

ปัญหาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ในที่ดิน สปก. 4-01 *

THE PROBLEM OF THE TRANSFER AND INHERITANCE OF THE RIGHT TO BENEFIT IN LAND 4-01

วัชรินทร์ เจริญหล่อ¹ และ โทณจนาท เข้มท้าว²

Watcharin Rianlor¹ and Thanyatep Sitthisua²

¹⁻²หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยปทุมธานี

¹⁻²Degree of Master of Laws Pathumtani University, Thailand

Corresponding Author's Email: wathcharin.r@ptu.ac.th

วันที่รับบทความ : 5 พฤษภาคม 2568; วันที่แก้ไขบทความ 13 พฤษภาคม 2568; วันที่ตอบรับบทความ : 15 พฤษภาคม 2568

Received 5 May 2025; Revised 13 May 2025; Accepted 15 May 2025

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับปัญหา มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนและการตกทอดทางมรดก วิเคราะห์ปัญหา และเสนอแนะแก้ไขกฎหมายในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01 เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยการศึกษาข้อมูลเชิงเอกสาร ศึกษาประวัติความเป็นมาและปัญหาการวิจัย แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับปัญหาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01 กฎหมายไทยและต่างประเทศ นำข้อมูลจากการศึกษามาวิเคราะห์ สรุป เสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

ผลการวิจัยพบว่า จากการศึกษาศักยภาพการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสือ ส.ป.ก.4-01 พบว่า ผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับการจัดที่ดินต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2564

Citation:



* วัชรินทร์ เจริญหล่อ และ โทณจนาท เข้มท้าว. (2568). ปัญหาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก. 4-01. วารสารสหศาสตร์การพัฒนาลังคม, 3(3), 293-309.

Watcharin Rianlor and Thanyatep Sitthisua. (2025). The Problem Of The Transfer And Inheritance Of The Right To Benefit In Land 4-01. Journal of Interdisciplinary Social Development, 3(3), 293-309.;

DOI: <https://doi.org/10.>

Website: <https://so12.tci-thaijo.org/index.php/JISDIADP/>

กำหนดไว้ ได้แก่ ต้องเป็นบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย เป็นเกษตรกรที่บรรลุนิติภาวะหรือมีความจำเป็นต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรม ไม่มีที่ดินเพียงพอต่อการยังชีพ และไม่เคยสละหรือโอนสิทธิมาก่อนโดยยังไม่พ้นระยะเวลาห้าปี ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด โดยหลักการของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ กำหนดให้ห้ามโอนสิทธิในที่ดิน ยกเว้นกรณีตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนให้กับสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในการปฏิบัติ พบว่าทายาทที่รับสิทธิตามมรดกไม่จำเป็นต้องมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรหรือขาดแคลนที่ดินตามที่ผู้ขอรับจัดที่ดินในครั้งแรกต้องมี ส่งผลให้บุคคลที่ไม่ได้มีความจำเป็นด้านที่ดินทำกินหรือมิได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่อาจเป็นผู้มีฐานะร่ำรวยหรือมีอาชีพอื่นที่มั่นคงอยู่แล้วสามารถรับสิทธิในที่ดินของรัฐที่จัดสรรเพื่อเกษตรกรได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นช่องว่างสำคัญที่อาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพยากรและบิดเบือนเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คำสำคัญ: การโอนสิทธิ, การตกทอดทางมรดก, ที่ดิน ส.ป.ก. 4-01, การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ช่องว่างทางกฎหมาย

Abstract

This research article aims to study the background and significance, concepts, and theories related to the legal issues, as well as the legal measures concerning the transfer and inheritance of rights to utilize land under the Sor Por Kor 4-01 land reform document. The study includes an analysis of the problems and provides recommendations for legal amendments regarding the transfer and inheritance of rights to utilize such land. This is a qualitative research based on documentary analysis, examining the historical development, the legal and theoretical foundations of the issues, and comparative legal frameworks in both Thai and foreign legal systems. The information gathered from the study is analyzed, summarized, and used to propose legal reforms.

