีการกิจหลักที่สำคัญและจำเป็นในปริมาณมาก ทำให้แต่ละหน่วยงานต่างก็มุ่งที่จะดำเนินงานตามภารกิจของตนให้สำเร็จมากกว่าการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3) การปฏิรูปที่ดินของไทยโดยการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น เป็นช่วงเวลาเดียวกับที่ประเทศไทยกำลังก้าวสู่ยุคการพัฒนาอุตสาหกรรมทำให้ประเทศไทยต้องกำหนดนโยบายที่ให้ความสำคัญต่อการเพิ่มอัตราผลผลิตมวลรวมประชาชาติ โดยการเร่งอัตราผลผลิตและมูลค่าการผลิตไปยังภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องจากระบบเศรษฐกิจทุนนิยมซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินและชีวิตของเกษตรกร โดยวิถีการบริโภคของเกษตรกรที่เปลี่ยนแปลงไปไม่ต่างจากคนเมืองทำให้เกษตรกรต้องหารายได้นอกภาคการเกษตรเพิ่มขึ้นจากภาระหนี้สินและการดำรงชีพ และการผลิตแบบดั้งเดิมเพื่อยังชีพไปสู่การผลิตเพื่อตอบสนองต่อระบบกลไกทางการตลาด แต่กลไกการตลาดกลับสนองตอบนายทุนในการลดต้นทุนการผลิต ในขณะที่รัฐบาลเองก็ไม่ให้ความสำคัญต่อเกษตรกรในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตหรือส่งเสริมให้เกษตรกรมีความเข้มแข็งทำให้เกษตรกรมีความอ่อนแอและขาดอำนาจต่อรองทั้งการผลิตและจำหน่าย ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการประกอบอาชีพจนไม่สามารถสร้างรายได้จากที่ดินของตนได้อย่างเพียงพอที่จะดำรงชีพและชำระหนี้ได้ ดังนั้น แม้ว่าเกษตรกรจะรู้ว่าการขายที่ดินผิดกฎหมายแต่จำเป็นต้องขายที่ดินเพื่อให้อยู่รอดจากระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ส่งผลให้ปัจจุบันเกิดการขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินถึงประมาณร้อยละ 24.55 ของพื้นที่ปฏิรูปทั้งหมด และเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่น่าไปสู่การเปลี่ยนสิทธิการถือครองที่ดินโดยผิดกฎหมายและการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ (ตามร คำไตรย์, 2558, น. 49)

จากปัญหาดังกล่าวผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้

1) ส.ป.ก. ควรพัฒนาสิทธิที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินด้วยการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามอำนาจมาตรา 36 ทวิ ตลอดจนกำหนดแผนการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง และบังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัดเมื่อตรวจพบการถือครองที่ดินโดยผิดกฎหมาย

2) ส.ป.ก. ควรมุ่งพัฒนาศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ด้วยการส่งเสริมให้เกษตรกรรวมกลุ่มในรูปแบบของสหกรณ์ให้เกิดความเข้มแข็งและสร้างอำนาจการต่อรองด้านการผลิตและจำหน่ายมากขึ้น การพัฒนาทักษะอาชีพโดยมุ่งสร้างองค์ความรู้แก่เกษตรกร เช่น การจัดการพื้นที่เพื่อการผลิตในระบบเกษตรผสมผสาน การปลูกพืชหมุนเวียน การใช้เทคโนโลยีการเกษตร รวมทั้งการสนับสนุนเงินทุนแก่เกษตรกรในการลงทุนพัฒนาแหล่งน้ำในแปลงเกษตรกรรม และให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ ทั้งนี้ การวางแผนพัฒนาให้ความรู้แก่เกษตรกรควรกำหนดเป้าหมายดำเนินการเป็นรายพื้นที่และสร้างกลุ่มเกษตรกรเป็นต้นแบบของการพัฒนา รวมถึงติดตามดูแลเกษตรกรอย่างต่อเนื่องโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่กระบวนการจัดที่ดิน การดูแลช่วยเหลือเกษตรกร การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน

บทที่ 4

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษา เรื่อง “กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาเกษตรกรไทย” มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและแนวทางแก้ไข

การศึกษานี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการศึกษาจากเอกสาร (Document Study) เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการศึกษา ได้แก่ เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 ระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 เอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ได้แก่ บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย ซึ่งวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่ออธิบาย

4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไทยมีข้อจำกัดในการนำที่ดินเอกชนมาดำเนินการที่ไม่สามารถจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองได้อย่างเพียงพอที่จะส่งผลให้การถือครองที่ดินในสังคมเกิดความเท่าเทียมกันได้ตามจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปที่ดิน ในขณะที่การนำที่ดินของรัฐบาลดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐยังไม่สามารถกระจายสิทธิการถือครองที่ดินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตามหลักการปฏิรูปที่ดิน ส่งผลให้ปัจจุบัน ส.ป.ก. ไม่สามารถจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้วกว่า 370,000 ราย ในขณะที่งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้รับความสำคัญและดำเนินการอย่างจริงจังต่อเนื่อง ได้ส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินยังประสบปัญหาของสภาพพื้นที่ที่ไม่มีศักยภาพเหมาะสมในการทำเกษตรจนส่งผลให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความล้มเหลวจากการประกอบอาชีพจนนำไปสู่การเปลี่ยนสิทธิการถือครองที่ดินอย่างผิดกฎหมายและการใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดวัตถุประสงค์โดยนายทุนผู้ไม่ใช่เกษตรกรตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ ดังนั้น สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ดำเนินการมาตลอด 42 ปี นั้น แม้จะส่งผลดีต่อเกษตรกรบางส่วนให้เกิดความมั่นคงในการครอบครองที่ดินมากขึ้น แต่การดำเนินการยังไม่สามารถพัฒนาเกษตรกรไทยได้อย่างยั่งยืน

4.1.2 ปัญหาอุปสรรคการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและแนวทางแก้ไข

ปัญหาข้อกฎหมาย

1) บทบัญญัติมาตรา 29 มีข้อบกพร่องที่ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากในการนำที่ดินเอกชนมาดำเนินการทำให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถจัดหาที่ดินเอกชนมากระจายสิทธิการครอบครองที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเพียงพอแต่ไม่ได้รับการแก้ไขจนส่งผลให้การปฏิรูปที่ดินไม่ประสบผลสำเร็จมาจนถึงปัจจุบัน ในขณะที่การควบคุมสิทธิในที่ดินในมาตรา 30 วรรคหก และมาตรา 39 เกิดปัญหาที่ส่งผลให้เกษตรกรรู้สึกไม่เห็นคุณค่าในการได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน และเนื้อหามาตรา 39 ไม่มีชัดเจนในการควบคุมให้เกษตรกรเจ้าของที่ดินต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อทำการเกษตรเท่านั้น ทำให้กฎหมายไม่สามารถคุ้มครองให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งต่อบุคคลและส่วนรวมตามหลักการของกฎหมาย และยังเป็นปัญหาที่อาจส่งผลให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมจนขาดความมั่นคงด้านอาหารได้ในอนาคต

2) เนื้อหาของพระราชบัญญัติไม่ปรากฏการให้อำนาจของ ส.ป.ก. ในการดำเนินการพัฒนาสนับสนุนงานพัฒนาปัจจัยต่าง ๆ ไว้ในพระราชบัญญัติฯ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติ ทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเน้นหนักในด้านการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรเป็นสำคัญมากกว่าการสนับสนุนขีดความสามารถในการผลิตและการพัฒนาพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

3) โครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 12 และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด มาตรา 13 ยังไม่มีความสมดุลและขาดการมีส่วนร่วมของเกษตรกรผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ สัดส่วนของกรรมการที่มาผู้แทนหน่วยงานภาครัฐมีจำนวนมากเกินไปจนส่งผลให้การกำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างแท้จริง และทำให้การดำเนินงานอิงระบบราชการมากเกินไปทำให้การปฏิรูปที่ดินมีความล่าช้า รวมถึงนโยบายการปฏิรูปที่ดินในแต่ละพื้นที่ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้รับความสำคัญอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความล้าสมัยของกฎหมายในการส่งเสริมประชาธิปไตยที่ปัจจุบันเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่นมากขึ้น

จากปัญหาในข้อกฎหมายดังกล่าว ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้เร่งผลักดันร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งกำลังอยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

ปัญหาจากนโยบายและการขับเคลื่อนภารกิจการปฏิรูปที่ดิน

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพิงการส่งออกสินค้าการเกษตร แต่รัฐบาลกลับไม่ให้ความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและสร้างเกษตรกรให้เข้มแข็งจนขาดอำนาจต่อรองทั้งการผลิตและการตลาดทำให้เกษตรกรล้มเหลวในการประกอบอาชีพจนจำเป็นต้องขายที่ดินและละทิ้งการทำประโยชน์ในที่ดิน ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสิทธิการถือครองที่ดินโดยผิดกฎหมายและใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ ในขณะที่รัฐบาลแต่ละสมัยมีมุมมองในการกำหนดรูปแบบวิธีการปฏิรูปที่ดินและให้ความสำคัญในการปฏิรูปที่ดินที่แตกต่างกัน ทำให้นโยบายการปฏิรูป

ที่ดินไม่มีความต่อเนื่องและทำให้การแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินขาดประสิทธิภาพ ส่วนภารกิจของ ส.ป.ก. ที่มีแผนงานในลักษณะการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นอาจส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจหลักของการปฏิรูปที่ดินได้สำเร็จหรือดำเนินการได้เพียงส่วนน้อย เนื่องจากแต่ละหน่วยงานอื่น ๆ ต่างก็มุ่งที่จะดำเนินงานตามภารกิจของตนให้สำเร็จมากกว่าการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร **ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้** ส.ป.ก. มุ่งให้ความสำคัญในการพัฒนาเกษตรกรให้มีศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ด้วยการส่งเสริมให้เกษตรกรรวมกลุ่มในรูปแบบของสหกรณ์ให้เกิดความเข้มแข็งและสร้างอำนาจต่อรองด้านการผลิตและจำหน่ายได้มากขึ้น การพัฒนาทักษะอาชีพโดยมุ่งสร้างองค์ความรู้แก่เกษตรกร เช่น จัดการพื้นที่เพื่อการผลิตในระบบเกษตรผสมผสาน การปลูกพืชหมุนเวียน การสนับสนุนเงินทุนแก่เกษตรกรในการลงทุนพัฒนาแหล่งน้ำในแปลงเกษตรกรรม และให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ ทั้งนี้ การวางแผนพัฒนาให้ความรู้แก่เกษตรกรควรกำหนดเป้าหมายดำเนินการเป็นรายพื้นที่แบบครบวงจรและสร้างกลุ่มเกษตรกรเป็นต้นแบบของการพัฒนา รวมถึงติดตามดูแลเกษตรกรอย่างต่อเนื่องโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่กระบวนการจัดที่ดิน การดูแลช่วยเหลือเกษตรกร การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน

