

รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ส่วนที่ ๑
ข้อมูลเบื้องต้น

๑. หน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
๒. หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
๓. ผู้รักษาการตามกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
๔. เหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์ (ตอบได้มากกว่า ๑ ข้อ)

- ครอบรอบระยะเวลาที่กำหนด
- ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้องในเรื่อง (ระบุเรื่องที่ได้รับ การร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะ).....
- ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในเรื่อง (ระบุเรื่องที่ได้รับ การเสนอแนะให้ประเมิน).....
- อื่น ๆ คือ.....

๕. วันที่มีเหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๔
โดยประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๓

๖. รายชื่อกฎที่เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลสัมฤทธิ์ในรายงานฉบับนี้

๖.๑ กรณีตามกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

- (๑) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘
- (๒) พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาและค่าทดแทน ที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๐
- (๓) พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕
- (๔) กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (ที่ดินของหน่วยงานที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน)
- (๕) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (การอุทธรณ์เงินค่าทดแทน)

(๖) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและพิจารณาให้ความยินยอม หรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

(๗) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๘) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขเพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามความในมาตรา ๒๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๙) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๑๐) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการตรวจสอบหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๑๑) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีการโอนอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๑๒) ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๐

(๑๓) ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง กำหนดเวลาและการตรวจสอบระยะเวลาการถือครองที่ดินของเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๑๔) ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ พ.ศ. ๒๕๖๓

(๑๕) ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๑๖) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕

(๑๗) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕

(๑๘) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการพิจารณาลด หรือยกเว้นการเก็บค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๖

(๑๙) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมาย ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการ สาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖

(๒๐) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก๊ซเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐

(๒๑) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับ กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑

(๒๒) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดหาที่ดินและจัดที่ดินให้แก่กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกิน ตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๒

(๒๓) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔

(๒๔) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดิน ให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘

(๒๕) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดทำโครงการที่ใช้ เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

(๒๖) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

(๒๗) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๘

(๒๘) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้และค่าตอบแทนในการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

๖.๒ กรณีตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ และคำสั่งหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๑

(๑) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการ แก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย

(๒) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๑ เรื่อง การใช้ที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ

(๓) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

(๔) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้และค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

(๕) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการตรวจสอบหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๖) ประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง กำหนดพื้นที่เป้าหมายการดำเนินการ กับผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย

๗. รายชื่อกฎที่ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นการเฉพาะ (ประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นรายฉบับตามแบบรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎ) - ไม่มี -

ส่วนที่ ๒

การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย

๘. กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาใด

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายที่มุ่งประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นและสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และมีเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการประกอบเกษตรกรรมเป็นสำคัญ รวมทั้งการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินในขนาดพื้นที่ที่เหมาะสม โดยการนำที่ดินของรัฐ เช่น ป่าเสื่อมโทรม ที่สาธารณประโยชน์ ฯลฯ หรือจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินของเอกชน มาจัดให้แก่เกษตรกร และสถาบันเกษตรกร โดยมีแผนงานหรือโครงการในแต่ละพื้นที่เพื่อส่งเสริมการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงคุณภาพการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลให้เกิดผลดียิ่งขึ้น และระบบสาธารณูปโภคเพื่อรองรับการประกอบกิจกรรมของเกษตรกร

ต่อมา ได้มีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรค กรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่สามารถนำพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ เนื่องจากแปลงที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบมาจากกรมป่าไม้จำนวนมากยังคงมีผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกลุ่มบุคคลดังกล่าวไม่ให้ความร่วมมือหรือความยินยอมเพื่อเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และในบางรายแม้จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่ไม่ยอม

ส่งมอบพื้นที่คืน เพื่อให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการจัดที่ดินตามกฎหมาย จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการในการดำเนินการยึดคืนพื้นที่จากบุคคลที่ครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายและให้ ส.ป.ก. นำที่ดินดังกล่าวมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรได้เข้าทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ เพื่อแก้ปัญหาในกรณีที่มีความจำเป็นในการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์ด้านพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ อยู่ก่อนวันที่คำสั่งดังกล่าวใช้บังคับ ให้สามารถใช้ประโยชน์ตามที่ได้รับอนุญาตได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งเป็นการลดข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคในการใช้ที่ดินของรัฐโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่จะเกิดขึ้นแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ

๙. มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ คือ

๙.๑ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๑) การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ดำเนินการโดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนหรือถอนสภาพเดิมของการเป็นที่ดินของรัฐแต่ละประเภท และหากเป็นที่ดินของเอกชน เจ้าหน้าที่จะสามารถดำเนินการจัดซื้อได้ตามจำนวนที่เจ้าของที่ดินประสงค์จะขายหรือในส่วนที่มีการถือครองเกินสิทธิที่กฎหมายกำหนด หรือเวนคืนที่ดิน เพื่อจัดให้แก่เกษตรกร รวมทั้งเป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปสำรวจรังวัดที่ดินเพื่อกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (หมวด ๓ มาตรา ๒๕ ถึงมาตรา ๓๓)

(๒) ผู้มีสิทธิถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จะต้องเป็นเกษตรกร ผู้ยากจน บุคคลทั่วไปที่มีการประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน หรือสถาบันเกษตรกร โดยจำกัดจำนวนการถือครองไม่เกิน ๕๐ ไร่ (เกษตรกรรม) หรือไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ (การเลี้ยงสัตว์ใหญ่) โดยใช้วิธีการให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ โดยออกเป็นเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ หรือให้เช่า หรือให้เช่าซื้อที่ดิน และมีการโอนกรรมสิทธิ์ออกเป็นโฉนดที่ดินให้แก่เกษตรกรต่อไป ทั้งนี้ ที่ดินดังกล่าวห้ามการแบ่งแยกหรือจำกัดการโอนสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลอื่นเป็นการทั่วไป เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังเกษตรกร สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (หมวด ๓ มาตรา ๒๕ ถึงมาตรา ๓๔)

(๓) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดหาที่ดินของรัฐและเอกชน เพื่อนำมากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน กำหนดแผนงานการจัดแบ่งที่ดินและพัฒนาการผลิตทางการเกษตรให้แก่เกษตรกร รวมทั้งการติดตามและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานในพื้นที่ระดับจังหวัดเพื่อให้เป็นไปตามแผนงานที่ได้วางไว้ และมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหน่วยงานดำเนินการ ทั้งนี้

มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (หมวด ๑ มาตรา ๖ ถึงมาตรา ๑๐ และหมวด ๒ มาตรา ๑๒ ถึงมาตรา ๒๔)

(๔) กำหนดกระบวนการในการอุทธรณ์ของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากไม่เห็นชอบด้วยกับเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด (หมวด ๔ มาตรา ๔๐ ถึงมาตรา ๔๖) และมีบทกำหนดโทษกรณีที่มีผู้ขัดขวางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ หรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรึที่ให้อำนาจจำนวนแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (หมวด ๕ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘)

๙.๒ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย

(๑) กำหนดที่ดินซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายในการยึดคืนพื้นที่และประกาศให้ประชาชนทราบ ซึ่งได้แก่ (๑) ที่ดินที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีเนื้อที่ตั้งแต่ ๕๐๐ ไร่ ขึ้นไป (๒) ที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินสันสิทธิเข้าทำประโยชน์แล้ว และครอบครองโดยบุคคลที่มีชื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินมีเนื้อที่ตั้งแต่ ๑๐๐ ไร่ ขึ้นไป และ (๓) ที่ดินที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ส่งมอบแก่ ส.ป.ก. แล้ว และมีเนื้อที่ตั้งแต่ ๕๐๐ ไร่ ขึ้นไป รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการกับผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่เป้าหมาย เพื่อให้บุคคลดังกล่าวนำหลักฐานตามที่กำหนดมาแสดงสิทธิการครอบครองที่ดินตามระยะเวลาที่กำหนด และหากบุคคลดังกล่าวไม่สามารถแสดงสิทธิในที่ดินได้ กำหนดให้ ส.ป.ก. ยึดพื้นที่คืนและหากพื้นที่ที่ยึดคืนมาได้มีสิ่งปลูกสร้างติดอยู่บนพื้นที่ได้กำหนดให้บรรดาสิ่งปลูกสร้างในบริเวณพื้นที่เป้าหมายที่ไม่เป็นอุปสรรคกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไปโดยไม่จำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่หากสิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นอุปสรรคกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทำการยึด รื้อถอน ทำลาย หรือกระทำการอื่นใดกับสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว โดยผู้ครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นผู้มีหน้าที่ชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (ข้อ ๑ ถึงข้อ ๘ และข้อ ๑๐)

(๒) เมื่อได้ครอบครองพื้นที่เป้าหมายแล้ว กำหนดให้ ส.ป.ก. เร่งดำเนินการให้มีการนำที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกร ดังต่อไปนี้ (๑) เกษตรกรตามนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของรัฐบาล และ (๒) เกษตรกรที่ถือครองที่ดินเดิมที่ได้รับการคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้รวมถึงบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือผู้สืบสันดานของผู้ถือครองที่ดินเดิม ที่ได้ร่วมทำประโยชน์ในที่ดินนั้น การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในกรณีนี้ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของรัฐบาล

๙.๓ คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ

(๑) กำหนดให้ในกรณีมีเหตุจำเป็นต้องนำที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปใช้เพื่อประโยชน์ด้านพลังงาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์เพื่อดำเนินกิจการอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยให้คำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติ ประโยชน์แก่เกษตรกร และประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ และเพื่อให้การพิจารณาของ คปก. มีความโปร่งใส และเป็นประโยชน์ต่อประเทศอย่างแท้จริง จึงกำหนดให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเภทของกิจการหรือโครงการ เนื้อที่ วัตถุประสงค์และมูลค่าของการดำเนินการที่ขออนุญาต เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นอกจากนี้ ได้กำหนดให้ คปก. มีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งการกำหนดค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินด้วย และหากกิจการหรือโครงการที่ต้องดำเนินการนั้น จะต้องดำเนินการตามกฎหมายอื่นด้วย ผู้ขออนุญาตต้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดให้ ส.ป.ก. จัดให้ผู้ขอใช้ประโยชน์ที่ดินเยียวยาหรือจ่ายค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสจากการใช้ที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบนั้น และให้นำส่งค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (ข้อ ๑ ถึงข้อ ๓)