The research findings reveal that, according to the regulations of the Agricultural Land Reform Committee B.E. 2564 (2021), individuals eligible to apply

for land allocation must meet specific qualifications: they must be natural persons with Thai nationality, be farmers of legal age or minors who must engage in agriculture for livelihood and possess the ability or experience to do so, have no or insufficient agricultural land for subsistence, and must not have previously renounced or transferred rights within the past five years. They must also strictly comply with the rules and conditions set by the committee. According to the Agricultural Land Reform Act B.E. 2518 (1975) as amended, the transfer of land rights is prohibited except in cases of inheritance by statutory heirs or transfers to agricultural institutions or the Agricultural Land Reform Office (ALRO) for land reform purposes. However, in practice, it was found that heirs who inherit the land rights are not required to possess the same qualifications as the original land recipients, such as being farmers or lacking land for agricultural purposes. This allows individuals who are financially well-off or engaged in non-agricultural occupations to legally obtain land designated for agricultural reform, thus creating a significant loophole that may lead to inequities in land ownership and undermine the original intent of land reform policy.

Keywords: Rights Transfer, Inheritance, Sor Por Kor 4-01 Land, Agricultural Land Reform, Legal Loophole

บทนำ

ที่ดินถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญสำหรับคนทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่เกษตรกร ที่ดินจึงเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง และเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์ ผลกระทบที่เห็นหลัก ๆ ก็คือ ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน และการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินถือเป็นเรื่องใหญ่ที่สุดที่มีผลกระทบต่อคนจำนวนมากที่สุด และแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมประเทศไทยไม่มีเอกสารสิทธิ์หรือระบบกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน มูลค่าของที่ดินเกิดจากมูลค่าในการผลิตเท่านั้นผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดินถือเป็นเจ้าของและใครก็ได้ทำประโยชน์หรือทิ้งร้างไว้บุคคลอื่นก็สามารถนำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ได้ขณะเดียวกันเมื่อ

ก่อให้เกิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินปัจเจกบุคคลกลายเป็นเจ้าของที่ดินแทนระบบกรรมสิทธิ์ร่วม ที่ดินสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้ก่อให้เกิดมูลค่าการแลกเปลี่ยนในที่ดินขึ้นผู้มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลนายทุนและผู้มีอำนาจจึงมีการกว้านซื้อสะสมที่ดินเป็นจำนวนมากเพื่อการหากำไรและก่อให้เกิดการทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ (ศุภมิตร ศรีวัฒนชัย, 2562 : 1)

การสนับสนุนให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องช่วยเหลือเพื่อให้ประชาชนได้มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต ด้วยการจัดระบบการถือครองที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดินของรัฐ และการใช้ที่ดินให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเลี้ยงชีพ สร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตและครอบครัว ปัญหาจากการจัดระบบการถือครองที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดินของรัฐเป็นปัญหาที่มีความสำคัญกับผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เนื่องจากมีเกษตรกรจำนวนมากที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ที่ดินที่ใช้ประกอบการเกษตรส่วนหนึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของนายทุน เกษตรกรจึงต้องตกเป็นผู้เช่าที่ดินจากนายทุน และต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินควร ในขณะที่เกษตรกรอีกส่วนหนึ่งต้องเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐ และไม่มีสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ขาดความมั่นคงในชีวิต ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว รัฐจึงกำหนดนโยบายกระจายการถือครองที่ดินให้กับเกษตรกรเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินทำการเกษตรได้อย่างแท้จริง (ชนินทร จารุจันทร์, 2548 : 2)

การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกิน จึงได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน ขอบเขตของการปฏิรูปที่ดิน พร้อมทั้งให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สืบเนื่องมาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นผลให้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินท้องที่ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินในแต่ละพื้นที่อย่างต่อเนื่องเป็นจำนวนหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับส่วนใหญ่จะประกาศคลุมทั้งอำเภอ โดยใช้เขตท้องที่ของอำเภอเป็นแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ประชาชนที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยไม่มีเอกสารก่อตั้งสิทธิหรือเอกสารสิทธิในที่ดินมาก่อน เช่น หลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือหนังสือแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. 2) ตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น ซึ่งตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือในพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้ว จะไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้จะมีเพียงเกษตรกรใน