4.2 อภิปรายผล

การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินที่จะบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้นั้น จะต้องมุ่งเน้นการนำที่ดินของเอกชนผู้มีที่ดินเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดมากระจายสิทธิการครอบครองที่ดินไปยังเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน เพื่อลดการกระจุกตัวของ การครอบครองที่ดินและเกิดความเท่าเทียมกันในสังคม หรือหากมีการนำที่ดินของรัฐบาลมาดำเนินการก็ต้องกระจายสิทธิการครอบครองที่ดินอย่างทั่วถึงเป็นธรรม รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและงานพัฒนารายได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้เกษตรกรใช้ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน แต่จากการศึกษาพบว่าแนวทางการดำเนินการปฏิรูปที่ดินไม่สอดคล้องกับวิธีการดังกล่าว **ส่งผลให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติฯ ยังไม่สามารถตอบสนองภารกิจของรัฐในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรได้อย่างทั่วถึงและช่วยเหลือให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินได้อย่างเต็มศักยภาพเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ**

พระราชบัญญัติฯ เป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการควบคุมหรือแทรกแซงการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เพื่อยกระดับให้คนส่วนใหญ่ในสังคมสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุขและเกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งหลักการนี้ปรากฏชัดในมาตรา 29 ที่กำหนดให้รัฐมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชนผู้ซึ่งที่ดินเกินกว่าที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดเพื่อนำมากระจายสิทธิการถือครองให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ต่อไป และมาตรา 39 ที่มีเนื้อหาควบคุมสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อมุ่งคุ้มครองป้องกันไม่ให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินและขาดหลักประกันที่มั่นคงในการประกอบอาชีพ แต่จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อคุ้มครองให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างคุ้มค่าเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งต่อบุคคลและส่วนรวมได้ตามหลักการของกฎหมาย แต่กลับเป็นปัญหาอุปสรรคให้เกษตรกรเกิดข้อจำกัดในการใช้สิทธิในที่ดินจากการปฏิรูป

ที่ดินนำไปสู่การเปลี่ยนสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่เกษตรกรผู้ยากไร้ที่ดินทำกิน และเนื้อหาของกฎหมายที่ไม่มีความชัดเจนในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเฉพาะเพื่อการเกษตร ได้ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพจนเกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ของกลุ่มบุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกรดังกล่าว ในขณะที่ ส.ป.ก. ก็ไม่สามารถใช้อำนาจทางกฎหมายเข้ามาดำเนินการนำที่ดินที่อยู่ในการครอบครองของบุคคลเหล่านี้มากระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ที่ดินทำกินได้ แต่ปัจจุบันรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ที่ 36/2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไข ปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐเข้ามาดำเนินการแก้ไขจนสามารถนำที่ดินที่ครอบครองโดยมิชอบกฎหมายมาจัดสรรให้เกษตรกรได้ถึง 284,643 ไร่ ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายขึ้นอยู่กับอำนาจรัฐมากกว่าตัวบทบัญญัติของกฎหมาย และเกิดข้อสังเกตต่อไปว่านโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลที่เป็นรูปธรรมชัดเจนทำให้ภารกิจ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินมากระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรเกิดความรวดเร็วมีประสิทธิภาพ และสามารถช่วยเหลือให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกิน แต่ในขณะเดียวกัน กลับพบว่ารัฐบาลแต่ละสมัยมีมุมมองในการกำหนดรูปแบบการปฏิรูปที่ดินและให้ความสำคัญในการปฏิรูปที่ดินที่แตกต่างกัน ทำให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินไม่มีความต่อเนื่องและขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ปัจจัยของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมได้ทำให้รัฐบาลมุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรม โดยไม่ให้ความสำคัญในการพัฒนาภาคการเกษตรจนเกษตรกรอ่อนแอไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อสร้างความยั่งยืนในการประกอบอาชีพได้ กล่าวคือ หากการพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ไม่ให้ความสำคัญต่อภาคการเกษตรหรือเน้นพัฒนาคุณภาพชีวิตที่กระทบต่อคนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างจริงจังแล้ว การดำเนินการใด ๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศย่อมไม่บรรลุผลสำเร็จ ในขณะที่ยังพบว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นแค่ปัญหาส่วนหนึ่งของเกษตรกรไทยเท่านั้น แต่ปัจจุบันยังพบว่าเกษตรกรที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เช่น โฉนดที่ดินได้ประสบปัญหาอุปสรรคในลักษณะเดียวกับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เช่น รายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพและชำระหนี้สิน ปัญหาความล้มเหลวจากการประกอบอาชีพจนเกิดความเสี่ยงในการสูญเสียที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางนโยบายการพัฒนาประเทศของฝ่ายบริหารที่มีส่วนผลักดันให้การพัฒนาภาคการเกษตรขาดความยั่งยืน ซึ่งคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาและศึกษาต่อไป

4.3 ข้อเสนอแนะ

กฎหมายฉบับนี้ยังเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินด้านการบริหารจัดการที่ดินที่รัฐบาลทุกสมัยต้องนำไปใช้บังคับอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปตามบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมีแนวทางการดำเนินการกระจายสิทธิการครอบครองที่ดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่สอดคล้องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ดังนั้น การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนอกเหนือจากการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แล้ว คือ การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้

การดำเนินการบรรลุผลสำเร็จมากกว่าการดำเนินการตามอำนาจรัฐหรือนโยบายของรัฐบาลที่มีความไม่แน่นอนจากผลทางการเมืองซึ่งมีผลให้การปฏิรูปที่ดินไม่มีความต่อเนื่องและขาดประสิทธิภาพ และรัฐควรกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประเทศที่เน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรเป็นหลักสำคัญ โดยการออกกฎหมายเพื่อให้อำนาจ ส.ป.ก. และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องส่งเสริมการเกษตรควบคู่กับการปฏิรูปที่ดินที่มีขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนต่อเนื่อง โดยเฉพาะเน้นการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามหลักการเกษตรทฤษฎีใหม่ รวมทั้งส่งเสริมให้เกษตรกรตระหนักถึงความสำคัญของการมีสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม รวมทั้งการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เกษตรกรเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จากการบังคับใช้กฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร

บรรณานุกรม

รายงานวิจัย และรายงานของหน่วยงาน

- กวี อึ้งภา. (2555). **กฎหมายปฏิรูปที่ดินในมุมมองนิติสังคมรัฐ** (เอกสารวิชาการ 37 ปี ส.ป.ก. กับการประยุกต์ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง). กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- กานดา ศากยะโรจน์. (2560). **การจัดที่ดินเอกชนกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** (เอกสารวิชาการ 42 ปี ส.ป.ก. สืบสานพระราชปณิธานบนผืนดินของพ่อ). กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- เกียรติยศ ทรงสง่า. (2560). **การนำมาตรา 44 มาดำเนินการกับผู้ครอบครองโดยมิชอบในเขตปฏิรูปที่ดิน** (เอกสารวิชาการ 42 ปี ส.ป.ก. สืบสานพระราชปณิธานบนผืนดินของพ่อ). กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- ชนินทร จารุจันทร์, และ สุรเชษฐ์ แพทยากุล. (2548). **การติดตามการใช้ประโยชน์ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน: กรณีศึกษาการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินของตนเอง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- ดารณี ชนะชนม์, และศุภมิตร ศรีวัฒนชัย. (2560). **การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามนโยบายรัฐบาล ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน** (เอกสารวิชาการ 42 ปี ส.ป.ก. สืบสานพระราชปณิธานบนผืนดินของพ่อ). กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2535). **นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2540). **นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อาทิตยา พองพรหม. (2560). **สถานการณ์การถือครอง และสาเหตุการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทย** (เอกสารวิชาการ ฉบับที่ 146). กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- เอนก อารังมาศ, และฉันทชนก กำปันทอง. (กรกฎาคม 2556). **การจัดที่ดินทำกินสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** (เอกสารวิจัย ฉบับที่ 227). กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

ราชกิจจานุเบกษา

“คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 36/2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย” (5 กรกฎาคม 2559). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 133 ตอนพิเศษ 150 ง.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น.18-19, 80.

รายงานการประชุม

สำนักวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (21 ธันวาคม 2560).

รายงานการประชุมผู้บริหาร ครั้งที่ 8/2560 (น. 4).

สำนักวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (7 มีนาคม 2561).

รายงานการประชุมผู้บริหาร ครั้งที่ 1/2561 (น. 5).

วิทยานิพนธ์

เทียมทัน อุณหะสุวรรณ. (2538). การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.

พิชัย เตชะทอง. (2559). ปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินเอกชนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ศึกษากรณีการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, คณะนิติศาสตร์, กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ปิตินงค์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ. (กรกฎาคม 2554). โครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต. สืบค้น 15 มีนาคม 2561 จาก http://beyond.library.tu.ac.th/cdm/ref/collection/trf_or_th/id/21332

ตามร คำไตรย์. (2558). กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับข้อท้าทายที่เปลี่ยนไป. สืบค้น 15 มีนาคม 2561 จาก <https://www.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS/article/view/64641>

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (18 สิงหาคม 2559). การดำเนินการกับผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย. สืบค้น 4 เมษายน 2561 จาก https://alro.go.th/ewtadmin/ewt/alro_th/ewt_news.php?nid=1712

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2560). แผนยุทธศาสตร์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2560-2564. สืบค้น 20 มีนาคม 2561 จาก https://www.alro.go.th/alro_info/ewt_dl_link.php?nid=1842

- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2561). ประวัติความเป็นมาในการปฏิรูปที่ดิน. สืบค้น 15 มีนาคม 2561 จาก https://www.alro.go.th/alro_th/ewt_news.php?nid=191
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (27 เมษายน 2561). การเปิดรับฟังความคิดเห็นของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สืบค้น 1 พฤษภาคม 2561 จาก https://alro.go.th/ewtadmin/ewt/alro_th/ewt_news.php?nid=5514
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2552). พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519. สืบค้น 5 มีนาคม 2561 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%a123/%a123-20-2519-002.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2552). พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532. สืบค้น 5 มีนาคม 2561 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%a123/%a123-20-2532-003.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2554). พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. สืบค้น 5 มีนาคม 2561 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%a123/%a123-20-9999-update.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2557). พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535. สืบค้น 20 มีนาคม 2561 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%a123/%a123-2a-2535-001.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2558). ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535. สืบค้น 20 มีนาคม 2561 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%a123/%a123-2g-9996-update.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2558). ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535. สืบค้น 20 มีนาคม 2561 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%a123/%a123-2g-9997-update.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2558). ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535. สืบค้น 20 มีนาคม 2561 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%a123/%a123-2g-9995-update.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (24 สิงหาคม 2559). ร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี. สืบค้น 15 มีนาคม 2561 จาก [http://www.nesdb.go.th/download/ร่างยุทธศาสตร์ชาติ%20ระยะ%2020%20 ปี \(พ.ศ. 2560-2579\).pdf](http://www.nesdb.go.th/download/ร่างยุทธศาสตร์ชาติ%20ระยะ%2020%20 ปี (พ.ศ. 2560-2579).pdf)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). **สรุปสาระแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560–2564**. สืบค้น 15 มีนาคม 2561 จาก [http://www.nesdb.go.th/download/plan12/สรุปสาระแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12.pdf](http://www.nesdb.go.th/download/plan12/สรุปสาระแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ_ฉบับที่_12.pdf)

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (กันยายน 2559). **แผนพัฒนาการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564)**. สืบค้น 15 มีนาคม 2561 จาก <http://planning.dld.go.th/th/images/stories/section-5/2560/strategy02.pdf>

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ. ๒๕๑๘

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘
เป็นปีที่ ๓๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘”

มาตรา ๒^{*} พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดาบทกฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

“เขตปฏิรูปที่ดิน” หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^{*} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๒/ตอนที่ ๕๔/ฉบับพิเศษ หน้า ๑๐/๕ มีนาคม ๒๕๑๘

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“เกษตรกร”^๒ หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

“สถาบันเกษตรกร” หมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมชนสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

“การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าการเช่าหรือเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้รับค่าเช่าที่ดิน และการทำนิติกรรมอื่นใดเพื่อเป็นการอำพรางการเช่าดังกล่าว

“ค่าเช่าที่ดิน” หมายความว่า ผลผลิตเกษตรกรรม เงิน หรือทรัพย์สินอื่นใด ซึ่งเป็นค่าตอบแทนการเช่าที่ดิน และหมายความรวมถึงประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ให้เช่าที่ดินหรือบุคคลอื่นได้รับเพื่อตอบแทนการให้เช่าที่ดินทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม

“เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง” หมายความว่า เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งดำเนินการผลิตด้านเกษตรกรรม โดยเป็นผู้ลงทุนและได้ผลประโยชน์จากการผลิตนั้นโดยตรง และไม่เป็นผู้ให้เช่าที่ดินนั้น

“บุคคลในครอบครัวเดียวกัน” หมายความว่า คู่สมรส และผู้สืบสันดานที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด”^๓ (ยกเลิก)

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕^๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจ

^๒ มาตรา ๔ นิยามคำว่า “เกษตรกร” แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

^๓ มาตรา ๔ นิยามคำว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกว่า ส.ป.ก.