(๒) กำหนดให้ผู้ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการด้านพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ หรือกิจการอื่นนอกจากเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อนวันที่คำสั่งหัวหน้า คสช. นี้ มีผลใช้บังคับ ให้ยื่นคำขอรับความยินยอมหรือขออนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามคำสั่งหัวหน้า คสช. นี้ (ข้อ ๔ และข้อ ๕)

(๓) กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาอนุญาตให้สำรวจหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การให้ใช้ที่ดินเพื่อดำเนินกิจการด้านพลังงานและการดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศด้วย (ข้อ ๘)

๑๐. กฎหมายนี้มีบทบัญญัติกำหนดให้ประชาชนต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ อย่างไร

๑๐.๑ บทบัญญัติกำหนดให้ประชาชนต้องกระทำการ

(๑) ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการทำการสำรวจรังวัดที่ดิน (มาตรา ๒๗)

(๒) เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว บรรดาเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินต้องแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดของที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของทุกแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามแบบและวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๓๓)

๑๐.๒ บทบัญญัติกำหนดให้ประชาชนงดเว้นกระทำการ

(๑) ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) หรือผู้ซึ่ง คปก. มอบหมาย (มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง)

(๒) ห้ามยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับ ส.ป.ก. ในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๓๗)

(๓) ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๓๙)

๑๑. กฎหมายนี้ยังมีความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ พัฒนาการของเทคโนโลยี และวิถีชีวิตของประชาชนหรือไม่ เพียงใด

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ยังมีความจำเป็นและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากในการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ ส.ป.ก. มีความจำเป็นต้องนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมายนี้กำหนด ไปจัดให้ (๑) เกษตรกรซึ่งไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และ (๒) สถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจะได้รับการช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต พร้อมทั้งการจัดระบบการผลิตและการจำหน่าย ตลอดจนใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นควบคู่กับการทำเกษตรกรรม เพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันนานทำให้มาตรการบางประการไม่สอดคล้อง

กับแนวนโยบายแห่งรัฐและสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น มาตรการจัดหาที่ดินที่ไม่เอื้ออำนวยในการจัดหาที่ดินมากระจายการถือครองให้แก่ผู้ที่ไม่มียี่ที่ดินทำกินได้อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้มีการบุกรุกเข้าถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จนต้องมีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ ประกอบกับที่ดินที่ได้มาบางส่วนไม่เหมาะสมในการประกอบเกษตรกรรม หรือสามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าสูงสุด แต่กลไกตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายมุ่งเน้นให้ใช้ประโยชน์ที่ดินได้เฉพาะการทำเกษตรกรรมและกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับเกษตรกรรม จึงไม่สามารถบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อประกอบกิจการอื่นให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ อันเป็นที่มาในการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อีกทั้งสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีข้อจำกัดในการแบ่งแยกและโอนสิทธิให้บุคคลอื่น เว้นแต่การตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทายาท หรือโอนกลับคืน ส.ป.ก. ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับสิทธิไม่สามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันหรือขอสินเชื่อกับสถาบันการเงินเพื่อนำมาใช้เป็นทุนในการประกอบเกษตรกรรมหรือใช้ในการพัฒนาอาชีพและเพิ่มรายได้ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการจัดหาที่ดิน การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดที่ดิน สิทธิในที่ดิน และการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งเพิ่มมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อส่งเสริมการทำเกษตรอย่างมีระบบและเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของภาคการเกษตร และรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับเกษตรกรรมไว้ให้เป็นฐานการผลิตการเกษตรที่มั่นคง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการสนองแนวนโยบายรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑๒. ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการมีกฎหมายนี้ คือ หลักการของการปฏิรูปที่ดินและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมมุ่งประโยชน์อย่างสำคัญในการนำที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนมาจัดให้แก่เกษตรกร ได้มีที่ดินทำกินอย่างเพียงพอแก่การยังชีพ ไม่มีการบุกรุกพื้นที่ป่า โดยกระจายสิทธิการถือครองให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคม รวมทั้งเป็นการรักษาพื้นที่เกษตรกรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้น

๑๓. กฎหมายนี้ก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร (ให้พิจารณาตอบเฉพาะประเด็นสำคัญที่ตรงกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยไม่ต้องตอบทุกประเด็นก็ได้)

- เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน - ไม่มี -
- ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีการกำหนดมาตรการซึ่งก่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้

ประชาชนสามารถมีที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ดินทำกิน รวมทั้งมาตรการหรือกลไกที่ช่วยส่งเสริมการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงคุณภาพการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลให้เกิดผลดียิ่งขึ้น และระบบสาธารณูปโภคเพื่อรองรับการประกอบกิจกรรมของเกษตรกร

- เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันหรือการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ - ไม่มี -
- เป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ - ไม่มี -
- มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ หรือผลกระทบต่ออื่นที่สำคัญ - ไม่มี -

๑๔. มีสถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย หรือสถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อย่างไร

๑๔.๑ การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ส.ป.ก. ได้รับมอบที่ดินของรัฐ จำนวน ๖๐.๒๙ ล้านไร่ ประกอบด้วย ที่จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร ๙.๘๕ ล้านไร่ ที่ราชพัสดุ ๑.๖๖ ล้านไร่ ที่สาธารณประโยชน์ ๐.๙๙ ล้านไร่ และป่าสงวนแห่งชาติ ๔๗.๗๙ ล้านไร่ อย่างไรก็ตาม พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้รับมอบ จำนวน ๔๗.๗๙ ล้านไร่ มีพื้นที่ที่ต้องกันออกและส่งคืน ๑๓.๘๘ ล้านไร่ (คิดเป็นร้อยละ ๒๙ ของพื้นที่ที่ได้รับมอบ) เมื่อหักพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ต้องกันออกและส่งคืนกรมป่าไม้แล้ว จึงทำให้มีพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินคงเหลือ เนื้อที่ประมาณ ๔๖.๔๑ ล้านไร่

นอกจากนี้ ในส่วนของการยึดคืนพื้นที่ตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๖/๒๕๕๙ นั้น จากพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ส่งมอบที่ดินให้แก่ คทช. เนื้อที่ ๑๒๘,๘๗๓ ไร่ มีพื้นที่ที่ผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการจัดหาที่ดิน เนื้อที่ ๕๐,๐๖๑ ไร่ และไม่ผ่านการเห็นชอบ เนื้อที่ ๗๘,๘๑๒ ไร่

ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดินเอกชน เนื้อที่ ๕๔๔,๕๒๖ ไร่ คิดเป็นเพียงร้อยละ ๑ ของที่ดินที่ได้มาทั้งหมด ประกอบด้วย ที่ดินจัดซื้อ ๔๘๖,๘๐๗ ไร่ (คิดเป็นร้อยละ ๙๑ ของที่ดินเอกชนที่ได้มา) ที่พระราชทาน ๔๔,๓๖๙ ไร่ ที่ราชพัสดุ ๖,๖๐๖ ไร่ และที่บริจาค ๖,๗๔๔ ไร่

๑๔.๒ การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ปัจจุบัน ส.ป.ก. ได้ที่ดินที่สามารถนำมาจัดที่ดินได้ จำนวน ๔๗ ล้านไร่ และได้รับการจัดที่ดินแล้ว ประมาณ ๓๖ ล้านไร่ มาจาก (๑) ที่ดินของรัฐ เนื้อที่ ๓๕,๙๐๙,๗๒๘ ๓๕,๘๔๒,๑๔๔ ไร่ (๒) ที่ดินที่ดำเนินการจัดที่ดินตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) (จัดตั้งสหกรณ์แล้ว) เนื้อที่ ๒๕,๙๔๔ ไร่ และ (๓) ที่ดินเอกชน เนื้อที่ ๕๓๓,๐๒๐ ไร่ โดยสามารถแบ่งประเภทการจัดที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(๑) แปลงเกษตรกรรม ๓๕.๘๔ ล้านไร่ (คิดเป็นร้อยละ ๙๘ ของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน)

(๑.๑) ส.ป.ก. ๔-๐๑ จำนวน ๓๕.๕ ล้านไร่

(๑.๒) ทำสัญญาเช่า จำนวน ๑๑๐,๐๑๗ ไร่

(๑.๓) ทำสัญญาเช่าซื้อ จำนวน ๑๘๑,๔๔๖ ไร่

(๑.๔) โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) (โดยการ
จัดตั้งสหกรณ์) จำนวน เนื้อที่ ๒๕,๙๔๙

(๒) การใช้ประโยชน์อื่น ๆ ๖๕๗,๒๘๐ ไร่

(๒.๑) แปลงที่อยู่อาศัย จำนวน ๔๐๙,๔๕๖ ไร่

(๒.๒) กิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องอื่น ๆ จำนวน
๒๔๓,๐๐๐ ไร่

(๒.๓) กิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐
จำนวน ๔,๗๗๖ ไร่

๑๔.๓ การติดตามตรวจสอบการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ส.ป.ก. ได้กำหนดแผนงาน ๖ ปี ในการตรวจสอบการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
ทั้งหมด รวม ๓๖ ล้านไร่ โดยในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๓ (๓ ปี) ส.ป.ก. มีเป้าหมาย
ในการตรวจสอบการถือครองที่ดิน ๑๙.๕๘ ล้านไร่ สามารถตรวจสอบการถือครองที่ดินได้ รวม ๑๘.๖ ล้านไร่
หรือประมาณปีละ ๖ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๙๔.๘๘ ของแผนงาน และพบว่าผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติ
ตามระเบียบร้อยละ ๙๓.๖๐ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบร้อยละ ๓.๒ คปจ. สั่งให้เกษตรกรยื่นสิทธิการเข้าทำ
ประโยชน์ร้อยละ ๐.๐๓ และมีกรณีอื่น ๆ (ไม่มาชี้แจงหรือเสียชีวิต) ร้อยละ ๓.๑๙