พื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วเท่านั้นที่จะสามารถขอหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ได้ ส่วนเกษตรกรที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการ นอกจากจะไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้แล้ว ยังไม่สามารถขอออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ได้ด้วย (ไชยยงค์ ชูชาติ, 2517 : 1)

บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (1) เป็นบุคคลธรรมดา (2) เป็นเกษตรกร (3) มีสัญชาติไทย (4) บรรลุนิติภาวะ หรือยังไม่บรรลุนิติภาวะแต่จำเป็นต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพและมีความสามารถหรือประสบการณ์ในการประกอบอาชีพดังกล่าว (5) ไม่เป็นคนทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบจนไม่สามารถประกอบการเกษตรได้ (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ (7) ไม่เคยเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐซึ่งสิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงเพราะได้ละสิทธิหรือโอนสิทธิในที่ดินทั้งหมดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีก่อนวันยื่นคำขอรับการจัดที่ดินตามระเบียบนี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการคืนสิทธิในที่ดินนั้นเกิดจากเหตุที่จำเป็นและสมควรหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ (8) เป็นผู้นิยมน้อมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด (ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 9)

เมื่อผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 9 มาแล้ว จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 มาตรา 39) แต่ข้อเท็จจริงที่เป็น

การปฏิบัติเกี่ยวกับการโอนสิทธิ์ในการรับมรดกจากผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ในส่วนผู้รับมรดกนั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมก็สามารถรับมรดกกรณีนี้ได้เลย ซึ่งไม่ได้บัญญัติคุณสมบัติเอาไว้ว่าต้องเป็นเกษตรกร และไม่มีที่ดินประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้ผู้รับมรดกซึ่งมีฐานะร่ำรวย ไม่ได้ตร้อนในเรื่องที่ทำกิน หรือประกอบอาชีพอื่นเข้ารับประโยชน์ต่อไปได้

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า ควรเสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 มาตรา 39 กำหนดให้ผู้รับมรดกจากผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 มาตรา 39 จะต้องเป็นเกษตรกรเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักจึงจะสามารถรับมรดกจากผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับปัญหาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01
5. เพื่อเสนอแนะแก้ไขกฎหมายในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01

สมมติฐานการวิจัย

ในการรับมรดกจากผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน กฎหมายกำหนดให้เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของ ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมก็สามารถรับมรดกกรณีนี้ได้ ซึ่งถ้าหากกำหนดคุณสมบัติของผู้รับมรดกดังกล่าว

จะต้องเป็นเกษตรกร และ ไม่มีที่ดินประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วย จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาประวัติความเป็นมาและปัญหาการวิจัย แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับปัญหาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01 กฎหมายไทยและต่างประเทศ ขำข้อมูลจากการศึกษามาวิเคราะห์ สรุป เสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

ผลการวิจัย

จากการศึกษาปัญหาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01 บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (1) เป็นบุคคลธรรมดา (2) เป็นเกษตรกร (3) มีสัญชาติไทย (4) บรรลุนิติภาวะ หรือยังไม่บรรลุนิติภาวะแต่จำเป็นต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพและมีความสามารถหรือประสบการณ์ในการประกอบอาชีพดังกล่าว (5) ไม่เป็นคนทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบจนไม่สามารถประกอบกิจการเกษตรได้ (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ (7) ไม่เคยเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐซึ่งสิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงเพราะได้ละสิทธิหรือโอนสิทธิในที่ดินทั้งหมดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีก่อนวันยื่นคำขอรับการจัดที่ดินตามระเบียบนี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการสิ้นสิทธินั้นเกิดจากเหตุที่จำเป็นและสมควรหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ (8) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด (ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 9)

เมื่อผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินดังกล่าว จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยัง

สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 มาตรา 39)