มาตรา ๗ ให้ ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงาน

มาตรา ๘ ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๙ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๑๐ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้นำส่งเข้าบัญชีของทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

การใช้จ่ายเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กระทำได้เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเบิกจ่ายเงินจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๐ กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบด้วย

(๑) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน

(๒) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศหรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่น

(๓) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

(๔) เงิน ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^๔ มาตรา ๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.

มาตรา ๑๑ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้นสังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ในกรณีที่ได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเขตหนึ่งเขตใดคลุมที่ดินในเขตของสองจังหวัดขึ้นไป คณะกรรมการจะมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่

ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๖ ทำหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานครด้วย

หมวด ๒

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

มาตรา ๑๒^๔ ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ* อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย ประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย และอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง* เป็นกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกรทหคคและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับในท้องที่กรุงเทพมหานครแล้ว ให้คณะกรรมการทำหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสำหรับกรุงเทพมหานครด้วย

มาตรา ๑๓^๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๒ วรรคสอง เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับในเขตอำเภอหนึ่งอำเภอใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มี

^๔ มาตรา ๑๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

^๕ มาตรา ๑๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชยจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาการจังหวัด ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ* ราชพัสดุจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีกสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง และผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง* เป็นกรรมการ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๑๔ ให้กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งชื่อนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วนั้น

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้

มาตรา ๑๕ กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา กับ ส.ป.ก. หรือในกิจการที่กระทำแก่ ส.ป.ก. ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

มาตรา ๑๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีอำนาจแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี ให้ออก
- (๔) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕

มาตรา ๑๗ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มาตรา ๑๘ การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (๒) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๙ และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐
- (๓) พิจารณากำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (๔) พิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี
- (๕) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร
- (๖) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษา และการสาธารณสุขของเกษตรกร
- (๗) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน
- (๘) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิต และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม
- (๙) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี
- (๑๐) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (๑๑) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน
- (๑๒) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

- (๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการ
- (๒) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน
- (๓) พิจารณาผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการ งบค่าใช้จ่ายและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(๔) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(๕) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๖) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย

การประชุมของอนุกรรมการ ให้นำความในมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๒ ภายในกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี ให้รัฐมนตรีประกาศรายงานรับจ่ายเงินของ ส.ป.ก. ในราชกิจจานุเบกษา

รายงานการรับจ่ายเงินตามวรรคหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาทราบ

มาตรา ๒๓ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก และให้แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

บัตรประจำตัวให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๔ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด ๓

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จะถือเป็นเขตของตำบลหรืออำเภอเป็น

หลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล^๗

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๒๕ ทวิ^๘ ถ้าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ ตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕

มาตรา ๒๖^๙ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตาม

^๗ มาตรา ๒๕ วรรคสาม แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

^๘ มาตรา ๒๕ ทวิ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

^๙ มาตรา ๒๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

กฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา ๒๗ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัดได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

(๒) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว ในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขูดดิน ตัดรานกิ่งไม้ และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

มาตรา ๒๘ ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

ในกรณีที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้น ถ้ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง และเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งทีก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตาม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้นด้วย

มาตรา ๒๙ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(๒) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (๑) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (๑) หรือ (๒) และแสดงได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าที่กล่าวไว้ใน (๑) หรือ (๒) อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำให้ที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่ต้องไม่เกินหนึ่งพันไร่ ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินรายใดได้แสดงว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าหนึ่งพันไร่อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป ให้คณะกรรมการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

ก. ได้ลงทุนในกิจกรรมการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมากและการลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

ข. เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือที่ยังมีความต้องการอยู่มากภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก

ค. ในการที่จะประกอบกิจการได้ต่อไปนั้นจะต้องมีลักษณะที่ช่วยพัฒนาการเกษตร และช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรม การเกษตรได้อย่างกว้างขวางในเรื่องการสาธิต และเป็นตลาดรับซื้อผลผลิตผลเกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง

ง. เมื่อพ้นสิบห้าปี หากสถาบันเกษตรกรมีความต้องการและสามารถที่จะเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรถือหุ้นในกิจการนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ หกสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต เสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้น

ต่อไป ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(๓) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใดหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วน เพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่ายี่สิบไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (๓) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ตามขนาดใน (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี และให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่เป็นของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการจัดซื้อที่ดินตามมาตรานี้ ถ้าเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินของตนให้ทั้งหมด ก็ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อได้^{๙๐}

มาตรา ๓๐^{๙๑} บรรดาที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

^{๙๐} มาตรา ๒๙ วรรคสาม เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

^{๙๑} มาตรา ๓๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนดสำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณีตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เช่าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๑ ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๑ ถ้าเกษตรกรผู้ใดต้องการมีสิทธิในที่ดินหรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ (๑) หรือ (๒) และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินที่ขอเพิ่มนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบการเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ทำคำร้องยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้ว ให้เสนอคำร้องพร้อมด้วยบันทึกรายงานผลการสอบสวนต่อคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิในที่ดิน หรือได้เช่าที่ดินได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ (๑) หรือ (๒) ทั้งนี้ โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาตเสียได้และจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินหรือสั่งเลิกการเช่าที่ดินดังกล่าวได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามแต่จะเห็นสมควร และนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

มาตรา ๓๒^{๑๒} ถ้า ส.ป.ก. ได้ที่ดินแปลงใดมาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนหรือได้มาตาม มาตรา ๒๕ ทวิ เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สิทธิของผู้เช่าที่ดินแปลงนั้นตามสัญญา เช่าหรือตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นอันสิ้นสุดลง

มาตรา ๓๓ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใด แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้บรรดาเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดของที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดินที่ดิน เป็นเจ้าของทุกแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเก้าสิบวัน ตามแบบและวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓๔ ในการเวนคืนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดย อนุโลม

สำหรับที่ดินที่เวนคืนตามวรรคหนึ่ง ให้ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทันที

มาตรา ๓๕^{๑๓} การชำระราคาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อตามพระราชบัญญัตินี้ ให้จ่ายเป็นเงินสด หรือเงินสดและพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระ รชากฤษฎีกา

การชำระค่าทดแทนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้จ่าย เป็นเงินสดส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกพันธบัตร เพื่อชำระราคา หรือค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง และมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาไถ่ถอน เงื่อนไข และวิธีการในการออกพันธบัตร ทั้งนี้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พันธบัตรตามวรรคสามเมื่อครบกำหนดชำระให้ชำระจากเงินของกองทุนการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา ๓๖ ให้คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงการได้มา สภาพ ความอุดมสมบูรณ์ และทำเลที่ตั้งของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับมูลค่าของผลผลิต เกษตรกรรมหลักที่สามารถผลิตได้จากที่ดินในท้องที่นั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม และแก่บรรดาเกษตรกรผู้ที่จะต้องรับภาระจ่ายค่าที่ดิน หรือสังหาริมทรัพย์แก่ ส.ป.ก. ต่อไปด้วย

^{๑๒} มาตรา ๓๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

^{๑๓} มาตรา ๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ ถ้าเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่เห็นชอบด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว มีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๐

วรรคสาม^{๓๔} (ยกเลิก)

มาตรา ๓๖ ทวิ^{๓๕} บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ

มาตรา ๓๗ ห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับ ส.ป.ก. ในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๘ ถ้า ส.ป.ก. เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น

มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๔

อุทธรณ์

มาตรา ๔๐ ถ้าเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนผู้ใดประสงค์จะอุทธรณ์ ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา ๓๖

มาตรา ๔๑ ให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์คณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางดินหนึ่งคน

^{๓๔} มาตรา ๓๖ วรรคสาม ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓)

พ.ศ. ๒๕๓๒

^{๓๕} มาตรา ๓๖ ทวิ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.

๒๕๓๒

ผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐกิจการเกษตรหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางพืชพรรณหนึ่งคน เป็นกรรมการ ให้ประธานกรรมการแต่งตั้งกรรมการหรือบุคคลใดเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการอุทธรณ์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมิได้

มาตรา ๔๒ ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน ในกรณีที่ยังมิได้มีการตั้งศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิให้นำข้อความดังกล่าวนี้มาใช้บังคับ

มาตรา ๔๓ ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อกะทำการที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการอุทธรณ์หรือให้ช่วยเหลือในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ เว้นแต่การวินิจฉัยอุทธรณ์ และให้นำมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๔๔ ให้กรรมการอุทธรณ์ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการอุทธรณ์ระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งชื่อนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการอุทธรณ์ซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วนั้น

มาตรา ๔๕ ให้นำมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มาใช้แก่คณะกรรมการอุทธรณ์โดยอนุโลม

มาตรา ๔๖ หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นอุทธรณ์และวิธีพิจารณาในการวินิจฉัยคำอุทธรณ์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

หมวด ๕

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๔๗ ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๘ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีซึ่งออกตามมาตรา ๓๓ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
สัญญา ธรรมศักดิ์
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตทางเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙^{๑๖}

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ยังมีบทบัญญัติไม่รัดกุมและเหมาะสม ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอยู่หลายประการ และมีบางประการได้แก่เรื่อง การออกพันธบัตร การชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรือสิ่งหาประโยชน์ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่โดยรีบด่วน เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความคล่องตัวและสนองนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลได้รวดเร็วยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒^{๑๗}

มาตรา ๑๔ ที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังได้มาเนื่องจากการจัดซื้อของ ส.ป.ก. หรือมีผู้ยกให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ การโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวมิให้นำความในมาตรา ๘ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับ และให้ดำเนินการโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