อย่างไรก็ตาม จากการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการประเมิน
ผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัตินี้ พบว่าในทางปฏิบัติมีปัญหากรณีที่มีการโอนเปลี่ยนมือที่ดินในเขตปฏิรูป
ที่ดินโดยไม่ขออนุญาตกฎหมาย และปรากฏว่ามีบุคคลซึ่งไม่มีสิทธิครอบครองโดยขออนุญาตกฎหมายเข้าใช้
ประโยชน์โดยอ้างสิทธิในที่ดินจากการซื้อขายต่อจากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินหรือมีการเปลี่ยนมือที่ดิน
ที่จัดให้แก่เกษตรกรเพื่อถือครองที่ดิน รวมทั้งมีปัญหาค่าใช้จ่ายที่ดินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของ
การปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีที่มาของปัญหาจากข้อกฎหมายบางประการ เช่น การที่พระราชบัญญัติการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรฯ ได้กำหนดห้ามไม่ให้แบ่งแยกหรือโอนที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่
ตกทอดแก่ทายาทหรือทางมรดกตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่เนื่องจาก
ไม่สามารถดำเนินการออกกฎกระทรวงดังกล่าวได้ ทำให้ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรไม่สามารถส่งต่อหรือตกทอดให้แก่บุตรหลานได้ และการมีข้อกำหนดในการห้ามโอน
ให้กับบุคคลอื่น ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับสิทธิไม่สามารถนำที่ดินไปใช้เป็นหลักประกันหรือขอสินเชื่อกับสถาบัน
การเงินเพื่อนำมาใช้เป็นทุนในการประกอบกิจกรรมหรือใช้ในการพัฒนาอาชีพและเพิ่มรายได้ หรือ
หากสถาบันการเงินรับจำนองเป็นหลักประกันการชำระหนี้ก็จะกำหนดราคาประเมินที่ต่ำกว่าศักยภาพ
ของที่ดิน เนื่องจากที่ดินมีข้อห้ามโอนหรือห้ามทำการแบ่งแยกดังกล่าว ทั้งนี้ ในการรับฟังความคิดเห็น
ผู้เกี่ยวข้องซึ่งเป็นเกษตรกรส่วนใหญ่เห็นว่า การเปลี่ยนมือที่ดิน ส.ป.ก. ควรเปิดกว้างให้ทำได้ โดยต้องมี
การกำหนดเงื่อนไขให้ชัดเจน และต้องมีมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือเพื่อมิให้ที่ดินนั้นตกไปอยู่ในความ
ครอบครองของผู้ที่มีใจเกษตรกรและผู้ยากจน

๑๔.๔ กองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากข้อมูลปี พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๓ ส.ป.ก. ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเฉลี่ยปีละ ๑,๘๐๗ ล้านบาท แบ่งเป็น

- (๑) งบบุคลากร เฉลี่ยปีละ ๗๘๓ ล้านบาท
- (๒) งบดำเนินงาน เฉลี่ยปีละ ๗๓๑ ล้านบาท
- (๓) งบลงทุน เฉลี่ยปีละ ๒๙๐ ล้านบาท
- (๔) งบรายจ่ายอื่น เฉลี่ยปีละ ๒ ล้านบาท

โดยมีการเบิกจ่ายงบประมาณโดยเฉลี่ยปีละ ๑,๖๙๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๙๖.๖ ของงบประมาณที่ได้รับ

สำหรับการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ มีรายการที่เป็นรายจ่ายหมุนเวียนตามแผนงานที่ใช้จ่ายเงินกองทุน จำนวน ๓ รายการ และมีโครงการจ่ายขาดที่ใช้จ่ายเงินกองทุน จำนวน ๔๓ โครงการ โดยมีแผนงาน ๔,๒๖๐ ล้านบาท และมีผลการเบิกจ่ายจริง ๕๖๘.๘๖ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๓๕ ของแผนงาน โดยแบ่งเป็นรายจ่ายหมุนเวียนร้อยละ ๗๗ และรายจ่ายขาดร้อยละ ๒๓

๑๔.๕ สถิติและปริมาณข้อร้องเรียนของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินที่ร้องเรียนมายัง สำนักกฎหมาย ส.ป.ก.

ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๔ (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๔) มีการร้องเรียนมายังสำนักกฎหมาย ส.ป.ก. จำนวน ๑๓๓ เรื่อง โดยแบ่งประเภทข้อพิพาทและเรื่องร้องเรียน ดังต่อไปนี้

- (๑) ข้อพิพาทเกี่ยวกับทางเข้าออกที่ใช้ร่วมกันกับที่ดินแปลงข้างเคียง จำนวน ๖ เรื่อง
- (๒) ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ในฐานะผู้ถือครองที่ดินและทำประโยชน์ ตลอดถึงคุณสมบัติการเป็นเกษตรกร หรือคัดค้านการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ จำนวน ๒๙ เรื่อง
- (๓) ข้อพิพาทเกี่ยวกับตำแหน่งที่ดิน แนวเขตของที่ดิน การบุกรุกและการรुक้า การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร จำนวน ๗ เรื่อง
- (๔) การร้องเรียนกรณีลักลอบขุดดินตักดินในเขต ส.ป.ก. ไปโดยทุจริตอันมิชอบด้วยกฎหมาย จำนวน ๓ เรื่อง
- (๕) การร้องเรียนกรณีมีการออกเอกสารสิทธิทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ จำนวน ๒ เรื่อง
- (๖) การร้องเรียนเกี่ยวกับความล่าช้าหรือขอให้เร่งรัดดำเนินการ หรือการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ อันมิชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ จำนวน ๑๑ เรื่อง
- (๗) การร้องเรียนเกี่ยวกับการขอให้ ส.ป.ก. ปรับปรุงแนวทางการพิจารณาอนุญาตเกี่ยวกับสิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ที่นอกเหนือจากการทำเกษตรกรรม จำนวน ๑ เรื่อง

(๘) การร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันจะเป็นเหตุให้เสียสิทธิในการทำประโยชน์ จำนวน ๒๐ เรื่อง

(๙) การร้องเรียนเกี่ยวกับค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. หรือค่าเวนคืนที่ดิน จำนวน ๒ เรื่อง

(๑๐) การร้องเรียนขอให้แก้ไขปัญหากับการจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย จำนวน ๑๓ เรื่อง

(๑๑) การร้องเรียนขอให้ดำเนินการเกี่ยวกับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) หนังสือรับรองหรือเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จำนวน ๑๑ เรื่อง

(๑๒) การร้องเรียนเกี่ยวกับการโอนสิทธิหรือรับการมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ จำนวน ๘ เรื่อง

(๑๓) การร้องเรียนเกี่ยวกับความเดือดร้อนจากการถูกสั่งให้สิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. จำนวน ๑ เรื่อง

(๑๔) การร้องเรียนเกี่ยวกับการถูกแย่งสิทธิการเข้าทำประโยชน์จากบุคคลภายนอก จำนวน ๑ เรื่อง

(๑๕) การร้องเรียนเกี่ยวกับการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ จำนวน ๒ เรื่อง

(๑๖) ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทางหรือทางน้ำสาธารณะ ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน จำนวน ๒ เรื่อง

(๑๗) การร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. ของบริษัทหรือนายทุน โดยมีขอบด้วยกฎหมาย จำนวน ๖ เรื่อง

(๑๘) การร้องเรียนเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองของ ส.ป.ก. ยกเลิกสิทธิการอนุญาตการเข้าทำประโยชน์ฯ หรืออุทธรณ์คัดค้านโต้แย้งคำสั่งที่ออกโดย ส.ป.ก. จำนวน ๔ เรื่อง

(๑๙) การร้องเรียนเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน ๓ เรื่อง

(๒๐) การร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมของ ส.ป.ก. จำนวน ๑ เรื่อง

๑๔.๖ บทกำหนดโทษ

โทษอาญา กรณีขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๗ และกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตริตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ไม่เคยมีการบังคับใช้

ในทางปฏิบัติ กรณีมีผู้อยู่อาศัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว ส.ป.ก. มีหน้าที่จัดที่ดินให้บุคคลดังกล่าว แต่ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่มีคุณสมบัติในการรับการจัดที่ดิน ส.ป.ก. จะดำเนินการโดยฟ้องคดี

แพ่งเพื่อขับไล่บุคคลดังกล่าว โดยไม่มีการดำเนินคดีอาญา และจะดำเนินคดีอาญาก็ต่อเมื่อมีการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๐๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น การขุดดิน

๑๔.๗ การประชุมของคณะกรรมการ

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประชุมเมื่อเกิดปัญหาทางนโยบายเกี่ยวกับการจัดหา และจัดซื้อที่ดิน การอนุมัติอนุญาต และเพื่อกำหนดข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. โดยประชุมเฉลี่ยปีละ ๕ ครั้ง

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประชุมเพื่อให้เห็นชอบแผนงาน โครงการ และค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. จังหวัด ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. จังหวัด แก้ไขปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานและวางระเบียบหรือข้อบังคับเท่าที่ไม่ขัดกับ ค.ป.ก. โดยประชุมเฉลี่ยปีละ ๔ ครั้ง

๑๕. มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายนี้หรือไม่ อย่างไร

๑๕.๑ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๑) สภาพพื้นที่ไม่เหมาะแก่การนำมาปฏิรูปที่ดิน โดยที่ภารกิจหลักของ ส.ป.ก. เป็นการนำที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรม แต่ที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบมาเป็นแปลงขนาดใหญ่ บางพื้นที่ไม่มีความเหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรม เช่น เป็นที่ลาดชัน เป็นหิน าลา หรือมีชุมชนอยู่อาศัยบนพื้นที่แล้ว หากนำมาจัดที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมก็จะไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบันโดยรอบ นอกจากนี้ ข้อจำกัดในการพิจารณาอนุญาตของ ส.ป.ก. ในการให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องดำเนินการเพื่อกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ทั้งที่ในบางพื้นที่มีศักยภาพในการใช้จัดทำกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประกอบกิจการอื่น เช่น การตั้งกังหันลมเพื่อใช้ประโยชน์ในการผลิตไฟฟ้าพลังงานลม หรือมีทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในพื้นที่ เช่น แร่ต่าง ๆ ซึ่งหากเป็นในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ยังไม่มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ เพื่อกิจการดังกล่าว จึงเป็นข้อจำกัดของการนำที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์อื่นได้