แต่ข้อเท็จจริงที่เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการโอนสิทธิ์ในการรับมรดกจากผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ในส่วนผู้รับมรดกนั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมก็สามารถรับมรดกกรณีนี้ได้เลย ซึ่งไม่ได้บัญญัติคุณสมบัติเอาไว้ว่าต้องเป็นเกษตรกร และไม่มีที่ดินประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้ผู้รับมรดกซึ่งมีฐานะร่ำรวย ไม่เดือดร้อนในเรื่องที่ทำกิน หรือประกอบอาชีพอื่นเข้ารับประโยชน์ต่อไปได้

อภิปรายผล

1. หลักเกณฑ์การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จากการยึดครองจับจองที่ดินเพื่อใช้ในการกสิกรรมและมีการแต่งตั้งหัวหน้ากลุ่มของมนุษย์จนพัฒนามาเป็นจักรวรรดิซึ่งมีกษัตริย์เป็นผู้ปกครอง กษัตริย์ในสมัยนั้นได้อำนาจตนเป็นเจ้าของแผ่นดินทั้งหมดภายในจักรวรรดิโดยเรียกตนเองว่าพระเจ้าแผ่นดิน และมีการบัญญัติกฎหมายให้ที่ดินทั้งหมดตกเป็นกรรมสิทธิ์ของตน ต่อภายหลังกษัตริย์ทำการกดขี่ข่มเหงราษฎรมากขึ้นจึงเกิดการรวมตัวกันต่อต้านอำนาจของกษัตริย์จนทำให้เกิดหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนเป็นผลทำให้เกิดความต้องการที่จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งถือได้ว่าเป็นที่มาของสิทธิตามธรรมชาติ ทำให้การต่อต้านอำนาจของกษัตริย์ในสมัยนั้นสัมฤทธิ์ผล อำนาจของกษัตริย์ถูกจำกัดลงไป ทำให้ที่ดินที่เคยถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของกษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลของเอกชนเป็นรายบุคคลไป (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538 : 352) เมื่อเริ่มใช้กฎหมายมาควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมก็ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินไว้ในกฎหมายซึ่งในระยะแรกจะเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางทรัพย์สินระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันเอง จะนำมาใช้ยันกับรัฐไม่ได้ สิทธิในทรัพย์สินจึงเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชน เมื่อใดที่รัฐต้องการทรัพย์สินของเอกชน เอกชนก็ไม่สามารถขัดขืนได้ จนในที่สุดเมื่อปลายสมัยกลางที่ชนชั้นกลางได้ก่อกำเริบขึ้นพร้อมแนวความคิดเสรีนิยมได้เรียกร้องให้รัฐคุ้มครองทรัพย์สินของเอกชน (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2535 : 41-44) ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการถือได้ว่าเป็นสิทธิในทรัพย์สินซึ่งมีศักดิ์สูงสุดเหนือทรัพย์สิน

2. ความจำเป็นในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากการที่ดินถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญสำหรับคนทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่เกษตรกร แต่ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน และการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินถือเป็นเรื่องสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม ซึ่งมูลค่าของที่ดินเกิดจากมูลค่าในการผลิตเท่านั้น ขณะเดียวกันเมื่อเกิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินปัจเจกบุคคลกลายเป็นเจ้าของที่ดินแทนระบบกรรมสิทธิ์ร่วม ที่ดินสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้ก่อให้เกิดมูลค่าการแลกเปลี่ยนในที่ดินขึ้นผู้มีโอกาสเข้าถึงข้อมูล นายทุนและผู้มีอำนาจจึงมีการกว้านซื้อสะสมที่ดินเป็นจำนวนมากเพื่อการหากำไรและก่อให้เกิดการทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน (ศุภมิตร ศรีวัฒนชัย, 2562 : 1) รัฐจึงจำเป็นต้องช่วยเหลือเพื่อให้ประชาชนได้มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต ด้วยการจัดระบบการถือครองที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดินของรัฐ และการใช้ที่ดินให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเลี้ยงชีพ รัฐจึงกำหนดนโยบายกระจายการถือครองที่ดินให้กับเกษตรกรเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินทำการเกษตรได้อย่างแท้จริง (ชนินทร จารุจันทร์, 2548 : 2)

3. แนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(1) การแบ่งสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรในขั้นต้น ควรให้เป็นไปตามเนื้อที่ที่เกษตรกรถือครองอยู่เดิมให้มากที่สุด ไม่ว่าจะโดยเป็นเจ้าของที่ดินเองหรือโดยการเช่า ทั้งนี้ ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ พื้นที่อาจจะลดลงไปบ้างตามสภาพทางภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นนั้น ๆ (2) การจัดตั้งชุมชนที่อยู่อาศัย ควรให้เป็นไปตามความต้องการของเกษตรกรและให้สอดคล้องกับสภาพเดิมของท้องถิ่นนั้นๆ (3) จัดระบบการรวมกลุ่มในระดับหมู่บ้านรวมกันเป็นสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินและเชื่อมโยงไปถึงสหกรณ์ในเมืองใหญ่ๆ (4) การพัฒนาด้านต่าง ๆ รวมทั้งการจัดระบบชลประทาน คมนาคม และบริการสาธารณสุขการต่าง ๆ เมื่อดำเนินการจัดทำให้แล้ว ต่อไปให้สหกรณ์รับช่วงไปดำเนินการต่อ และจัดการในด้านการบำรุงรักษาตลอดไป (5) ในระยะแรก จะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถและเสียสละอยู่ประจำเพื่อให้คำแนะนำส่งเสริมแก่สหกรณ์โดยใกล้ชิด และจัดให้มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากส่วนกลางออกไปตรวจการ ดูแล เยี่ยมเยียน และให้คำแนะนำ เป็นการให้กำลังใจแก่เจ้าหน้าที่โดยสมำเสมอ (6) การจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกร จะต้องคำนึงถึงการขยายตัวของประชากรในท้องถิ่นนั้นในอนาคตด้วย (7) การปฏิรูปที่ดินในแต่ละท้องที่ จะต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็วในระยะเวลาประมาณ 2-3 ปี เพื่อให้เกษตรกรเห็นผลโดยไม

ชักช้า (8) สำหรับเงินชดเชยค่าที่ดินแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาสำหรับบริหารเงินทุนนี้ขึ้น
คณะหนึ่ง (9) ควรให้จัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนกิจการสหกรณ์ กองทุนดังกล่าวนี้จะอยู่ในความ
ควบคุมดูแลของคณะกรรมการ

ความจำเป็นของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กล่าวถึงความจำเป็นของการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นวิธีการจัดที่ดินที่เป็นที่ยอมรับว่า
สามารถแก้ปัญหาคือการถือครองที่ดินรายใหญ่และจัดที่ดินให้กับผู้ยากไร้ที่ดินทำกินได้ดีในระดับ
หนึ่ง เพราะมีกลไกในการนำที่ดินมาจากเอกชนหรือนำที่ดินของรัฐมาจัดได้และยังมีกฎหมาย
ป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดิน จึงเป็นวิธีการจัดที่ดินที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือหลักในการ
แก้ไขปัญหา นอกจากนี้หากดูจากตัวเลขผู้ไร้ที่ดินทำกินจะเห็นได้ว่ายังมีผู้ที่ประสงค์จะมีที่ดิน
และยังไม่ได้รับการจัดที่ดินให้อีกเป็นจำนวนมาก การปฏิรูปที่ดินจึงยังคงมีความจำเป็นต่อ
นโยบายที่สำคัญของรัฐ เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น