บรรดานิติกรรมใด ๆ ที่ได้กระทำเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้คงมีผลใช้ได้ต่อไป

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยได้จัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาระยะหนึ่งแล้ว แต่การดำเนินการยังมีอุปสรรคทำให้การทำงานไม่อาจดำเนินไปโดยเหมาะสมตามควร สมควรขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้และอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการกิจการสนับสนุนและ

^{๑๖} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๓/ตอนที่ ๑๔๔/ฉบับพิเศษ หน้า ๔๗/๑๗ พุทธศักราช ๒๕๑๙

^{๑๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๖/ตอนที่ ๑๔๙/ฉบับพิเศษ หน้า ๑๒/๘ กันยายน ๒๕๓๒

ต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม นอกจากนั้น ในการจัดหาที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินมีปัญหาว่าจะจัดซื้อที่ดินจากผู้ที่มีใจขายได้หมดทั้ง แปลงหรือไม่ และการนำที่ดินของรัฐบาลมาจัดที่ดินมีปัญหาว่า ยังไม่มีแนวทางที่แน่ชัดระหว่าง หน่วยงานที่รับผิดชอบ เกิดปัญหาว่า ส.ป.ก. สมควรจะนำที่ดินส่วนใดมาใช้จัดได้เมื่อใดและเพียงใด ทั้งยังมีข้อจำกัดที่ ส.ป.ก. จะเข้าดำเนินการในที่ดินที่มีผู้ประสงค์บริจาค เพราะที่ดินนั้นต้องกลายเป็น ที่ราชพัสดุและที่ดินอาจมีขนาดไม่กว้างมาก ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเล็ก ๆ โดย พระราชกฤษฎีกาหลายฉบับ ส่วนในขั้นนำที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนนั้น กฎหมายปัจจุบันได้แยกข้อ แตกต่างระหว่างที่ดินที่เป็นของรัฐบาลแต่เดิมกับที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน ทำให้ไม่อาจจัด สิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนให้สอดคล้องกัน สมควรแก้ไขโดยคำนึงถึงเป้าหมายและความต้องการของ ผู้ขอรับการจัดที่ดินเป็นสำคัญ เพื่อให้สิทธิในที่ดินมีส่วนเกื้อหนุนสภาพความเป็นอยู่ในภาค เกษตรกรรมตามความเป็นจริง อนึ่ง องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และแนวทางในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินยังไม่เหมาะสม สมควร แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปัจจุบันเสียใหม่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

*พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไป ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕^{๑๘}

มาตรา ๒๒ ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๑) ให้แก้ไขคำว่า “อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์” เป็น “อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและ สวัสดิการ” และคำว่า “ประชาสัมพันธ์จังหวัด” เป็น “ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ”

(๒) ให้เพิ่ม “อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” เป็นกรรมการใน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเพิ่ม “ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” เป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของกรม พัฒนาที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินชายทะเล มาเป็นของกรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้บัญญัติให้จัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่โดยมีภารกิจใหม่ ซึ่งได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม นั้นแล้ว และเนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ บัญญัติให้โอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วน ราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่ โดยให้มีการแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับอำนาจ หน้าที่ที่โอนไปด้วย ฉะนั้น เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติและพระราช กฤษฎีกาดังกล่าว จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับการโอนส่วนราชการ เพื่อให้ ผู้เกี่ยวข้องมีความชัดเจนในการใช้กฎหมายโดยไม่ต้องไปค้นหาในกฎหมายโอนอำนาจหน้าที่ว่าตาม กฎหมายใดได้มีการโอนภารกิจของส่วนราชการหรือผู้รับผิดชอบตามกฎหมายนั้นไปเป็นของ

^{๑๘} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙/ตอนที่ ๑๐๒ ก/หน้า ๖๖/๘ ตุลาคม ๒๕๔๕

หน่วยงานใดหรือผู้ใดแล้ว โดยแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีการเปลี่ยนชื่อส่วนราชการ รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการให้ตรงกับการโอนอำนาจหน้าที่ และเพิ่มผู้แทนส่วนราชการในคณะกรรมการให้ตรงตามภารกิจที่มีการตัดโอนจากส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่ รวมทั้งตัดส่วนราชการเดิมที่มีการยุบเลิกแล้ว ซึ่งเป็นการแก้ไขให้ตรงตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

ภิรภัทร/ตรวจ

สิงหาคม ๒๕๕๔

ภาคผนวก ข

พระราชกฤษฎีกาและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

พระราชกฤษฎีกา
กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร
พ.ศ. ๒๕๓๕

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๕
เป็นปีที่ ๔๗ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า ‘พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕’

มาตรา ๒^๑ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นเกษตรกร

(๑) ผู้ยากจน ซึ่งหมายถึงผู้มีรายได้ไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

รายได้ตาม (๑) ให้หมายความรวมถึงสิทธิหรือประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

(๒) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึงผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

(๓) บุตรของเกษตรกร ซึ่งหมายถึงบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

^๑ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙/ตอนที่ ๙๑/หน้า ๑/๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๕

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว
ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อานันท์ ปันยารชุน

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้ให้คำนิยามว่า “เกษตรกร” หมายความว่า “ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย” ฉะนั้น สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาผู้ที่จะเป็น “เกษตรกร” เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

วิภา/ปรับปรุง

๑๒ กันยายน ๒๕๕๗

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ว่าด้วย
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร
ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ.๒๕๓๕

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๗) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ.๒๕๑๘ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า ระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๓๕

ข้อ ๒^๑ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๕ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม พ.ศ.๒๕๒๕

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้เกษตรกร หมายความว่า

(๑) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยพิจารณาจากการใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีเพื่อประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องที่นั้น

(๒) ผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม และผู้เป็นบุตรของเกษตรกรที่ กำหนดในราชกฤษฎีกา

ข้อ ๕ เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติเห็นชอบตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เสนอให้ดำเนินการจัดเกษตรกรเข้าอยู่อาศัยหรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมท้องที่ใด ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่นั้น ประกาศให้เกษตรกรใน ท้องที่ดังกล่าวยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตาม แบบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายในระยะเวลาและสถานที่ที่ คณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด ระยะเวลาดังกล่าวจะต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ในกรณีที่มี เหตุผลอันสมควร คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจประกาศให้ขยายระยะเวลาได้ตามความจำเป็น แต่กำหนด ระยะเวลายื่นคำร้องนี้เมื่อรวมแล้วต้องไม่เกินเก้าสิบวัน

ประกาศตามวรรคหนึ่ง จะต้องมียรายละเอียดเกี่ยวกับความในข้อ ๖ และข้อ ๗

^๑ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๘/ตอนที่ ๘๐/หน้า ๓๙/๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๔

พร้อมทั้งกำหนดให้ผู้ยื่นคำร้องนำหลักฐานมาประกอบคำร้องและให้มีแผนที่สังเขปแสดงที่ตั้งที่ดินที่นำมาดำเนิน การปฏิรูปที่ดินปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่า การอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ และที่ชุมชนในท้องที่ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นแห่งหนึ่งฉบับ หรือจะประกาศทางสื่อมวลชนอื่นด้วยก็ได้

ในกรณีที่ที่ดินที่จะจัดให้มีจำกัด และมีเกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าอยู่ขณะโอนกรรมสิทธิ์ เป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือมีเกษตรกรผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนขอรับที่ดิน ทำกินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๒/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๓๔ ไว้แล้ว ให้ดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรดังกล่าวต่อไป โดยไม่ต้องประกาศตามวรรคหนึ่ง และสำหรับผู้ซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนไว้แล้วให้ได้รับการยกเว้นการยื่นคำ ร้องขอเข้าทำประโยชน์ตามระเบียบนี้^๒

ข้อ ๖ เกษตรกรผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ใน ที่ดินใน เขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๕ ได้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (๓) มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต
- (๔) มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็ง และสามารถประกอบการเกษตรได้
- (๕) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๖) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัว เดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
- (๗) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ข้อ ๗ ผู้ใดเคยได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรมหรือของหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ขาดสิทธิที่จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเพราะไม่ ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่ใช้บังคับว่าด้วยการนั้นและยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาห้าปี ก่อนวันที่จะได้รับการคัดเลือกตามระเบียบนี้ผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับการคัดเลือก เว้นแต่คณะกรรมการ การ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรยกเว้นในกรณีที่การขาดสิทธิไปนั้นเกิดจากเหตุที่จำเป็นและสมควร

ข้อ ๘ เกษตรกรผู้จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขต ปฏิรูปที่ดิน ได้ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐหรือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินนำมาดำเนินการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้น
- (๒) เกษตรกรผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

^๒ วรรคสามของข้อ ๕ เพิ่มโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า ด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๘

เกษตรกรรม

(๓) เกษตรกรอื่นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาในการจัดลำดับเกษตรกรที่จะ จัดที่ดินให้ตามวรรคหนึ่ง

ข้อ ๙ การคัดเลือกและจัดเกษตรกรเข้าทำกินในที่ดินตามแปลงที่กำหนด ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศตามข้อ ๕ วรรคหนึ่ง หรือภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่มิที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกรตามข้อ ๕ วรรคสาม ในกรณีมีเหตุผลสมควร คณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้ตามความจำเป็น

มิให้นำกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่งมาใช้บังคับ ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควร ให้มีการยื่นคำร้องขอรับที่ดินจากเกษตรกรไว้ล่วงหน้า โดยยังมีได้ทำ การคัดเลือก

ข้อ ๑๐ ในการคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำกินในที่ดิน ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อ ๖ (๖) และการเข้าทำประโยชน์โดยได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยและประกอบ การเกษตรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ส.ป.ก.กำหนดเพื่อมิให้บุคคลใดได้รับการจัดที่ดินจากหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง

สำหรับผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยและประกอบกิจการเกษตรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้นั้นจะได้รับการคัดเลือกตามระเบียบนี้ต่อเมื่อได้ทำหนังสือยินยอมสละสิทธิในหนังสืออนุญาตนั้น หนังสือยินยอมดังกล่าวต้องกำหนดเงื่อนไขให้เกิดผลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบนี้เป็นต้นไป

ข้อ ๑๑ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรตามข้อ ๙ โดยมีแผนผังการจัดแบ่งแปลงที่ดินซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ให้ความเห็นชอบแล้วประกอบด้วย (ถ้ามี) และมีบัญชีรายชื่อเกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกและได้รับที่ดินทำกินด้วย ประกาศดังกล่าวให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ และที่ชุมชนในท้องที่ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นแห่งหนึ่งฉบับ สำหรับกรณีตามข้อ ๕ วรรคสาม ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งให้เกษตรกรดังกล่าวทราบ โดยไม่ต้องดำเนินการประกาศผลการคัดเลือก

ข้อ ๑๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือ หลายคณะเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกเกษตรกร ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบนี้

ข้อ ๑๓ ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบนี้ ให้นำเสนอคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อวินิจฉัยต่อไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๓๕
อำพล เสนาณรงค์
รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการ

คัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗^๓

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการ
คัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๘^๔

วิภา/ปรับปรุง
๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘

^๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๑/ตอนที่ ๔๖ ง/หน้า ๔๐/๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๗

^๔ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๒/ตอนที่ ๙๐ ง/หน้า ๑๕๔/๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๘

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ว่าด้วย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก

สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. ๒๕๓๕

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๐ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕”

ข้อ ๒^๑ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ มติ และคำสั่งอื่นใดในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วหรือซึ่งขัด หรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“ที่ดิน” หมายความว่า รวมถึงอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในที่ดินนั้นด้วย

“เกษตรกร” หมายความว่า เกษตรกรซึ่งเป็นผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม โดยได้ทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินกับ ส.ป.ก.