(๒) ปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตป่าสงวนแห่งชาติ ฯลฯ ในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน หากมีพื้นที่ติดกับหน่วยงานอื่น จะต้องมีการรับรองของทุกหน่วยงาน ซึ่งจะมีกรณีที่หน่วยงานอื่นไม่รับรองแนวเขตทำให้เกิดความล่าช้าในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน หรือการส่งมอบที่ดินที่มีภาระผูกพันมากับที่ดิน รวมทั้งกรณีที่ดินเอกชนที่ต้องการขายให้แก่ ส.ป.ก. จะไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อได้หากที่ดินดังกล่าวอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเสียก่อน เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการ จนในภายหลังผู้ที่จะขายที่ดินเปลี่ยนใจไม่ขายให้เพราะราคาที่ดินปรับตัวสูงขึ้นจากเดิม

(๓) โดยที่ผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นเกษตรกรซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินที่จัดให้เพื่อนำไปประกอบเกษตรกรรม ทั้งที่ในทาง

ข้อเท็จจริงมีเกษตรกรในบางพื้นที่ไม่สามารถทำเกษตรกรรมได้ตลอดทั้งปี จำเป็นต้องประกอบอาชีพอื่นเสริมเพิ่มเติมในช่วงเวลาที่ไม่สามารถทำการเกษตรได้ จึงมีกรณีที่ควรทบทวนเงื่อนไขของความเป็นเกษตรกรให้ชัดเจนและสอดคล้องกับข้อเท็จจริง

(๔) ปัญหาการบังคับให้ผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ไม่ให้ความร่วมมือหรือยินยอมเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งคืนพื้นที่ และการจัดการทรัพย์สินหรือที่ดินที่ได้มาจากการยึดคืนกลับมา แต่สภาพที่ดินไม่เหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรม จึงควรมีแนวทางให้สามารถนำที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรรายอื่นตามนโยบายจัดที่ดินทำกินให้แก่ชุมชนและตามระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

(๕) การใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังไม่สามารถใช้จ่ายได้ครอบคลุมภารกิจที่ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่การปฏิรูปที่ดิน เช่น การจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่เกษตรกรในการลงทุนในการปรับปรุงที่ดินไปแล้ว แต่ไม่ต้องการทำเกษตรกรรมต่อ และประสงค์จะคืนที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. หรือการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกร ซึ่งมีโครงการบางส่วนที่ต้องดำเนินการนอกเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งต้องมีการประเมินว่าโครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์กับเกษตรกรภายในแนวเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ทำให้การพิจารณาอนุมัติโครงการมีความล่าช้า

(๖) ปัญหาการแบ่งแยกหรือจำกัดการโอนสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลอื่นเป็นการทั่วไป เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังเกษตรกร สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่สามารถออกกฎกระทรวงเพื่อดำเนินการในกรณีดังกล่าวได้ และยังก่อให้เกิดปัญหาหนี้สินของเกษตรกร เนื่องจากสิทธิในที่ดินยังไม่สามารถนำมาเป็นหลักประกันการดำเนินคดีหรือประกันการชำระหนี้แก่สถาบันการเงินได้ จึงมีกรณีที่เกษตรกรใช้วิธีการส่งมอบพื้นที่ให้นายทุนหรือกู้หนึ้นนอกระบบ ซึ่งจะนำไปสู่การสิ้นสิทธิของเกษตรกรในการประกอบเกษตรกรรม ส่งผลให้การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไม่ยั่งยืนและไม่บรรลุผล

๑๕.๒ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไข ปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย

(๑) พื้นที่เป้าหมายจำนวนมากเป็นพื้นที่ชุมชนและไม่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม จึงไม่ผ่านความเห็นชอบในการนำพื้นที่ดังกล่าวมาใช้ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งผลให้มีพื้นที่ที่ผ่านความเห็นชอบเพียง ๕๐,๐๐๐ ไร่ จากพื้นที่เป้าหมาย ๑๓๐,๐๐๐ ไร่

(๒) พื้นที่เป้าหมายที่ ส.ป.ก. นำไปดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดินบางส่วนเป็นที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติ ที่กรมป่าไม้เคยให้ใบอนุญาตแผ้วถางป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ดังนั้น การที่ ส.ป.ก. จะนำที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จำเป็นต้องพิจารณาถึงผลกระทบของเอกชนที่ได้รับอนุญาตและเคยมีสิทธิใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ต่อเนื่องมาโดยตลอดเป็นระยะเวลายาวนานด้วย แม้ว่าปัจจุบันใบอนุญาตจะหมดอายุลงแล้ว แต่อยู่ระหว่างการยื่นคำขอใบอนุญาตใหม่ ซึ่งแม้ในทางกฎหมายถือว่าไม่ได้เป็นพื้นที่ป่าที่มีภาระผูกพันกับกรมป่าไม้ที่จะอนุญาตอีกต่อไปก็ตาม

(๓) การจัดที่ดินในกรณีดังกล่าวให้กับเกษตรกรตามนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของรัฐบาล เป็นการดำเนินการแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ และอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในรูปแบบสหกรณ์ เพื่อร่วมกันบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งการส่งเสริมการประกอบอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่เพื่อให้ราษฎรมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม กรณีนี้ต้องใช้ระยะเวลาในการปรับสภาพพื้นที่ที่ยึดคืนมาให้เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม ประกอบกับเกิดปัญหาในการรวมกลุ่มจัดตั้งสหกรณ์เพื่อขอรับการจัดที่ดิน และบางพื้นที่หลังจากจัดที่ดินให้แก่สหกรณ์และเกษตรกรผู้ครอบครองเดิมตามสิทธิแล้ว ยังมีที่ดินเหลือจากการจัดที่ดินดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาว่าที่ดินที่เหลือจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร เพราะไม่มีกลไกรองรับดังเช่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ

๑๕.๓ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ

โดยที่ในคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ฯ ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ออกตามคำสั่งหัวหน้า คสช. นี้ ได้กำหนดลักษณะของกิจการหรือโครงการที่สามารถขอความยินยอมหรือขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจำกัดไว้เฉพาะกิจการเดิมที่เคยดำเนินการอยู่ก่อนวันที่คำสั่งดังกล่าวใช้บังคับเท่านั้น กรณีจึงทำให้การอนุญาตตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ไม่รวมถึงผู้ที่ใบอนุญาตสิ้นสุดหรือไม่ได้ต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมาย และอาจส่งผลให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อประโยชน์ของเกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้อย่างแท้จริง

ส่วนที่ ๓

การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย

๑๖. กฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

กฎหมายนี้มีความใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่มีเจตนารมณ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและการบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นาที่เชื่อมโยงกับระบบชลประทานเพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขภาคอย่างทั่วถึง โดยดำเนินการในรูปแบบการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมในระดับไร่นา และการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ จัดระบบชลประทาน การระบายน้ำ การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นดินและบำรุงดิน การวางแผนการผลิต และจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร ตลอดจนการแลกเปลี่ยนการโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

โดยที่การจัดรูปที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในความหมายอย่างกว้าง ตามที่มาตรา ๑๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินรวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต และคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษา และการสาธารณสุขของเกษตรกร แต่การดำเนินการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มุ่งเน้นการจัดรูปที่ดินในที่ดินของเอกชน ในขณะที่การปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฯ มุ่งเน้นการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้เหมาะสมโดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณามาตรการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางในการประสานกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมและช่วยเหลือการทำเกษตรกรรมจะเห็นว่าสามารถนำมาใช้ในการส่งเสริมการทำเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ซึ่งจะทำให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้รับการพัฒนาให้เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมได้รวดเร็วและเป็นระบบมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมซึ่งอาจจะทำได้ง่ายกว่าการจัดรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม การจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม เจ้าของที่ดินต้องให้ความยินยอมในการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา รวมทั้งการอื่นใดในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมผ่านที่ดินของตน ซึ่งการดำเนินการตามกฎหมายอาจจะมีปัญหาว่า ผู้ใดเป็นเจ้าของที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ระหว่าง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่ได้รับสิทธิเช่าทำประโยชน์ เช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่จะสามารถให้ความยินยอมดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้ความหมายของ “เจ้าของที่ดิน” ว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้ให้ความหมายของ “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย สำหรับการจัดรูปที่ดินอาจจะมีความซับซ้อนกว่านั้น เนื่องจากจะต้องมีการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ และในระหว่างการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินและหลังจากที่มีการจัดรูปที่ดินเสร็จมีข้อกำหนดในการห้ามโอนสิทธิในที่ดินในเขตจัดรูปที่ดินไปยังผู้อื่น เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กรณีจึงมีความจำเป็นในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมายให้มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกัน

๑๗. มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง หรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับกฎหมายนี้กี่เรื่องและในประเด็นใด

จากข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๔ พบว่า มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จำนวน ๔๐๒ คดี โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑๗.๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จำนวน ๒๗๘ คดี ประกอบด้วย

- (๑) การเพิกถอนการจัดที่ดิน จำนวน ๑๖๕ คดี
- (๒) การเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ใช้ที่ดิน จำนวน ๑๓ คดี
- (๓) การเพิกถอนคำสั่งให้สิ้นสิทธิ จำนวน ๖๔ คดี
- (๔) การเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาต จำนวน ๑๐ คดี
- (๕) การเพิกถอนคำสั่งสอบสวน จำนวน ๒ คดี
- (๖) การเพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดิน จำนวน ๑๔ คดี
- (๗) กรณีอื่น ๆ จำนวน ๑๐ คดี

๑๗.๒ เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า จำนวน ๗๒ คดี ประกอบด้วย

(๑) การขอให้จัดที่ดิน ขอให้ออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ หรือขอให้ออกโฉนดที่ดิน จำนวน ๔๓ คดี

- (๒) การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จำนวน ๒๔ คดี
- (๓) การขอให้เปิดทางเข้าออก จำนวน ๓ คดี
- (๔) กรณีอื่น ๆ จำนวน ๒ คดี