4. การใช้ประโยชน์ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การแบ่งการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรอาจแบ่งได้อีกเป็น 3 ลักษณะดังนี้ (1) การเกษตร
แบบยังชีพ ไม่ต้องใช้ความรู้ความ สามารถและเงินทุนหมุนเวียนมากนักและพื้นที่มักมีขนาด
น้อย เช่นการทำไร่เลื่อนลอย (2) การเกษตรแบบค้าขาย เป็นการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์เพียง
อย่างเดียวในพื้นที่ทั้งหมดที่มีอยู่ การเกษตรแบบนี้มีแบบแผนหวังผลทางการค้า โดย
ผู้ประกอบการต้องมีการตัดสินใจอย่างดีและมีความเชื่อมั่นในตัวเอง มีความรู้ความสามารถ
แบบครบวงจร ส่วนมากเป็นกิจการขนาดใหญ่และลงทุนมาก (3) การเกษตรผสมผสาน โดยการ
แบ่งพื้นที่ออกเป็นส่วนต่าง ๆ และปลูกพืชต่างชนิดกันบนพื้นที่เดียวกัน (สถิต วิทยานันท์, 2524
: 156-164) การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรโดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 7 ลักษณะดังต่อไปนี้ (1) ที่อยู่
อาศัย หมายถึง ที่ดินที่ใช้ในการปลูกบ้านพัก ยุ้งฉาง โรงเก็บของ ลานบ้าน คอกสัตว์ รวมทั้ง
บริเวณรอบบ้านที่ไม่ได้ปลูกพืชชนิดใด (2) ที่นา หมายถึง ที่ดินที่ใช้ในการปลูกข้าวและที่ว่าง
หว่านา ตลอดจนถึงจอมปลวกคันนาและคูนา (3) ที่พืชไร่ หมายถึง ที่ดินที่ใช้ปลูกพืชไร่ต่าง ๆ (4)
ที่ปลูกไม้และไม่ยืนต้น หมายถึง ที่ดินที่ใช้ปลูกไม้ผลและไม่ยืนต้นต่าง ๆ (5) ที่ปลูกสวนผักและ
ไม้ดอก หมายถึง ที่ดินที่ใช้ปลูกพืชผักและไม้ดอกไม้ประดับ (6) ที่ป่า หมายถึง ที่ดินที่ทำการถือ
ครองอยู่ แต่ยังไม่สามารถทำการเพาะปลูกพืชได้เพราะเป็นป่าละเมาะพุ่มไม้ที่ไม่ได้บุกเบิก (7)
ที่อื่น ๆ ได้แก่ พุ่มหญ้าเลี้ยงสัตว์ ถนน ทางในไร่นา ตลอดจนที่ดินที่ไม่สามารถนำมาทำ
การเกษตรได้เพราะไม่เหมาะสมสากล (นฤมล เจริญรัตน์, 2526 : 84) ผู้ศึกษามีความเห็นว่
การใช้ที่ดินจากการปฏิรูปส่วนใหญ่จะใช้เกี่ยวกับการทำเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่

5. กฎหมายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสหรัฐอเมริกาและของประเทศไทย

5.1 มาตรการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกาในสหรัฐอเมริกา ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลสหพันธรัฐ เดิมที่ดินของประเทศสหรัฐอเมริกาก่อนปี ค.ศ.1600 มีสภาพเป็นป่ากว้างและทุ่งหญ้าไม่มีผู้คนอยู่อาศัย นอกจากชนพื้นเมืองพวกอินเดียนแดง ต่อมาเมื่ออังกฤษได้เข้ายึดครองและจัดตั้งเป็นอาณานิคมจึงได้อำนาจกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยถือว่าที่ดินทั้งหมดในเขตอาณานิคมเป็นของกษัตริย์อังกฤษ จากการสำรวจการใช้ที่ดินของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา (U.S. Department of Agriculture) ที่ดำเนินการสำรวจการใช้ที่ดินทุก ๆ 5 ปี ซึ่งการสำรวจครั้งล่าสุดทำขึ้นในปี ค.ศ. 2007 ประกอบด้วยการใช้พื้นที่ป่าไม้จำนวน 671 ล้านเอเคอร์ พื้นที่ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์จำนวน 614 ล้านเอเคอร์ พื้นที่เพาะปลูกจำนวน 408 ล้านเอเคอร์ พื้นที่สำหรับการใช้เหตุผลพิเศษจำนวน 313 ล้านเอเคอร์ พื้นที่การใช้เบ็ดเตล็ดจำนวน 197 ล้านเอเคอร์ และพื้นที่เมืองจำนวน 61 ล้านเอเคอร์

นโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐของรัฐบาลสหพันธรัฐเป็นการถ่ายโอน ที่ดินสาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือมลรัฐ โดยรัฐสภาได้ตรากฎหมายที่ให้อำนาจจัดการที่ดินโดยขายหรือโอนที่ดินสาธารณะ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐาน การให้สิทธิในที่ดินแก่ทหารผ่านศึก และการขายที่ดินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านคมนาคม และเป็นรายได้ให้แก่รัฐบาลในการชำระหนี้สาธารณะของประเทศ ซึ่งในแต่ละช่วงรัฐสภาได้ตรากฎหมายเป็นการถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนและของมลรัฐ

5.2 กฎหมายของประเทศไทย

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 ฉบับพิเศษ หน้า 10 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2518) มีบทบัญญัติในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งหมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนา

อาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น และคำว่า เกษตรกร หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

หลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้ (1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าไร่ สำหรับเกษตรกร และ บุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2), (2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด (3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ในการดำเนินการดังกล่าวถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าบรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดดังกล่าว ก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกิน ให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและ วิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น ในการจัดที่ดินให้เกษตรกร ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. 2510 ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเข้า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่ เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่ คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการ อนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความ เห็นชอบของคณะรัฐมนตรีการจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่ง กฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมการเช่า หรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอน แก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ กำหนด (มาตรา 30)

ถ้าเกษตรกรผู้ใดต้องการมีสิทธิในที่ดินหรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่ กำหนดไว้ตามมาตรา 30 (1) หรือ (2) และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำ ที่ดินที่ขอเพิ่มนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมใน ที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ทำคำร้องยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิง ประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้ว ให้เสนอคำร้องพร้อมด้วยบันทึกรายงาน ผลการสอบสวนต่อคณะกรรมการ คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิ ในที่ดิน หรือได้เช่าที่ดินได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่ กำหนดไว้ตามมาตรา 30 (1) หรือ (2) ทั้งนี้ โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่ ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาตเสียได้และจัดซื้อหรือ ดำเนินการเวนคืนที่ดินหรือสั่งเลิกการเช่าที่ดินดังกล่าวได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามแต่จะ เห็นสมควรและนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป (มาตรา 31)

การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตก ทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนด ในกฎกระทรวง (มาตรา 39)

5.3 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการ

เช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564

การคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินฯ ให้ ส.ป.ก. ดำเนินงานเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้ (1) ที่ดินของรัฐที่นำมาเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2) ที่ดินที่ได้มานอกเหนือจาก (1) เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้นำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้แก่เกษตรกรตามระเบียบนี้ หรือ ระเบียบเกี่ยวกับการจัดที่ดิน ให้สถาบันเกษตรกรตามความเหมาะสมเป็นลำดับแรก กรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้นำที่ดินดังกล่าวไปดำเนินการตามระเบียบอื่นเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อจัดให้แก่บุคคลใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น (ข้อ 6)

บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (1) เป็นบุคคลธรรมดา (2) เป็นเกษตรกร (3) มีสัญชาติไทย (4) บรรลุนิติภาวะ หรือยังไม่บรรลุนิติภาวะแต่จำเป็นต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพและมีความสามารถหรือประสบการณ์ในการประกอบอาชีพดังกล่าว (5) ไม่เป็นคนทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบจนไม่สามารถประกอบการเกษตรได้ (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ (7) ไม่เคยเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐซึ่งสิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลง เพราะได้สละสิทธิหรือโอนสิทธิในที่ดินทั้งหมดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีก่อนวันยื่นคำขอรับการจัดที่ดินตามระเบียบนี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการสิ้นสิทธินั้นเกิดจากเหตุที่จำเป็นและสมควรหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ (8) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด (ข้อ 9)

ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 9 ซึ่งจะได้รับการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) เป็นผู้ถือครองที่ดินตามข้อ 6 (1), (2) เป็นผู้ถือครองที่ดินตามข้อ 6 (2) ที่อยู่ในฐานะผู้เช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินเดิมในขณะโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินนั้นเป็นของ ส.ป.ก. (3) เป็นคู่สมรส บุตร หรือเครือญาติของบุคคลตาม (1) หรือเป็นทายาทของบุคคลดังกล่าว