“สิทธิการเช่า” หมายความว่า สิทธิตามสัญญาเช่าที่เกษตรกรทำไว้กับ ส.ป.ก.

“สิทธิการเช่าซื้อ” หมายความว่า สิทธิตามสัญญาเช่าซื้อที่เกษตรกรทำไว้กับ ส.ป.ก.

“ผู้โอน” หมายความว่า เกษตรกรผู้ประสงค์จะโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ

“ผู้รับโอน” หมายความว่า ทายาทผู้ประสงค์จะรับโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ

“ผู้รับมรดก” หมายความว่า ทายาทผู้ประสงค์จะรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ

“คู่สมรส”^๒ หมายความว่า ชายและหญิงที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสในขณะยื่นคำขอโอนสิทธิการเช่าซื้อ หรือขณะเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย

“ทายาท” หมายความว่า สามีหรือภริยาหรือบุตรหรือเครือญาติของเกษตรกร

^๑ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙/ตอนที่ ๙๗ ก/หน้า ๕๓/๑๖ กันยายน ๒๕๓๕

^๒ นิยามคำว่า “คู่สมรส” เพิ่มโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖

“บุตร” หมายความว่า บุตรที่เกิดจากบิดามารดาไม่ได้จดทะเบียนสมรสกัน แต่
บิดารับรองแล้วและบุตรบุญธรรมของเกษตรกรด้วย

“เครือญาติ” หมายความว่า บุคคลดังต่อไปนี้

- (๑) บิดาหรือมารดาของเกษตรกร
- (๒) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันของเกษตรกร
- (๓)^๓ พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกันของเกษตรกร
- (๔)^๔ หลานของเกษตรกร

ทั้งนี้ บุคคลตาม (๒) หรือ (๓) ต้องเป็นผู้ที่ประกอบเกษตรกรรมร่วมกับเกษตรกรใน
ที่ดิน แปลงนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน

“ส.ป.ก. จังหวัด” หมายความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“คปจ.” หมายความว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ข้อ ๕ ที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้เช่าหรือเช่าซื้อก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ การโอนหรือ
การตกทอดทางมรดกของสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ ให้ปฏิบัติตามระเบียบนี้ด้วย

ระเบียบนี้มีให้ใช้บังคับกับการโอน และการตกทอดทางมรดกระหว่างการเช่าหรือ
เช่าซื้อตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่ง
แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒

ข้อ ๖ ผู้รับโอนและผู้รับมรดกตามระเบียบนี้จะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ
ต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้นั้นรวมทั้งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเพียงพอ
แก่การครองชีพอยู่ก่อนแล้ว

(๒) เป็นผู้มีความประพฤติและอยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ ในเขต
ปฏิรูปที่ดินตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดไว้ ยกเว้นในกรณีผู้ยังไม่บรรลุนิติภาวะ หากเข้า
เงื่อนไขตามข้อ ๘ และข้อ ๑๕ ก็ให้สามารถรับโอนหรือรับมรดกสิทธิในที่ดินได้

หมวด ๑

การโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ

^๓ (๓) ของข้อ ๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่า
หรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖

^๔ (๔) ของข้อ ๔ เพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า
ด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน
ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖

ข้อ ๗ เมื่อมีเหตุอันสมควร เกษตรกรจะโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อให้แก่คู่สมรสหรือบุตร หรือเครือญาติได้ แต่จะต้องโอนให้แก่บุคคลเพียงรายเดียวนั้น เว้นแต่ที่ดินจะมีเนื้อที่ที่สามารถแบ่งแยกได้และเพียงพอแก่การครองชีพซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าเนื้อที่ถือครองชั้น ต่ำที่ คปจ. กำหนดไว้และการแบ่งแยกไม่เป็นอุปสรรคแก่การประกอบเกษตรกรรม ก็ให้ โอนให้แก่บุคคลดังกล่าวตามความประสงค์ของเกษตรกรได้

ในกรณีโอนให้แก่บุตรหรือเครือญาติ ผู้โอนจะต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรสก่อน

ข้อ ๘ บุตรหรือเครือญาติที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ จะรับโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อได้เฉพาะเมื่อผู้ที่สามารถประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นได้ด้วยตนเองและจะต้องได้รับความ ยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม

สิทธิการเช่าซื้อที่ยังมีเงื่อนไขหรือมีค่าภาระติดพันอยู่ จะโอนให้ผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะไม่ได้เว้นแต่ผู้โอนจะทำได้ทำให้เงื่อนไขหรือค่าภาระติดพันนั้นหมดไปเสียก่อน หรือ ผู้รับโอนได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้ปกครอง และจะต้องได้รับอนุมัติ จากศาลแล้ว

ข้อ ๙ เมื่อผู้โอนมายื่นคำร้องต่อ ส.ป.ก. จังหวัด ให้เจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำและเหตุผลความจำเป็นของผู้โอนและสอบสวนคุณสมบัติของผู้รับโอนพร้อมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ ๗ หรือข้อ ๘ แล้วแต่กรณี เพื่อเสนอ คปจ. พิจารณา

เมื่อ คปจ. พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่อาจโอนได้ตามข้อ ๗ หรือข้อ ๘ ให้ปฏิรูปที่ดิน จังหวัดมีหนังสือแจ้งให้ผู้โอนและผู้รับโอนมารับทราบ พร้อมทั้งจัดทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อให้กับผู้รับโอนตามแบบที่ ส.ป.ก.กำหนดต่อไป

ข้อ ๑๐ ผู้รับโอนจะต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้โอน

หมวด ๒

การตกทอดทางมรดกของสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ

ข้อ ๑๑ เมื่อเกษตรกรถึงแก่กรรมให้สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตกทอดแก่คู่สมรสเป็นอันดับแรก

ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ไม่มีบุคคลตามข้อ ๑๑ หรือบุคคลตามข้อ ๑๑ ไม่ขอรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อหรือไม่มีคุณสมบัติจะได้รับมรดกสิทธิตามระเบียบนี้ ให้สิทธินั้นตกทอดแก่บุตรหากมีบุตรหลายคนให้แยกพิจารณา ดังนี้

(๑) ถ้าตกลงกันได้ว่าจะให้บุตรคนใดเพียงคนเดียวเป็นผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อ ก็ให้เป็นไปตามข้อตกลง

(๒) ถ้าตกลงกันไม่ได้และที่ดินสามารถแบ่งแยกได้โดยเพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าเนื้อที่ถือครองชั้นต่ำที่ คปจ. กำหนดไว้ ก็ให้จัดแก่บุตรเหล่านั้นตามส่วน

(๓) ถ้าตกลงกันไม่ได้และที่ดินไม่สามารถแบ่งแยกให้เพียงพอแก่การครองชีพตาม

(๒) ได้ครบจำนวนบุตร ให้ คปจ. พิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมจากบุตรเหล่านั้นเป็นผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าซื้อตามจำนวนแปลงที่ดินอาจแบ่งแยกได้

ในกรณีที่บุตรคนใดตายก่อนผู้เช่าซื้อ ให้ผู้สืบสันดานโดยชอบด้วยกฎหมายของ บุตรคนนั้นที่ประกอบเกษตรกรรมร่วมกับเกษตรกรนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนมีสิทธิตามวรรคหนึ่งและวรรคสองแทนที่ในฐานะบุตร

ข้อ ๑๓ ในกรณีไม่มีบุคคลตามข้อ ๑๑ หรือข้อ ๑๒ หรือบุคคลดังกล่าวไม่ขอรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ หรือไม่มีคุณสมบัติจะได้รับมรดกสิทธิตามระเบียบนี้ ให้สิทธินั้นตกทอดแก่ เครือญาติได้ ถ้ามีเครือญาติดังกล่าวหลายคนให้นำความในข้อ ๑๒ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๑๔ เกษตรกรจะกำหนดลำดับทายาทผู้ที่จะได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินหากตนเองถึงแก่กรรมไว้ โดยมีให้เป็นไปตามข้อ ๑๑ ข้อ ๑๒ หรือข้อ ๑๓ ก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนดยื่นต่อ ส.ป.ก. จังหวัดไว้เป็นหลักฐาน

เกษตรกรจะกำหนดทายาทผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินมากกว่าหนึ่งคนก็ได้ หากที่ดินสามารถแบ่งแยกแล้วเพียงพอแก่การครองชีพตามขนาดเนื้อที่ถือครองขั้นต่ำที่คปจ. กำหนดและให้นำความในข้อ ๑๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าเกษตรกรมีคู่สมรส การแสดงความประสงค์ตามวรรคหนึ่งต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรสด้วย

ทายาทที่เกษตรกรกำหนดให้เป็นผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน จะต้องมียุติคุณสมบัติตามข้อ ๖ อยู่ในขณะที่เกษตรกรถึงแก่กรรมด้วย และหากทายาทตามที่ระบุไว้ในหนังสือดังกล่าวข้างต้นไม่มีคุณสมบัติตามข้อ ๖ ให้นำความในข้อ ๑๑ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ มาใช้บังคับเสมือนหนึ่งเกษตรกรไม่ได้แสดงความประสงค์ตามข้อนี้

ข้อ ๑๕ ในกรณีที่บุคคลตามข้อ ๑๒ ข้อ ๑๓ หรือข้อ ๑๔ ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ให้นำความ ในข้อ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๑๖ เมื่อทราบว่าเกษตรกรถึงแก่กรรม ให้ทายาทหรือผู้มีส่วนได้เสียแจ้งให้ปฎิรูปที่ดิน จังหวัดดำเนินการสอบสวนหาผู้ที่จะมีสิทธิได้รับมรดกสิทธิตามระเบียบนี้โดยเร็วเพื่อนำเสนอ คปจ. ต่อไป

ให้ คปจ. เป็นผู้พิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้จะได้รับมรดกสิทธิตามระเบียบนี้ เมื่อ คปจ. มีมติเป็นประการใด ให้ปฎิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับมรดกสิทธิตาม ผลการพิจารณาของ คปจ. มารับทราบพร้อมทั้งจัดทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อให้กับผู้รับมรดก ตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนดโดยเร็วต่อไป

ถ้ามีเหตุอันควร คปจ. อาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อให้ผู้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อมีหน้าที่ให้สิทธิประโยชน์บางประการแก่ทายาทผู้ที่ตกลงไม่ขอรับสิทธิ หรือเป็นทายาทที่เป็นผู้เยาว์หรือผู้ทุพพลภาพหรือโรคจิตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ก็ได้ตามความเหมาะสมแก่กรณี

ข้อ ๑๗ ผู้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อจะต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของ
เกษตรกร ผู้ถึงแก่กรรม

ข้อ ๑๘ หากปรากฏว่าผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คปจ. กำหนดตามข้อ ๑๖ วรรคสามโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้
ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือเตือนให้ผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อปฏิบัติ ตามข้อกำหนดให้
ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามให้ คปจ. กำหนดมาตรการ ที่สมควร ทั้งนี้อาจ
พิจารณาถึงขั้นให้ผู้นั้นสิ้นสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อได้