๑๗.๓ คดีอื่น ๆ ประกอบด้วย

- (๑) คดีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด จำนวน ๑๕ คดี
- (๒) การขอให้ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้ง โยกย้าย หรือไล่ออก จำนวน ๖ คดี
- (๓) การขอให้เพิกถอนระเบียบ กฎ หรือแนวปฏิบัติ จำนวน ๑๐ คดี
- (๔) การขอให้ใช้เงินหรือเรียกเงินคืน (เช่น ค่าชดเชยจากการสร้างเขื่อน) ๑๑ คดี
- (๕) คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จำนวน ๗ คดี
- (๖) การเรียกคืนเงินบำเหน็จ จำนวน ๓ คดี

๑๘. การใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษอาญาในกฎหมายนี้ (ถ้ามี) ยังมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ อย่างไร

๑๘.๑ ระบบอนุญาต

(๑) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีการใช้ระบบ อนุญาต ๓ กรณี คือ

(๑.๑) มาตรา ๒๘ การอนุญาตให้เจ้าของที่ดินสามารถจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินที่ถือครองอยู่ หลังจากมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเป็นระยะเวลาสามปีนับแต่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ

(๑.๒) มาตรา ๒๙ (๒) การอนุญาตให้บุคคลที่ถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดสามารถถือครองที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมต่อไปได้ (วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของมาตรา ๒๙ (๒)) และมาตรา ๓๐ วรรคห้า กรณีการให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดที่ดินหรือสงวนหรือให้เช่าแก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ซึ่ง ส.ป.ก. เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่ต้องคงระบบการอนุญาตตาม (๑.๑) เนื่องจาก เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจนเกินสมควร และในทางปฏิบัติที่เจ้าของที่ดินดำเนินการแบ่งแปลงที่ดินให้มีขนาดการถือครองไม่เกินที่กฎหมายกำหนดเป็นการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แต่ยังคงมีความจำเป็นในการคงระบบการอนุญาตตาม (๑.๒) เนื่องจากจำเป็นต้องตรวจสอบกิจการที่ประสงค์จะดำเนินการในที่ดินว่าเป็นประโยชน์หรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรมหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งการใช้ระบบอนุญาตในกรณีนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๗๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญฯ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ กำหนดไว้

(๒) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

ไม่มีการใช้ระบบอนุญาต

(๓) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีการใช้ระบบอนุญาตในกรณีดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ การให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อดำเนินกิจการอื่นใดเพื่อประโยชน์ด้านพลังงาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ นอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ได้กำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจในการอนุญาตไว้ โดยให้คำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติ ประโยชน์แก่เกษตรกร และประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข

ในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเภทของกิจการหรือโครงการ เนื้อที่ วัตถุประสงค์ และมูลค่าของการดำเนินกิจการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง มีความเหมาะสม เนื่องจากการพิจารณาอนุญาตดังกล่าวต้องพิจารณาความคุ้มค่าและผลประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับประกอบกับผลกระทบต่อเกษตรกรที่ไม่สามารถทำการประกอบเกษตรกรรมในพื้นที่ดังกล่าวได้ ประกอบกับข้อ ๘ แห่งคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาอนุญาตให้สำรวจหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การให้ใช้ที่ดินเพื่อดำเนินกิจการด้านพลังงาน และการดำเนินกิจการอื่น อันเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศด้วย

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องกระบบการอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อดำเนินกิจการอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นอันมีความจำเป็นอย่างยิ่งควบคู่กันไปกับการแก้ปัญหาของเกษตรกร เพื่อให้มีที่ดินทำกิน

๑๘.๒ ระบบคณะกรรมการ

(๑) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้มีคณะกรรมการสองชุด ได้แก่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งการกำหนดให้มีคณะกรรมการทั้งสองชุดนี้ ตลอดจนการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๗๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญฯ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ กำหนดไว้แล้ว ดังนี้

(๑.๑) มาตรา ๑๙ กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ เช่น จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๙ และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน และกำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม

(๑.๒) มาตรา ๒๐ กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ด้วย เช่น พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(๑.๓) มาตรา ๒๖ กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจในการประกาศแปลงที่ดินเพื่อให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อประโยชน์ในการที่ ส.ป.ก. จะได้นำที่ดินแปลงดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ต่อไป

(๑.๔) มาตรา ๒๘ กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจในการอนุญาตให้มีการจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม ทรัพย์สินผู้ใดฝ่าฝืนกระทำการดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการกระทำนั้นมีทรัพย์สินหรือสิ่งของที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตาม ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจดำเนินการรื้อถอนได้ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้นด้วย

(๑.๕) มาตรา ๓๐ กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรือสงฆ์หรือสงฆ์ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนำไปใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติในกรณีที่ ส.ป.ก. นำที่ดินหรือสงฆ์หรือสงฆ์จัดให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน และมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ

(๑.๖) มาตรา ๓๑ กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้เกษตรกรผู้ยื่นคำร้องขอมีสิทธิในที่ดินหรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าขนาดพื้นที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ (๑) หรือ (๒) ได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรแต่ต้องไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ (๑) หรือ (๒) โดยกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวด้วยก็ได้

(๑.๗) มาตรา ๓๖ กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทนกรณีที่ต้องมีการเวนคืนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้

โดยที่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความจำเป็นที่จะต้องประสานการทำงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดนโยบายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรประกอบ หน้าที่ และอำนาจ ของคณะกรรมการทั้งสองชุดจึงมีความเหมาะสมกับการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพ จึงยังคงมีความจำเป็นที่ต้องคงการกำหนดให้มีระบบคณะกรรมการ ในพระราชบัญญัตินี้ไว้เพื่อเป็นกลไกในการบริหารจัดการหรือการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

(๒) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการ ในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

ไม่ได้กำหนดระบบคณะกรรมการขึ้นใหม่ เพียงแต่กำหนดให้นำพื้นที่เป้าหมาย ตามข้อ ๑ (๒) ซึ่งเป็นที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีมติให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินสันสิทธิเข้าทำประโยชน์แล้วและ ครอบครองโดยบุคคลที่มีชื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินมีเนื้อที่ตั้งแต่ ๑๐๐ ไร่ ขึ้นไป มาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. แต่งตั้งมีอำนาจดำเนินการยึดคืนพื้นที่เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไปได้ (ข้อ ๕)

(๓) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

ไม่ได้กำหนดระบบคณะกรรมการขึ้นใหม่ แต่กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีหน้าที่ และอำนาจในการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อดำเนิน กิจการอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การออกระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งการกำหนดค่าตอบแทนการใช้ ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดิน เพื่อดำเนินกิจการอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนด ในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ข้อ ๑)

๑๘.๓ การกำหนดโทษอาญา

(๑) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติ บทกำหนดโทษอาญาไว้สองกรณี ดังนี้

(๑.๑) มาตรา ๔๗ กำหนดโทษกรณีขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๓ (กรณีการเข้าตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่น ๆ ในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน) หรือมาตรา ๒๗ (กรณีเข้าไปกระทำการอันจำเป็นในที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) โดยกรณีนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ เห็นชอบกับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญฯ ว่ามิให้กำหนดให้การไม่อำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นความผิดอาญาเนื่องจากไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนในการใช้ดุลพินิจ อีกทั้งมีความผิดฐานขัดขวางเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว ดังนั้น ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่และอำนาจตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ จึงไม่ควรกำหนดให้เป็นความผิดที่มีโทษอาญา แต่ควรกำหนดให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายแทน

(๑.๒) มาตรา ๔๘ กำหนดโทษกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีซึ่งออกตามมาตรา ๓๓ (กรณีการกำหนดให้เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่ตนครอบครอง) โดยกรณีนี้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญฯ ว่า ในการร่างกฎหมายไม่ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องแจ้งข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากข้อมูลนั้นเป็นข้อมูลซึ่งอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมของหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นข้อมูลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐทราบอยู่แล้ว หากจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกำหนดเช่นนั้น ก็ไม่ควรใช้โทษอาญาแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัตินั้น อย่างไรก็ตาม โดยที่การครอบครองที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่เป็นการครอบครองโดยยังไม่มีกรรมสิทธิ์ ส.ป.ก. จึงยังไม่มีข้อมูลในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงยังคงมีความจำเป็นในการกำหนดให้ผู้ครอบครองที่ดินต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่ตนครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่ แต่ไม่ควรกำหนดโทษอาญาสำหรับผู้ซึ่งไม่มาแจ้ง โดยควรปรับเปลี่ยนเป็นการใช้มาตรการในการกำหนดให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถยกสิทธิในการครอบครองมาอ้างต่อรัฐได้อีกแทน ซึ่งจะสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ หากจำเป็นจะต้องนำโทษอาญามาใช้บังคับก็จะจำกัดไว้เฉพาะกรณีที่มีการกระทำฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นกรณีที่เป็นความผิดร้ายแรง และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนอย่างร้ายแรงเท่านั้น สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ไม่ร้ายแรงจะนำมาตรการทางปกครองหรือโทษปรับทางปกครองมาใช้บังคับเป็นหลัก เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญฯ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ

(๒) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

ไม่ได้กำหนดโทษอาญา

อย่างไรก็ดี ข้อ ๑๒ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ กำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น ผู้ที่ต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจมีความผิดฐานต่อสู้หรือขัดขวางเจ้าพนักงานตาม มาตรา ๑๓๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

(๓) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

ไม่ได้กำหนดโทษอาญา

๑๘.๔ หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

(๑) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินกิจการทางปกครอง โดยให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น และมีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อจำกัดกรอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ดังนี้

(๑.๑) มาตรา ๒๓ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก และให้แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง

(๑.๒) มาตรา ๒๗ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ (๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัดได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน และ (๒) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว สร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใดได้ตามความจำเป็น และกรณีมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อย

(๑.๓) มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง การให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ซึ่งปัจจุบัน คณะกรรมการฯ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๗) ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจาก

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้ ส.ป.ก. ถือปฏิบัติ

(๑.๔) มาตรา ๓๐ วรรคห้า การให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรือสงวนหรือให้เช่าหรือเช่าซื้อ ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(๒) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินกิจการทางปกครอง โดยให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และระยะเวลา ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อจำกัดการครอบครองใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่และประกันสิทธิของประชาชนแล้ว ดังนี้