(4) เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ขึ้นทะเบียนไว้ตามข้อ 17, (5) เป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตามหมวด 2, (6) เป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินแทนที่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ตามหมวด 3 สำหรับบุคคลตาม (1) ซึ่งเป็นผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยและประกอบการเกษตรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้นั้นจะได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินตามระเบียบนี้ต่อเมื่อได้ทำหนังสือยินยอมสละสิทธิในหนังสืออนุญาตนั้น หนังสือยินยอมดังกล่าวต้องกำหนดเงื่อนไขให้เกิดผลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับการจัดที่ดินตามระเบียบนี้เป็นต้นไป (ข้อ 10) การคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามระเบียบนี้เป็นอำนาจของเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย เว้นแต่เป็นกรณีการจัดที่ดินส่วนที่เกินกว่าขนาดที่กำหนดในข้อ 13 (1) ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ (ข้อ 11)

สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสือ ส.ป.ก.4-01 พบว่า ผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับการจัดที่ดินต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2564 กำหนดไว้ ได้แก่ ต้องเป็นบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย เป็นเกษตรกรที่บรรลุนิติภาวะหรือมีความจำเป็นต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรม ไม่มีที่ดินเพียงพอต่อการยังชีพ และไม่เคยสละหรือโอนสิทธิมาก่อนโดยยังไม่พ้นระยะเวลาห้าปี ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด โดยหลักการของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ กำหนดให้ห้ามโอนสิทธิในที่ดิน ยกเว้นกรณีตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนให้กับสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในการปฏิบัติ พบว่าทายาทที่รับสิทธิตามมรดกไม่จำเป็นต้องมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรหรือขาดแคลนที่ดินตามที่ผู้ขอรับจัดที่ดินในครั้งแรกต้องมี ส่งผลให้บุคคลที่มีได้มีความจำเป็นด้านที่ดินทำกิน หรือมิได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่อาจเป็นผู้มีฐานะร่ำรวยหรือมีอาชีพอื่นที่มั่นคงอยู่แล้ว สามารถรับสิทธิในที่ดินของรัฐที่จัดสรรเพื่อเกษตรกรรมได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นช่องว่างสำคัญที่อาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพยากรและบิดเบือนเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในส่วนข้อเสนอแนะ จากข้อเท็จจริงที่เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการโอนสิทธิ์ในการรับมรดกจากผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ในส่วนผู้รับมรดกนั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมก็สามารถรับมรดกกรณีนี้ได้เลย ซึ่งไม่ได้บัญญัติคุณสมบัติเอาไว้ว่าต้องเป็นเกษตรกร และ ไม่มีที่ดินประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้ผู้รับมรดกซึ่งมีฐานะร่ำรวย ไม่ได้เดือดร้อนในเรื่องที่ทำกิน หรือประกอบอาชีพอื่นเข้ารับประโยชน์ต่อไปได้ จึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 ดังนี้

แก้ไข พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 มาตรา 39 กำหนดให้ ผู้รับมรดกจากผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 มาตรา 39 จะต้องเป็นเกษตรกร เป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักจึงจะสามารถรับมรดกจากผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน

เอกสารอ้างอิง

- ชนินทร จารุจันทร.(2548). การติดตามการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน : กรณีศึกษาการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- ไชยยงค์ ชูชาติ. (2517). การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรผู้ยากจน. กรุงเทพมหานคร: กรมพัฒนาที่ดิน.
- นฤมล เจริญรัตน์. (2526). เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรการเกษตร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อรุณการพิมพ์.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. (2538). กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2535). คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์.

ศุภมิตร ศรีวัฒนชัย. (2562). การใช้ประโยชน์ที่ดินและการพึ่งตนเองของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ประจำปีงบประมาณ 2561. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

สากล สถิตวิทยานันท์. (2524). ภูมิศาสตร์การเกษตร. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาภูมิศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.