เมื่อ คปจ. ได้สั่งให้ผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อสิ้นสิทธิในที่ดินและมี คำสั่ง
ให้ผู้นั้นออกจากที่ดินภายในเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ คปจ. พิจารณาคัดเลือกผู้อื่น มีสิทธิที่จะได้รับมรดก
สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตามหมวดนี้เพียงรายเดียวเป็นผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อแทนต่อไป
ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิทายาทที่เคยไม่ขอรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อแต่เดิมด้วย

หมวด ๓

สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินสำหรับอยู่อาศัยนอกแปลงเกษตรกร

ข้อ ๑๙ ในกรณีที่มีที่ดินที่ ส.ป.ก.จัดไว้สำหรับอยู่อาศัยนอกแปลงเกษตรกร ให้
เกษตรกร ผู้ได้รับสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตามหมวด ๑ หรือหมวด ๒ ได้รับสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ
ที่ดินสำหรับอยู่อาศัยตามไปด้วย และถ้าผู้ได้รับสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินแปลงเกษตรกร มีหลาย
คน ให้แบ่งแยกที่ดินสำหรับอยู่อาศัยดังกล่าวให้บุคคลเหล่านั้นได้เช่าหรือเช่าซื้อตาม ส่วน แล้วแต่กรณี

หมวด ๔

การจัดการทรัพย์สินและหนี้สิน

ข้อ ๒๐ ถ้าผู้โอนหรือเกษตรกรผู้ถึงแก่กรรมมีหนี้สินค้างชำระกับ ส.ป.ก. หรือ
สถาบันการเงิน ที่ร่วมโครงการกับ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้รับโอนหรือผู้
ได้รับมรดกสิทธิ การเช่าหรือเช่าซื้อจะต้องรับไปซึ่งหนี้สินที่ค้างชำระเหล่านั้นด้วย

หากบุคคลตามวรรคหนึ่งไม่ยอมรับหนี้สินที่ค้างชำระดังกล่าว หรือไม่ยินยอมรับไป
ซึ่งสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อ ให้ผู้นั้นหมดสิทธิได้รับโอนหรือรับมรดกสิทธิ การเช่าหรือ
เช่าซื้อและให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาคัดเลือกผู้จะได้รับมรดกสิทธิรายอื่น ที่ยินยอมชำระหนี้และ
ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบนี้เสนอ คปจ. พิจารณาต่อไปโดยให้ นำข้อ ๑๘ วรรคสองมาใช้บังคับโดย
อนุโลม

ข้อ ๒๑ ถ้าไม่มีทายาทตามระเบียบนี้มารับสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ หรือมีแต่ไม่
ขอรับ หรือ ไม่มีคุณสมบัติตามข้อ ๖ ให้ คปจ. ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรรายอื่นตามระเบียบ
คณะกรรมการ ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดิน
จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรต่อไป

กรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการเช่าซื้อที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่หักเงินเท่ากับจำนวนค่าเช่าที่ดิน ดังกล่าวที่ ส.ป.ก.กำหนดและหนี้สินที่ค้างชำระกับ ส.ป.ก.หรือสถาบันการเงินที่ร่วม โครงการกับ ส.ป.ก.หรือสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินที่แจ้งหนี้ให้ ส.ป.ก.ทราบออก จากเงินที่เกษตรกรผู้ถึงแก่กรรมได้ชำระเป็นค่าเช่าซื้อ และคืนเงินที่เหลือให้แก่ทายาทตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของผู้เช่าซื้อ โดยส่งมอบแก่ผู้จัดการมรดกหรือในกรณีไม่มีผู้จัดการมรดก ก็ให้ส่งมอบแก่ทายาทคนหนึ่งคนใดซึ่งมีสิทธิจะได้รับมรดกเพื่อแบ่งปันให้กับทายาทรายอื่นต่อไป

ข้อ ๒๒ ถ้าผู้ที่ตกลงรับมรดกสิทธิการเช่าซื้อ ขอเลิกสัญญาเช่าซื้อในภายหลัง ให้ผู้นั้น มีสิทธิได้รับคืนเงินค่าเช่าซื้อที่เกษตรกรผู้ตายและผู้นั้นได้ชำระไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดิน ที่ตนตกลงรับมรดกสิทธิการเช่าซื้อ โดยให้นำวิธีการหักเงินตามความในข้อ ๒๑ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าผู้ที่ขอยกเลิกสัญญาเช่าซื้อมีการผูกพันในเรื่องสิทธิประโยชน์ตามข้อ ๑๖ วรรคผู้นั้น จะได้รับการคืนเงินตามวรรคหนึ่งต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามภาระผูกพันนั้นครบถ้วนแล้ว

ถ้ามีการขอเลิกสัญญาเช่าซื้อโดยผู้เช่าซื้อมิได้ปฏิบัติตามภาระผูกพันในเรื่องสิทธิประโยชน์ให้ คปจ. พิจารณาผู้มีสิทธิที่จะได้รับมรดกสิทธิการเช่าซื้อตามหมวด ๒ คนใดคนหนึ่ง เพียงคนเดียวเป็นผู้ได้รับสิทธิการเช่าซื้อแทนต่อไป โดยจะต้องรับไปซึ่งสิทธิและหน้าที่ ตามสัญญาเช่าซื้อทั้งหมดรวมทั้งภาระผูกพันในสิทธิประโยชน์ที่มีอยู่เดิมด้วย และ ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด ๕

เบ็ดเตล็ด

ข้อ ๒๓ ในกรณีโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ หากมีค่าใช้จ่ายในการรังวัดแบ่งแปลง ให้ผู้โอนเป็นผู้ชำระ ส่วนในกรณีตกทอดทางมรดกสิทธินั้น ให้บรรดาทายาทผู้ได้รับมรดกสิทธิ เป็นผู้ชำระ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ส.ป.ก. กำหนด

ข้อ ๒๔ ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดรายงานการโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อหรือการตกทอดมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อให้ ส.ป.ก. ทราบ เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนต่อไป

ข้อ ๒๕ ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบนี้ ให้เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาต่อไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๕

อำพล เสนาณรงค์

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการโอน และการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖^๔

วิภา/ปรับปรุง
๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘

^๔ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๐/ตอน ๒๒๕ พ/หน้า ๕/๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๖

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ว่าด้วย
การให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน
พ.ศ. ๒๕๓๕

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙(๘) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕”

ข้อ ๒^๑ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๓

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้
“เกษตรกร” หมายความว่า เกษตรกรซึ่งเป็นผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม

“สถาบันเกษตรกร” หมายความว่า สถาบันเกษตรกรซึ่งเป็นผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“หนังสือรับมอบที่ดิน”^๒ หมายความว่า หนังสือที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มอบให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเพื่อแสดงให้ทราบถึง การได้รับมอบที่ดินและได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามแบบที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

“สัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชย” หมายความว่า สัญญาที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดทำกับเกษตรกรที่ได้รับที่ดินเพิ่มขึ้นจากการจัดให้เกินกว่าที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

^๑ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙/ตอนที่ ๙๗/หน้า ๔๖/๑๖ กันยายน ๒๕๓๕

^๒ ข้อ ๔ นิยามคำว่า “หนังสือรับมอบที่ดิน” แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

เกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ โดยตกลงว่าจะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้เมื่อเกษตรกร ได้ชำระค่าเช่าที่ดิน ครบถ้วนแล้ว

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ส.ป.ก.” หมายความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“เลขานุการ” หมายความว่า เลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หมวด ๑

การรับมอบที่ดิน

ข้อ ๕ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศรายชื่อเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ ในที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการเกี่ยวกับการคัดเลือก เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหนังสือรับมอบที่ดินให้ผู้ได้รับการคัดเลือก และ ให้ผู้ได้รับการคัดเลือกลงลายมือชื่อในหนังสือรับมอบที่ดินไว้เป็นหลักฐาน

หากเกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ไม่ลงลายมือชื่อในหนังสือรับ มอบที่ดินให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือเตือน โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ได้รับการ คัดเลือก มาลงลายมือชื่อรับมอบที่ดิน ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภายในกำหนดสิบห้าวันนับ ตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือเตือนหากผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ไม่มาลงลายมือ ชื่อในหนังสือ รับมอบที่ดิน ณ สถานที่ที่กำหนดภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้นั้นหมดสิทธิ ในการได้รับคัดเลือกเข้า ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

ข้อ ๖ ในกรณีที่ผู้ได้รับการคัดเลือกมิได้เป็นผู้ถือครองที่ดินหรือมิได้เป็นผู้เช่าที่ดินใน ที่ดิน แปลงที่ได้รับการจัดให้อยู่เดิม ให้มีการนำชี้แนวเขตแปลงที่ดินและให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือ แจ้ง กำหนดวันเวลานำชี้แนวเขตให้ผู้ได้รับการคัดเลือกทราบโดยให้ส่งหนังสือแจ้งก่อน ถึงกำหนดนัดนำชี้ แนวเขตไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน

เมื่อผู้ได้รับการคัดเลือกมาแสดงตนตามวันเวลาที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ หลักฐาน ว่าเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจริงหรือไม่ เมื่อเห็นว่าถูกต้องแล้วให้นำชี้แนวเขตแปลง ที่ดินที่ จัดให้ และให้ผู้ได้รับการคัดเลือกลงลายมือชื่อรับมอบที่ดินไว้เป็นหลักฐาน

ถ้าผู้ได้รับการคัดเลือกไม่มาแสดงตนตามวันเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร และไม่ แจ้งเหตุขัดข้องให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบ หรือมาแสดงตนแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับมอบ ที่ดินไว้เป็นหลักฐานให้ผู้นั้นหมดสิทธิในการได้รับคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น และให้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจัดที่ดินนั้นให้แก่ผู้ได้รับการคัดเลือกผู้ต่อไป

หมวด ๒

การทำประโยชน์ในที่ดิน

ข้อ ๗ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมี หน้าที่ ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้น ทั้งหมด

หรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ หรือ โดยพฤติกรรมใด ๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น

(๒) ยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชย และต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว

(๓) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน จนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสม แก่การประกอบเกษตรกรรม

(๔) ไม่ขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ

(๕) ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใด ๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับ โรงเรือนที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้น

(๖) ดูแลรักษาสมุดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

(๗) ไม่กระทำการใด ๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม

(๘) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(๙) ปฏิบัติตามสัญญากู้ยืมที่ทำกับ ส.ป.ก. และปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่ กับสถาบันการเงิน หรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก.