(๒.๑) ข้อ ๓ กรณีที่ ส.ป.ก. มีความจำเป็นต้องกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถนำพื้นที่ดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้สัมฤทธิ์ผล การกำหนดพื้นที่เป้าหมายของ ส.ป.ก. มิได้เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายเดียว แต่ได้ประกันสิทธิของผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวอยู่ก่อน โดยสามารถยื่นคำร้องเพื่อแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นได้ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศพื้นที่เป้าหมายและให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตรวจสอบหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่เป้าหมายให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด

(๒.๒) ข้อ ๔ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่มายื่นคำร้องแสดงสิทธิในที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับคำร้อง หรือไม่ปรากฏว่ามีผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่เป้าหมาย จึงให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. แต่งตั้งมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการทางปกครองที่จำเป็นซึ่งอาจกระทบสิทธิของบุคคลได้ แต่ก็เป็นไปเพื่อให้สามารถนำที่ดินในพื้นที่เป้าหมายมาจัดให้แก่เกษตรกรได้สัมฤทธิ์ผล เช่น (๑) สั่งให้ผู้ครอบครองที่ดินออกจากพื้นที่เป้าหมายภายในเวลาที่กำหนด และงดเว้นกระทำการใด ๆ ในบริเวณพื้นที่เป้าหมาย (๒) สั่งให้ผู้ครอบครองที่ดินรื้อถอน ทำลาย หรือกระทำการอื่นใด แก่สิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดในพื้นที่เป้าหมาย (๓) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจและรังวัดพื้นที่เป้าหมาย หรือตรวจสอบการครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ ในบริเวณพื้นที่เป้าหมาย (๔) ออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เป้าหมาย (๕) ยึด รื้อถอน ทำลาย หรือ

กระทำการอื่นใด กับสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอุปสรรคกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตาม (๒) หรือไม่ปรากฏว่ามีผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่เป้าหมาย

(๒.๓) ข้อ ๖ กรณีเป็นพื้นที่เป้าหมายประเภทที่ดินที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ส่งมอบแก่ ส.ป.ก. แล้ว และมีเนื้อที่ตั้งแต่ ๕๐๐ ไร่ ขึ้นไป ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเข้าไปดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในข้อ ๔

(๒.๔) ข้อ ๑๑ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ได้กระทำการไปตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุ ย่อมได้รับความคุ้มครองและไม่ต้องรับผิดทางแพ่ง ทางอาญาและทางวินัย แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อเป็นการประกันสิทธิของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีการใช้ดุลพินิจอยู่บ้าง

(๓) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอน เพื่อจำกัดกรอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว ดังนี้

(๓.๑) ข้อ ๒ กำหนดให้ ส.ป.ก. จัดให้ผู้ขอใช้ประโยชน์ที่ดินเยี่ยวยาหรือจ่ายค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสจากการใช้ที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบนั้น และให้นำส่งค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ด้วยเหตุนี้ ส.ป.ก. จึงไม่อาจเลือกปฏิบัติที่จะไม่ให้ผู้ขอใช้ประโยชน์ที่ดินรายใดไม่เยี่ยวยาหรือจ่ายค่าชดเชยไม่ได้ หรือหลีกเลี่ยงไม่นำส่งค่าตอบแทนเข้ากองทุนฯ ได้

(๓.๒) ข้อ ๖ การให้อิทธิพลหรือเพิกถอนมติที่มีอำนาจพิจารณาคืนค่าสงวนพื้นที่ให้แก่ผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมเป็นรายกรณี มีการกำหนดกรอบการพิจารณาคืนค่าสงวนพื้นที่ว่าต้องเป็นการคืนค่าสงวนพื้นที่สำหรับช่วงเวลาที่ยังไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอสงวนไว้และการไม่อาจเข้าใช้พื้นที่นั้นเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการสำรวจปิโตรเลียมในพื้นที่สงวนได้

ส่วนที่ ๔
ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๑๙. การรับฟังความคิดเห็น

ได้รับฟังความคิดเห็นโดยถูกต้องตามข้อ ๕ และข้อ ๖ ของแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ โดยผ่านเว็บไซต์ระบบกลางทางกฎหมาย (<https://lawtest.egov.go.th/>) ระหว่างวันที่ ๑๕ - ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๔ รวมระยะเวลา ๑๖ วัน มีผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นทั้งสิ้น ๓๑๓ คน

ได้รับฟังความคิดเห็นโดยวิธีอื่นนอกจากผ่านระบบกลาง (หากมี โดยระบุทุกวิธี)

มีการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบ Zoom meeting ณ ห้องประชุมไชยยงค์ ชูชาติ ส.ป.ก. ในวันศุกร์ ที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๔ เวลา ๑๓.๐๐ - ๑๗.๐๐ น. มีผู้เข้าร่วมรับฟังแสดงความคิดเห็นประมาณ ๑๓๐ คน ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลหรือตัวแทนจากหน่วยงานดังต่อไปนี้

(๑) ภาคเกษตรกร สถาบันเกษตรกร ๑๘ จังหวัด ๆ ละประมาณ ๖ คน ได้แก่ จังหวัดแพร่ อุตรดิตถ์ กำแพงเพชร ตาก แม่ฮ่องสอน ภูเก็ต สุราษฎร์ธานี ร้อยเอ็ด บุรีรัมย์ อุตรธานี นครราชสีมา สุพรรณบุรี ตราด ปราจีนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ พะเยา และชลบุรี

(๒) หน่วยงานภาคเอกชน ได้แก่

- (๒.๑) บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
- (๒.๒) บริษัท ซีเอ็นพีซีเอชเค (ไทยแลนด์) จำกัด
- (๒.๓) บริษัท อพีโก้ (โคราช) จำกัด
- (๒.๔) บริษัท ยูไนเต็ท เทคโนโลยี เอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด
- (๒.๕) บริษัท ดีแทค ไตรเน็ต จำกัด
- (๒.๖) บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด
- (๒.๗) บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
- (๒.๘) ประธานกรรมการสภาการเหมืองแร่
- (๒.๙) สมาคมสินแร่และวัสดุก่อสร้าง

(๓) หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่

- (๓.๑) กรมป่าไม้ (ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค)
- (๓.๒) กรมที่ดิน (ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค)
- (๓.๓) กรมบัญชีกลาง
- (๓.๔) กรมพัฒนาที่ดิน

- (๓.๕) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
- (๓.๖) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- (๓.๗) กรมอุตสาหกรรมการพื้นฐานและการเหมืองแร่
- (๓.๘) กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

(๔) หน่วยงานภายในของ ส.ป.ก. ได้แก่

- (๔.๑) สำนักบริหารกลาง
- (๔.๒) กองการเจ้าหน้าที่
- (๔.๓) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- (๔.๔) สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน
- (๔.๕) สำนักจัดการแผนที่และสารบบที่ดิน
- (๔.๖) สำนักบริหารกองทุน
- (๔.๗) สำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน
- (๔.๘) สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี
- (๔.๙) สำนักวิชาการและแผนงาน

(๕) อดีตผู้บริหาร ส.ป.ก. ได้แก่

- (๕.๑) นายสมพร ภูพัฒน์วิบูลย์
- (๕.๒) นายบพิตร อมราภิบาล
- (๕.๓) นางเปรมจิต สังขพงษ์
- (๕.๔) นายธนู มีแสงเงิน

ผู้เกี่ยวข้องมีความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนี้หรือผลกระทบของกฎหมายนี้อย่างไร

หลังจากนำผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งรวมทั้งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ และสรุปสภาพปัญหาและการเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวข้างต้นไปจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องปรากฏว่าผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เห็นด้วยกับผลการประเมินผลสัมฤทธิ์และแนวทางการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว

๒๐. ได้นำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของกฎหมายฉบับนี้ (ถ้ามี) มาประกอบการพิจารณาด้วยแล้วหรือไม่ ไม่ได้นำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวมาประกอบการพิจารณา เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศใช้ก่อนที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ จะมีผลใช้บังคับ จึงไม่ได้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๒๑. หน่วยงานได้

๒๑.๑ ออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

ส.ป.ก. ได้ออกกฎและดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ แล้ว ยกเว้นกรณีการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการตกทอดทางมรดกและการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ

ในกรณีดังกล่าว มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ บัญญัติห้ามมิให้โอนหรือแบ่งแยกที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม ส.ป.ก. มีประเด็นปัญหาในการออกกฎกระทรวงในกรณีดังกล่าวว่าการที่กฎกระทรวงจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการตกทอดทางมรดกโดยกำหนดไว้เป็น ๔ กรณี ได้แก่ ๑) ถ้าผู้ตายมีสามีหรือภริยา ให้สามีหรือภริยาที่มีชีวิตอยู่ซึ่งเป็นเกษตรกร ได้รับสิทธิในที่ดินนั้นก่อนทายาทโดยชอบธรรมอื่น ๒) ถ้าผู้ตายไม่มีสามีหรือภริยา หรือมีแต่สามีหรือภริยาที่ยังมีชีวิตอยู่ไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิหรือสละสิทธิในการขอรับสิทธินั้น หรือมิได้เป็นเกษตรกร ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดยธรรม ซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ๓) ผู้ตายไม่มีหรือมีทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น แต่ไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิหรือสละสิทธิในการขอรับสิทธิในที่ดิน ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดยธรรม ซึ่งเป็นเกษตรกรตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาเห็นสมควร และ ๔) ถ้าผู้ตายไม่มีหรือมีทายาทโดยธรรมแต่ไม่อาจสืบสิทธิในการรับมรดกได้ เพราะมิได้เป็นเกษตรกรหรือมีเหตุผลสมควรประการอื่น ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ ส.ป.ก. และเพื่อการนี้ ส.ป.ก. อาจจ่ายค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมตามสมควร จะกระทำได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีจที่ ๓๕/๒๕๒๖ เรื่องเสรีจที่ ๔๓๖/๒๕๓๖ และเรื่องเสรีจที่ ๑๙๙๑ - ๑๙๙๒/๒๕๖๑ สรุปได้ว่า ไม่สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดให้มีการแบ่งแยกที่ดินหรือกำหนดให้โอนให้กับทายาทที่เป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ การกำหนดหลักเกณฑ์จะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจะต้องไม่ขัดกับมาตรา ๓๙ ด้วย กล่าวคือ จะกำหนดมิให้แบ่งแยกหรือตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมที่ประกอบเกษตรกรรมเพียงคนเดียว หรือกรณีที่ไม่มียาทโดยธรรมที่เป็นเกษตรกร หรือมีแต่ไม่ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขในการชำระค่าทดแทนจะกำหนดให้โอนที่ดินดังกล่าวไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ

ส.ป.ก. แล้วให้ ส.ป.ก. ชำระราคาที่ดินให้เพื่อไปแบ่งเป็นมรดกระหว่างทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไปนั้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การสืบสิทธิมรดกแตกต่างจากที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ การจะกระทำได้อาจต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ไม่สามารถออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดได้ ด้วยเหตุนี้ ส.ป.ก. จึงไม่สามารถออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มาใช้บังคับได้

แม้คณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีความเห็นข้างต้นแล้วว่า จะกำหนดมิให้แบ่งแยกหรือตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมที่ประกอบเกษตรกรรมเพียงคนเดียวมิได้ก็ตาม แต่เนื่องจากการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ต้องคำนึงถึงขนาดที่ดินที่เหมาะสมและเพียงพอแก่การครองชีพสำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัว นโยบายของ ส.ป.ก. จึงไม่ประสงค์จะให้ที่ดินที่จัดให้แก่เกษตรกรถูกแบ่งออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย หรือโอนไปยังบุคคลอื่นอันจะทำให้เกษตรกรกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ดังนั้น ในขั้นตอนการได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ เกษตรกรซึ่งได้รับการคัดเลือกจึงมีเพียงสิทธิการเข้าทำประโยชน์ตามที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังเป็นของ ส.ป.ก. ประกอบกับการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิ ไม่ได้อยู่ในกระบวนการที่กฎหมายกำหนดที่จะให้สิทธิไว้ กรณีที่เกษตรกรถึงแก่กรรมหรือไม่สามารถประกอบเกษตรกรรมในที่ดินได้อีกต่อไป และที่ดินต้องกลับคืนมาเป็นของ ส.ป.ก. ในขั้นตอนนี้ ส.ป.ก. ต้องอาศัยกระบวนการจัดที่ดินตามกฎหมาย โดยต้องดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรตามที่ระเบียบกำหนด ซึ่ง คปก. พิจารณาเห็นว่า เพื่อความสะดวกรวดเร็วและเป็นการผ่อนคลายนโยบายที่อาจจะมีขึ้นได้ จึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้สามารถโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิให้แก่ทายาทคนใดคนหนึ่งได้ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็น โดยมีได้มุ่งหมายให้สิทธิดังกล่าวต้องตกแก่ทายาททุกคนของเกษตรกรหรือโอนแบ่งแยกได้ทุกกรณี ซึ่งปรากฏหลักเกณฑ์การพิจารณาและแนวทางปฏิบัติในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ตาม ๑) หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๗๒ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๕ ๒) หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๗๓ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๕ และ ๓) หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๖๒๓ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๙

๒๑.๒ ดำเนินการอื่นเพื่อปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

เพื่อปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกร อย่างไรก็ตาม ในการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีปัญหาว่ายังไม่สามารถใช้จ่ายได้ครอบคลุมภารกิจที่ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่การก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เนื่องจากมีโครงการบางส่วนที่ต้องดำเนินการนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งต้องมีการประเมินว่าโครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์กับเกษตรกรภายในแนวเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ทำให้การพิจารณาอนุมัติโครงการมีความล่าช้า

๒๒. ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๒๒.๑ กฎหมายนี้มีการบังคับใช้หรือไม่ อย่างไร พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีการบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนี้

๒๒.๒ หากมีการบังคับใช้ เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร การบังคับใช้กฎหมายนี้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม จากการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรากฏว่าตั้งแต่กฎหมายมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน มีการดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้วจำนวนประมาณ ๓๖ ล้านไร่ จากที่ดินที่ได้รับมาจำนวนประมาณ ๔๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๗๗ ของที่ดินที่ได้รับมา โดยในส่วนของที่ดินของรัฐสามารถดำเนินการจัดที่ดินได้ร้อยละ ๖๐ ของที่ดินที่ได้มา ที่ดินที่ยึดคืนตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ สามารถนำไปจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) (โดยการจัดตั้งสหกรณ์) ได้ร้อยละ ๓๓ ของที่ดินที่ได้มา และที่ดินของเอกชนสามารถจัดได้ร้อยละ ๙๖ ของที่ดินที่ได้มา ซึ่งหากพิจารณาการปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างแคบ โดยการกระจายการถือครองที่ดินหรือสิทธิในที่ดินนั้น ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและราษฎรที่ได้ครอบครองและทำกินในที่ดินของรัฐได้เข้าไปใช้ประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายและมีเอกสารรับรองสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และกระจายสิทธิการถือครองให้กับผู้ที่มีที่ดินไม่เพียงพอแก่การครองชีพทำเกษตรกรรม และออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ จำนวน ๓๕.๕ ล้านไร่ และมีการจัดให้เกษตรกรทำสัญญาเช่า จำนวน ๑๑๐,๐๑๗ ไร่ และทำสัญญาเช่าซื้อ จำนวน ๑๘๑,๔๔๖ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๙๘ ของที่ดินทั้งหมด และจัดให้สถาบันเกษตรกรหรือผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเช่า จำนวน ๖๕๔,๑๙๕ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒ ของที่ดินทั้งหมดของที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างนาน (เกือบสามสิบปี) และยังคงมีที่ดินที่อยู่ภายในเขตโครงการปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่ได้กระจายการถือครองหรือให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าใช้ประโยชน์อีกร้อยละ ๒๓ ของที่ดินทั้งหมดของที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจากการศึกษาพบว่าความล่าช้าในการดำเนินโครงการโดยเฉพาะการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเนื่องจากพื้นที่ที่ได้รับมอบจากกรมป่าไม้ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่มีประชาชนครอบครองหรือมีภาระผูกพันและมีปัญหาในการตรวจสอบแนวพื้นที่ที่มีภาระผูกพันและความซ้ำซ้อนกับแนวเขตที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นทำให้การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีความล่าช้า นอกจากนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วยังมีปัญหาในการย้ายที่ทำกินหรือที่อยู่อาศัยของประชาชนที่ครอบครองที่ดินอยู่ก่อน และที่ดินที่ได้รับมอบมาบางส่วนไม่เหมาะสมที่จะทำเกษตรกรรมทำให้ไม่สามารถจัดรูปที่ดินให้เหมาะสมกับความเป็นอยู่และประกอบเกษตรกรรมตามที่มาตรา ๑๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ บัญญัติไว้ได้ ส่งผลให้

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างกว้าง คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำเกษตรกรรม ในที่ดินที่ได้รับจัดสรรให้ยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่กฎหมายกำหนดไว้ ประกอบกับ นโยบายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เห็นชอบในหลักการตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง พื้นที่ เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) ตามมติ ที่ประชุมของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑ ที่กำหนดให้ดำเนินการเฉพาะในบริเวณที่มีประชาชนเข้าไปครอบครองหรือทำกินอยู่ก่อนมติดคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ โดยที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มอบให้หน่วยงานอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย และกรณีที่มีประชาชนเข้าไปครอบครองหรือทำกินหลังมติดคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งกระทรวงรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ สั่ง ณ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ โดยอนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินแบบแปลงรวม และได้มอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณากำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขการบุกรุกพื้นที่ ป่าให้ชัดเจนและดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังเพื่อไม่ให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มเติมอีก อันจะเห็นได้ว่ารัฐบาลไม่มีนโยบายที่จะนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการกระจายการถือครองให้แก่ ประชาชนเพิ่มเติม เพียงแต่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ในกฎหมาย สำหรับกรณีที่มีประชาชนเข้าไปถือครองที่ดินในพื้นที่ของรัฐในเขตป่าอนุรักษ์ได้มีการแก้ไข กฎหมายว่าด้วยสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าและกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กำหนดมาตรการในการ ช่วยเหลือบุคคลที่ไม่มีที่ทำกินและได้อยู่อาศัยในเขตคุ้มครองสัตว์ป่าหรือในเขตอุทยานแห่งชาติสามารถ อาศัยและทำกินในพื้นที่ดังกล่าวได้โดยไม่มีสิทธิในที่ดิน ซึ่งในการประเมินผลสัมฤทธิ์จากการตรวจสอบ การจัดที่ดินของที่ ส.ป.ก. ได้รับมาใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินจนถึงปัจจุบัน แม้จะสามารถดำเนินการไปได้ถึง ร้อยละ ๗๗ ของที่ดินที่ได้รับมาใช้แต่ใช้เวลาเกือบสามสิบปี และหากพิจารณาผลการดำเนินการจัดที่ดิน แบ่งตามประเภทที่ดินปรากฏว่า ในที่ดินของรัฐสามารถนำไปจัดได้ร้อยละ ๖๖ ส่วนที่ดินเอกชนสามารถ นำไปจัดได้ร้อยละ ๔๖ อันจะเห็นได้ว่าการนำที่ดินของรัฐไปดำเนินการใช้เวลาค่อนข้างนานเมื่อเทียบกับการจัดที่ดินที่ได้มาจากเอกชน

หลังจากมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ในการจัดที่ดินให้ เกษตรกรเข้าใช้ประโยชน์นั้น จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับผลในการถอนสภาพของที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติที่ยังคงต้องอาศัยการตีความว่าจะมีผลเป็นการเพิกถอนเมื่อ ส.ป.ก. มีแผนและงบประมาณในการดำเนิน ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชน และปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของเกษตรกรหรือผู้ที่ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมที่จะต้องประกอบอาชีพ เกษตรกรรมเป็นหลัก

สำหรับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในความหมายอย่างกว้าง ในส่วนของ การพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและ การจำหน่าย ซึ่งในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดให้เป็น