ข้อ ๘ หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรกระทำการฝ่าฝืน ข้อ ๗ ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรละเว้นการกระทำหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นยังคงฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควรก็ให้ดำเนินการตามข้อ ๑๑ ต่อไป

ในกรณีที่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้อนุญาตในการทำประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปยังบุคคลอื่นหรือกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณีหนึ่งกรณีใดในข้อ ๗ และไม่สามารถหาตัวได้พบให้ดำเนินการตามข้อ ๑๑ ได้โดยมิต้องมีการเตือน

ข้อ ๙ การขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมที่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อ ๗(๔) หรือการปลูกสร้างโรงเรือน ที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร ที่เกินสมควรตามข้อ ๗(๕) ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรยื่นคำขอ ณ สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินจังหวัดและให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาต

ในการอนุญาตนั้นให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาถึงผลดีผลเสียสภาพของที่ดิน ที่จะต้องเสียหาย ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและแปลงที่ดินข้างเคียง และความเป็นไปได้ในการ ประกอบกิจการนั้น ประกอบด้วย

ในกรณีการอนุญาตให้ดำเนินการขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อ ๗(๔) ถ้ามีการนำดินหรือสิ่งของที่ขุดได้ออกไปนอกบริเวณที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ไม่ว่าเพื่อการใด ๆ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรต้องจ่ายเงินค่ามูลค่าของดินหรือสิ่งของที่ขุดได้ดังกล่าวเป็นรายได้ของ ส.ป.ก. เพื่อนำเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่เป็นการนำออกไปโดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

หากผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าว ไม่ดำเนินการตามที่ขออนุญาตหรือผิดเงื่อนไขที่กำหนด ในการอนุญาตหรือไม่ชำระเงินตามวรรคสามภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัด กำหนดให้ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๗ และให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ต่อไป ทั้งนี้หากผู้ได้รับ อนุญาตได้เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินไปแล้ว ให้ผู้ได้รับอนุญาตนั้นทำที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิมโดยเป็นผู้ เสียค่าใช้จ่าย

การพิจารณาอนุญาตตามข้อนี้ ในกรณีมีเหตุอันควรคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดจะมอบหมายให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตแทนก็ได้

ข้อ ๑๐ กรณีเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรใดประสงค์จะสละสิทธิการทำ ประโยชน์ ในที่ดินที่ได้รับมอบ ให้ยื่นคำขอสละสิทธิพร้อมกับคำขอบอกเลิกสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่า ชื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชย ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ ตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนด

หมวด ๓

การสิ้นสุดสิทธิและผลของการสิ้นสุดสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน

ข้อ ๑๑^๓ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับ มอบจาก ส.ป.ก. ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดก ตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) โอนสิทธิการทำประโยชน์ การเช่า เช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าชดเชยไปยัง บุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘

(๓) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดิน จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังต่อไปนี้

- ก. สัญชาติไทย
- ข. เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- ค. มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอแก่การ เลี้ยงชีพอยู่แล้ว

(๔) ไม่ปฏิบัติตามความในข้อ ๗ และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ ๘
การสิ้นสุดสิทธิตามวรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ย่อมมีผลในทันทีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้น สำหรับการสิ้นสุดสิทธิตามวรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) นั้น ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดมีมติ ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสุดสิทธิ เว้นแต่ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน

^๓ ข้อ ๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า ด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติ เกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

จังหวัดมีข้อสงสัยเกี่ยวกับพฤติการณ์ที่จะสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรรายใดสิ้นสิทธิและไม่อาจวินิจฉัยได้ ก็ให้ขอความเห็นจากคณะกรรมการเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาสั่งให้สิ้นสิทธิต่อไป

การสิ้นสิทธิตามวรรคสามให้มีผลตั้งแต่เมื่อพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามข้อ ๑๓ แต่ถ้ามีการอุทธรณ์และคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยยืนยันว่าผู้อุทธรณ์สิ้นสิทธิการทำประโยชน์แล้ว ให้การสิ้นสิทธิมีผลตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งมติคณะกรรมการ

ในกรณีที่มีการสิ้นสิทธิตามวรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ปรากฏต่อคณะกรรมการ คณะกรรมการจะมีมติให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้นั้นสิ้นสิทธิก็ได้

ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งการสิ้นสิทธิพร้อมทั้งระยะเวลาที่ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรพร้อมบริวารออกจากที่ดิน หากบุคคลดังกล่าวไม่ยอมออกจากที่ดิน ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

ในกรณีไม่สามารถแจ้งตามวรรคหกได้ ให้ปิดหนังสือแจ้งนั้นไว้ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านและที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านแห่งท้องที่ ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ แห่งละหนึ่งฉบับ

ข้อ ๑๒ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรใดสิ้นสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามข้อ ๑๑ ให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายมีหนังสือเรียกสัญญาเช่า หรือสัญญาจัดให้ โดยมีค่าเช่าหรือหนังสือรับมอบที่ดินคืนให้แก่ ส.ป.ก. ภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากไม่สามารถเรียกเอกสารดังกล่าวคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุใดก็ตาม ให้จัดทำเป็นประกาศของทางราชการเพื่อแสดงให้ทราบว่าเอกสารดังกล่าวเป็นอันเลิกใช้ตั้งแต่วันที่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดย ให้ปิดประกาศดังกล่าวไว้ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านแห่งท้องที่ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ แห่งละหนึ่งฉบับ มีกำหนดสามสิบวัน

เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินหรือหนี้สินของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร อันเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ทางราชการได้ลงทุนไปหรือให้กู้ยืมตามสัญญา ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด ๔

อุทธรณ์

ข้อ ๑๓^๔ หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ถูกสั่งให้สิ้นสิทธิตามข้อ ๑๑ เห็นว่าคำสั่งนั้นไม่เป็นธรรม ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งหรือ วันที่ได้ปิดคำสั่ง โดยแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบ เว้นแต่เป็นกรณีที่คณะกรรมการมีมติให้สิ้นสิทธิ

^๔ ข้อ ๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดรวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ส่งไปยังส.ป.ก. ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาต่อไป

ข้อ ๑๔ ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่คณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีคำสั่งให้สันติวิธี อาจอยู่ทำประโยชน์ในที่ดินต่อไปจนกว่าคณะกรรมการมีคำวินิจฉัย

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยแล้ว ให้ ส.ป.ก. แจ้งคำวินิจฉัยไปยังสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีคำวินิจฉัย และให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำวินิจฉัยจาก ส.ป.ก. ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยยืนตามคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้แจ้งระยะเวลาให้ผู้อุทธรณ์ทั้งบริวารออกจากที่ดินตามระยะเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูป ที่ดินจังหวัดได้กำหนดไปพร้อมกับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการด้วย

หมวด ๕

ข้อ ๑๕ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในรายละเอียดได้ ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ และในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบนี้ให้คณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาต่อไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๕

อำพล เสนาณรงค์

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐^๕

วิภา/ปรับปรุง
๘ มิถุนายน ๒๕๕๘

^๕ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔/ตอนพิเศษ ๕๑ ง/หน้า ๒๖/๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๐

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๓๖/๒๕๕๙

เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดิน
ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ให้มีการส่งมอบพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่เสื่อมโทรมเพื่อนำพื้นที่ไปดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม แต่จนถึงปัจจุบันได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่ายังมีแปลงที่ดินที่ยังมิได้ทำการสำรวจรังวัด อยู่อีกเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวต่างไม่ให้ความร่วมมือหรือความยินยอมเพื่อเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม หรือแม้กระทั่งในบางรายที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่การส่งมอบพื้นที่คืนเพื่อให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปดำเนินการจัดที่ดินตามกฎหมายก็ยังไม่ได้รับการปฏิบัติ ตามคำพิพากษา นอกจากนี้ ยังปรากฏว่ามีบุคคลซึ่งไม่มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเข้าใช้ ประโยชน์โดยอ้างสิทธิในที่ดินจากการซื้อขายต่อจากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินหรือมีการเปลี่ยนมือที่ดิน ที่จัดให้แก่เกษตรกรเพื่อถือครองที่ดินเป็นแปลงขนาดใหญ่ และได้นำพื้นที่ดังกล่าวไปประกอบเกษตรกรรม ในรูปแบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยวซึ่งจะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศอย่างรุนแรงในระยะยาว หรือในบางกรณี ปรากฏพื้นที่ข้างเคียงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังคงเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งหากมีการใช้ประโยชน์ ที่ดินไม่เหมาะสม อาจมีปัญหาการบุกรุกพื้นที่เพิ่มเติมซึ่งกระทบต่อความมั่นคงทางทรัพยากรธรรมชาติ และก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมได้

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในคำสั่งนี้ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เป็นพื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ ที่ดิน ดังต่อไปนี้

- (๑) ที่ดินที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีเนื้อที่ตั้งแต่ ๕๐๐ ไร่ ขึ้นไป
- (๒) ที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินสันติวิธี เข้าทำประโยชน์แล้วและครอบครองโดยบุคคลที่มิใช่ผู้ได้รับการจัดที่ดินมีเนื้อที่ตั้งแต่ ๑๐๐ ไร่ ขึ้นไป
- (๓) ที่ดินที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ส่งมอบแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว และมีเนื้อที่ตั้งแต่ ๕๐๐ ไร่ ขึ้นไป

การกำหนดพื้นที่เป้าหมายตาม (๑) และ (๒) ให้เป็นไปตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมประกาศกำหนด

ข้อ ๒ เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกาศกำหนดพื้นที่เป้าหมายตามข้อ ๑ (๑) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดปิดประกาศพื้นที่เป้าหมายไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งท้องที่ซึ่งพื้นที่เป้าหมายตั้งอยู่ เป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และให้นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ปิดประกาศนั้น มีหน้าที่รักษาความมีอยู่หรือความสมบูรณ์ของประกาศด้วย

ข้อ ๓ ให้ผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่เป้าหมายตามข้อ ๑ (๑) ยื่นคำร้องเพื่อแสดงสิทธิ ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภายในสิบห้าวัน นับแต่วันปิดประกาศตามข้อ ๒ และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตรวจสอบหลักฐานแสดงสิทธิ ในที่ดินของผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่เป้าหมายให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้อง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด

การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ให้แสดงหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) โฉนดที่ดิน โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

(๒) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส.๓ น.ส.๓ ก. น.ส.๓ ข. หรือแบบ หมายเลข ๓)

(๓) หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑)

(๔) ใบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒)

(๕) ใบจอง

(๖) ใบเหี้ยบย่ำ

(๗) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (น.ค. ๓ กสน. ๓ หรือ กสน. ๕)

(๘) หนังสือแสดงสิทธิอื่นที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐโดยชอบด้วยกฎหมาย

ข้อ ๔ ในพื้นที่เป้าหมายตามข้อ ๑ (๑) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามข้อ ๓ หากผู้ ครอบครองที่ดินไม่มายื่นคำร้องแสดงสิทธิในที่ดิน หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้ว ไม่เห็นชอบกับคำร้องตามข้อ ๓ หรือไม่ปรากฏว่ามีผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่เป้าหมาย ให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่งตั้งมีอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้ผู้ครอบครองที่ดินออกจากพื้นที่เป้าหมายภายในเวลาที่กำหนด และงดเว้นกระทำการใด ๆ ในบริเวณพื้นที่เป้าหมาย

(๒) สั่งให้ผู้ครอบครองที่ดินรื้อถอน ทำลาย หรือกระทำการอื่นใด แก่สิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใด ในพื้นที่เป้าหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

(๓) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจและรังวัดพื้นที่เป้าหมาย หรือตรวจสอบ การครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ ในบริเวณพื้นที่เป้าหมาย

(๔) ออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เป้าหมาย

(๕) ยึด รื้อถอน ทำลาย หรือกระทำการอื่นใด กับสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอุปสรรคกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตาม (๒) หรือไม่ปรากฏว่ามีผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่เป้าหมาย

ข้อ ๕ ในพื้นที่เป้าหมายตามข้อ ๑ (๒) ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่งตั้งมีอำนาจดำเนินการตามข้อ ๔ เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้สันสิทธิเข้าทำประโยชน์

ข้อ ๖ ในพื้นที่เป้าหมายตามข้อ ๑ (๓) ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่งตั้งนำเจ้าพนักงานบังคับคดีเข้าไปดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และให้เจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจดำเนินการตามข้อ ๔

ข้อ ๗ ให้กองทัพบก กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบก หรือกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค มอบหมายเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนเข้าร่วมปฏิบัติการตามข้อ ๔ ข้อ ๕ และข้อ ๖ ตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมร้องขอ โดยให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้นมีอำนาจตามข้อ ๔ ด้วย

ข้อ ๘ ให้บรรดาสสิ่งปลูกสร้างในบริเวณพื้นที่เป้าหมายที่ไม่เป็นอุปสรรคกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

ข้อ ๙ เมื่อได้ครอบครองพื้นที่เป้าหมายแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเร่งดำเนินการให้มีการนำที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกร ดังต่อไปนี้

(๑) เกษตรกรตามนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของรัฐบาล

(๒) เกษตรกรที่ถือครองที่ดินเดิมที่ได้รับการคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้รวมถึงบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือผู้สืบสันดานของผู้ถือครองที่ดินเดิม ที่ได้ร่วมทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตาม (๒) ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของรัฐบาล

ข้อ ๑๐ ให้ผู้ครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขัดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามข้อ ๔ (๕)

ข้อ ๑๑ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ ที่ได้กระทำการไปตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุ ย่อมได้รับความคุ้มครองและไม่ต้องรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ข้อ ๑๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข้อ ๑๓ คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ร่างฯ ที่ สคก. ตรวจสอบแล้ว
เรื่องเสร็จที่ ../....

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดให้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถนำไปใช้จ่ายเป็นค่าชดเชยการพัฒนาที่ดิน หรือค่าซื้อหรือเช่าซื้อที่ดินให้แก่เกษตรกร (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙ และเพิ่มมาตรา ๓๙/๑)

(๒) กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔)

(๓) ยกเลิกการห้ามจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ (ยกเลิกมาตรา ๒๘)

(๔) กำหนดยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่ ส.ป.ก.และคู่สัญญาของ ส.ป.ก. (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๘)

(๕) กำหนดห้ามบุคคลที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินให้บุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการโอนให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือ ส.ป.ก. (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๙)

(๖) กำหนดห้ามบุคคลบุกรุก ครอบครอง หรือปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตปฏิรูปที่ดิน และควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น (เพิ่มมาตรา ๓๙/๒ และมาตรา ๓๙/๓)

(๗) กำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใด หรืออาจร้องขอความช่วยเหลือจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับความมั่นคงในการเข้ารื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดได้ และกำหนดความรับผิดชอบสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ละเลยให้มีการกระทำความผิดในเขตปฏิรูปที่ดิน (เพิ่มหมวด ๔/๑ มาตรา ๔๖/๑ มาตรา ๔๖/๒ มาตรา ๔๖/๓ และมาตรา ๔๖/๔)

(๘) กำหนดโทษสำหรับผู้บุกรุก ครอบครอง หรือปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใด หรือฝ่าฝืนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน และขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๘ และเพิ่มมาตรา ๔๙)

เหตุผล

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ใช้บังคับในปัจจุบัน มีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับในเขตปฏิรูปที่ดินมีบุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าทำการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ต้องการให้จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเพื่อให้มีที่ดินทำกิน และเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายจัดที่ทำกินให้ชุมชนของรัฐบาลบรรลุตามวัตถุประสงค์โดยเร็ว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

[illegible]

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๔ ให้กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี

ในกรณีที่กรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระหรือในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็นกรรมการที่เพิ่มขึ้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

กรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๘ การใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. และคู่สัญญาได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น”

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้มาซึ่งโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือโอนไปยัง ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

มาตรา ๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๙/๑ มาตรา ๓๙/๒ และมาตรา ๓๙/๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

“มาตรา ๓๙/๑ ในกรณีที่ผู้เข้าทำประโยชน์หรือได้รับการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ ซึ่งยังไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และได้ทำการพัฒนาที่ดิน หรือผู้ได้มาซึ่งโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๙ ไม่ประสงค์ที่จะเข้าทำประโยชน์หรือใช้ที่ดินอีกต่อไปหรือประสงค์จะโอนคืนแก่ ส.ป.ก. หากคณะกรรมการเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการนำที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรรายอื่น ให้รับคืนที่ดินนั้นโดยจ่ายค่าชดเชยการลงทุนในการพัฒนาที่ดินแก่บุคคลตามมาตรา ๓๐ หรือค่าซื้อหรือเช่าซื้อที่ดินแก่บุคคลตามมาตรา ๓๙ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๓๙/๒ ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม ห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกหรือครอบครอง หรือปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใด

มาตรา ๔๖/๓ ในการเข้ารื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา ๔๖/๒ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจร้องขอความช่วยเหลือจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับความมั่นคงได้

มาตรา ๔๖/๔ ในกรณีที่ปรากฏแน่ชัดว่า เจ้าหน้าที่ละเลยให้มีการกระทำความผิดตามมาตรา ๓๙/๒ และมาตรา ๓๙/๓ โดยรัฐต้องเข้าทำการรื้อถอนเอง และไม่สามารถเรียกค่ารื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดจากผู้กระทำความผิดได้ทั้งหมดหรือไม่ครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการด้วย”

มาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔๘ ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๓๙/๒ หรือมาตรา ๓๙/๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา ๑๑ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

“มาตรา ๔๙ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๖/๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา ๑๒ ให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๑๒ และกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามมาตรา ๑๓ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ อยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามพระราชบัญญัตินี้ และให้นับวาระการดำรงตำแหน่งเป็นวาระแรก

มาตรา ๑๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

เว้นแต่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. โดยการเช่า เช่าซื้อ หรือการเช่าทำประโยชน์ หรือเป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินที่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น

มาตรา ๓๙/๓ บุคคลที่ได้รับสิทธิตามมาตรา ๓๐ หรือมาตรา ๓๙ จะต้องใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดหรือกระทำการใดที่ไม่ได้ใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ๔/๑ มาตรา ๔๖/๑ มาตรา ๔๖/๒ มาตรา ๔๖/๓ และมาตรา ๔๖/๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

“หมวด ๔/๑

มาตรการทางปกครอง

มาตรา ๔๖/๑ บทบัญญัติในหมวดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการทางปกครองเพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปโดยมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ควบคู่ไปกับการใช้โทษทางอาญาที่กำหนดไว้ในหมวด ๕ บทกำหนดโทษ

มาตรา ๔๖/๒ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๓๙/๒ หรือมาตรา ๓๙/๓ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปิดคำสั่งดังกล่าวไว้ ณ ที่ดิน อาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าว

เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นได้ทันที โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมดของพนักงานเจ้าหน้าที่

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่อยู่ต่อเนื่องกับอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ต้องรื้อถอนได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เว้นแต่ในกรณีที่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ก็ให้มีอำนาจดำเนินการต่อไปภายหลังพระอาทิตย์ตกได้

ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามวรรคหนึ่ง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดและเก็บรักษาไว้ หรือขายและถือเงินไว้แทนได้ เมื่อหักค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือแก้ไข และการขายแล้ว เหลือเท่าใดให้ตกเป็นรายได้ของแผ่นดิน



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกรรมการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ โทร. ๐. ๒๒๔๔ ๒๖๘๐
ที่ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๑

เรื่อง ขอส่งรายงานการศึกษาทางวิชาการ

เรียน ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑ (ผ่านผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรฯ)

ตามที่ ข้าพเจ้านางสาวสุจิตตรา พูนสวัสดิ์ นิติกรชำนาญการ กลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สำนักกรรมการ ๑ ได้รับมอบหมายให้จัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา สำนักกรรมการ ๑, ๒, ๓ พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๖๔ นั้น

บัดนี้ ข้าพเจ้าได้จัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการ เรื่อง “กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาเกษตรกรไทย” เรียบร้อยแล้ว จึงขอส่งเอกสารดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

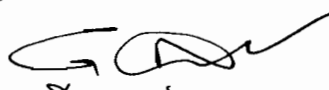
จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

สุจิตตรา พูนสวัสดิ์
(นางสาวสุจิตตรา พูนสวัสดิ์)
นิติกรชำนาญการ

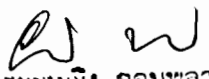

(นางสาวพิมพ์อาภา พันธุ์ลี)
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน
คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์

เรียน ผอ.สำนัก กรรมการ ๑

ด้วยรายงานการศึกษาทางวิชาการ ของนาง.สุจิตตรา อ.
ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ 30 พ.ค. 61
แล้วได้แก้ไขเรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ ๑ มิ.ย. 61 รายละเอียดตามแนบ
จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา


๑ มิ.ย. ๖๑

เห็นชอบ /เผยแพร่ Intranet. ๑ มิ.ย. ๖๑


(นางอารยะหญิง จอมพลาผล)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑
๑ มิ.ย. ๖๑

แบบประเมินมาตรฐานรายงานการศึกษาทางวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
ของสำนักกรรมการ ๑

ชื่อเรื่อง “กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาเกษตรกรไทย”

ลำดับที่	ประเด็นการประเมิน	ผ่าน	แก้ไข	ไม่ผ่าน
เกณฑ์พิจารณาด้านเนื้อหา และความถูกต้อง				
๑.	ชื่อเรื่อง	✓		
๒.	บทคัดย่อ	✓		
๓.	เนื้อเรื่อง (บทที่ ๑ – บทที่ ๔)	✓		
๔.	ข้อมูลที่ใช้มีความถูกต้อง เหมาะสม ทันสมัย และเป็นกลาง	✓		
๕.	แหล่งที่มาของข้อมูลมีความน่าเชื่อถือ	✓		
เกณฑ์การพิจารณาด้านภาษา และรูปแบบการเขียน				
๑.	การจัดลำดับหัวข้อและเนื้อหา	✓		
๒.	การใช้ภาษาและการเรียบเรียง	✓		
๓.	ความถูกต้องในการจัดพิมพ์ ตัวสะกด และวรรคตอน	✓		
เกณฑ์การพิจารณาด้านการอ้างอิงที่มาของข้อมูล				
๑.	การอ้างอิงระบบนามปี หรือเชิงอรรถ และบรรณานุกรม	✓		

(ลงชื่อ) สุจิตรา พูนสวัสดิ์ ผู้จัดทำ
(นางสาวสุจิตรา พูนสวัสดิ์)
นิติกรชำนาญการ
วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๑

(ลงชื่อ) พินิจ ผู้ตรวจสอบ
(นางสาวพินิจอาภา พันธุ์ลี)
ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๑

(ลงชื่อ) [ลายเซ็น] ผู้ตรวจสอบ
(นายอรุณ ลายผ่องแผ้ว)
ประธานคณะทำงานพิจารณาเอกสารวิชาการของสำนักกรรมการ ๑
วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๑

(ลงชื่อ) [ลายเซ็น] ผู้รับรอง
(นางอารยะหญิง จอมพลาพล)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑
วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๑