หน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการพิจารณากำหนดแผนการส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินรวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพการผลิตและคุณภาพผลผลิตเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุขโรค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกรและการประกอบเกษตรกรรม จากการศึกษาพบว่าในการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพมีการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปสนับสนุนทั้งการก่อสร้างระบบสาธารณสุขโรค เช่น ถนน แหล่งน้ำ การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต แต่มีปัญหาในการบำรุงรักษาระบบสาธารณสุขโรคหลังจากที่มีการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจาก ส.ป.ก. ไม่สามารถจัดตั้งงบประมาณในการดำเนินการได้เพราะซ้ำซ้อนกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปใช้จ่ายให้ครอบคลุมภารกิจที่ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่การปฏิรูปที่ดินยังมีปัญหาในการตีความว่าอยู่ในวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ เช่น การจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่เกษตรกรในการลงทุนในการปรับปรุงที่ดินไปแล้ว แต่ไม่ต้องการทำเกษตรกรรมต่อและประสงค์จะคืนที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. หรือนำไปจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการแลกเปลี่ยนที่ดิน หรือการก่อสร้างสาธารณสุขโรคขั้นพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกร ซึ่งมีโครงการบางส่วนที่ต้องดำเนินการนอกเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งต้องมีการประเมินว่าโครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์กับเกษตรกรภายในแนวเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ทำให้การพิจารณาอนุมัติโครงการมีความล่าช้า

ส่วนการจัดรูปที่ดินและการจัดที่ดินให้เหมาะสมกับความเป็นอยู่และการทำเกษตรกรรมยังคงมีปัญหาในการดำเนินการ เนื่องจากที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่มีผู้ครอบครองอยู่ก่อนแล้ว และที่ดินที่ได้มาไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตร แต่การดำเนินการเจรจาเพื่อให้มีการย้ายประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินไปยังที่ดินแปลงใหม่ทำได้ค่อนข้างยาก ประกอบกับมีปัญหาว่าการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะสามารถจัดที่ดินที่เป็นชุมชนให้เป็นที่อยู่อาศัยได้หรือไม่ เนื่องจากในการดำเนินการเป็นไปตามข้อ ๑.๕ แห่งประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้ต้องจัดอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เห็นชอบตามข้อเสนอของคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบว่าจะต้องเป็นพื้นที่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินและมีแปลงเกษตรกรรมทำประโยชน์อยู่โดยรอบ

ในการดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหลังจากมีการจัดที่ดินให้ประชาชนแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิในการเช่า เช่าซื้อ หรือให้ใช้ประโยชน์ จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาหลักอยู่สี่ประการ

ปัญหาประการแรก คือ การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ต้องการให้เกษตรกรใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมและไม่ต้องทำให้มีการแบ่งแยกที่ดินที่ได้รับไปเป็นแปลงย่อย ๆ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำเกษตรกรรม โดยในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ บัญญัติให้สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อสามารถโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด และในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ บัญญัติห้ามมิให้โอนหรือแบ่งแยกที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างบทบัญญัติมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๙

นอกจากนั้น แม้ในมาตราดังกล่าวจะกำหนดข้อยกเว้นให้โอนให้แก่ทายาทโดยธรรม โดยการตกทอดทางมรดก หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ในปัจจุบันยังไม่สามารถออกกฎกระทรวงได้ เนื่องจากในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือการโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องไม่ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ และมาตรา ๓๙ โดยเฉพาะที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณา เห็นว่า ตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ กำหนดให้สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น การกำหนดสิทธิในการสืบมรดกของบุคคลโดยการออกกฎกระทรวงให้ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และมาตรา ๓๙ จึงกระทำมิได้ ซึ่งจากการศึกษาปรากฏว่า แม้จะมีข้อจำกัดการห้ามโอนสิทธิในที่ดินแต่ในทางปฏิบัติเกษตรกรหรือผู้ได้สิทธิในที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดินได้มีการซื้อขายสิทธิกันโดยเมื่อขายสิทธิแล้ว ผู้ขายจะมายื่นคำร้องขอสละสิทธิและผู้ซื้อจะมายื่นคำร้องขอเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการอื่นต่อไป

ปัญหาประการที่สอง คือ การใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในการประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งที่ผ่านมามีปัญหาว่าจะต้องเป็นการประกอบกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงไม่สามารถอนุญาตให้ใช้สำหรับกิจการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ซึ่งต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่โดยที่ในคำสั่งดังกล่าวกำหนดให้อนุญาตได้เฉพาะผู้ประกอบการรายเดิมที่เคยดำเนินการอยู่ก่อนวันที่คำสั่งดังกล่าวใช้บังคับเท่านั้น ผู้ประกอบการรายใหม่จึงไม่สามารถขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินในกรณีดังกล่าวได้

ปัญหาประการที่สาม คือ ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบมาดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดิน มีผู้ครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในการดำเนินการเพื่อบังคับใช้กฎหมายมีปัญหากับมวลชน ทำให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถเข้าทำการยึดคืนที่ดินเพื่อนำมาจัดสรรให้เกษตรกรต่อไปได้ นอกจากนั้น ที่ดินบางส่วนมีการใช้ประโยชน์อื่นไม่ได้ทำเกษตรกรรม โดยมีการสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นบนที่ดิน เช่น ทำรีสอร์ตหรือโรงแรม แม้จะทำการยึดคืนกลับมาได้ แต่สภาพที่ดินไม่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมแล้ว ซึ่งมีปัญหาว่าสามารถนำอาคารในรีสอร์ตหรือโรงแรมออกให้เช่าหรือหาประโยชน์อื่นได้หรือไม่ ต่อมาได้มีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ กำหนดมาตรการในการให้ ส.ป.ก. ยึดพื้นที่คืน และหากพื้นที่ที่ยึดคืนมาได้มีสิ่งปลูกสร้างติดอยู่บนพื้นที่ ได้กำหนดให้บรรดาสสิ่งปลูกสร้างในบริเวณพื้นที่เป้าหมายที่ไม่เป็นอุปสรรคกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป โดยไม่จำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่หากสิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นอุปสรรคกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทำการยึด รื้อถอน ทำลาย หรือกระทำการอื่นใดกับสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว โดยผู้ครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นผู้มีหน้าที่ชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ อันเป็นกลไกในลักษณะเดียวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ปัญหาประการที่สี่ คือ การนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปใช้ในการส่งเสริม ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต การผลิตและการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร ตลอดจนการนำไปใช้จัดสร้างหรือบำรุงรักษาระบบสาธารณูปโภค ที่ผ่านมามีปัญหาในการพิจารณาอนุมัติโครงการโดยเฉพาะโครงการจัดสร้างหรือบำรุงรักษาระบบสาธารณูปโภค ซึ่งมีการโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบางโครงการมีบางส่วนอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ในการพิจารณาอนุมัติจึงต้องใช้เวลาในการตรวจสอบความซ้ำซ้อนของงบประมาณเพื่อมิให้ซ้ำซ้อนกับการจัดตั้งงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งวิเคราะห์ความคุ้มค่าที่จะเกิดกับเกษตรกรภายในเขตปฏิรูปที่ดิน นอกจากนั้นยังมีปัญหาในการตีความว่าการใช้จ่ายเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ สามารถนำมาใช้เพื่อจ่ายเป็นค่าชดเชยให้แก่เกษตรกรในการลงทุนในการปรับปรุงที่ดินไปแล้ว แต่ไม่ต้องการทำเกษตรกรรมต่อและประสงค์จะคืนที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. หรือนำไปให้เกษตรกรกู้ยืมหรือปรับโครงสร้างหนี้เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรได้หรือไม่ รวมทั้งการกำหนดให้กองทุนจัดตั้งอยู่ในกระทรวงการคลัง และให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นคณะกรรมการบริหารกองทุน ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการและความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินของกองทุน เช่น ในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ มีโครงการที่ขอใช้จ่ายเงินกองทุน ๔๐ โครงการ โดยมีแผนงาน ๔,๒๖๐ ล้านบาท แต่มีผลการเบิกจ่ายจริงเพียง ๕๖๘.๘๖ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๓๕ ของแผนงาน

๒๒.๓ ประชาชนมีภาระหรือรัฐมีต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

ในกรณีการจัดที่ดินโดยวิธีการให้เช่าหรือเช่าซื้อเพื่อประกอบเกษตรกรรม หรือการจัดที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ให้เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน นั้น ประชาชนจะมีภาระในการจ่ายค่าดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวด้วย

ในส่วนของต้นทุนภาครัฐ นั้น ส.ป.ก. มีต้นทุนที่เกิดจากการจัดซื้อที่ดิน การจัดที่ดิน และการตรวจสอบที่ดิน รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่และศักยภาพเกษตรกร และค่าใช้จ่ายในส่วนของบุคลากร

๒๒.๔ เกิดผลที่ไม่ได้คาดคิดหรือไม่พึงประสงค์หรือไม่

ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เกิดผลที่ไม่คาดคิดหรือไม่พึงประสงค์ในหลายกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบมาบางพื้นที่หรือที่ดินที่ได้มาจากการยึดคืนกลับมา ไม่มีความเหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรม

(๒) ที่ดินที่ได้รับมอบมามีปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น

(๓) เกษตรกรในบางพื้นที่ไม่สามารถทำเกษตรกรรมได้ตลอดทั้งปีจำเป็นต้องประกอบอาชีพอื่นเสริมเพิ่มเติมในช่วงเวลาที่ไม่สามารถทำการเกษตรได้ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขของความ เป็นเกษตรกรตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ

(๔) การใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังไม่สามารถใช้จ่ายได้ครอบคลุมบางภารกิจที่ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่การปฏิรูปที่ดิน

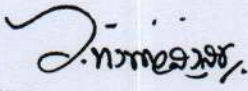
(๕) ส.ป.ก. ไม่สามารถออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการตกทอดทางมรดกและการโอนสิทธิ ในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมฯ ได้ และยังก่อให้เกิดปัญหาหนี้สินของเกษตรกร เนื่องจากสิทธิในที่ดินยังไม่สามารถ นำมาเป็นหลักประกันการดำเนินคดีหรือประกันการชำระหนี้แก่สถาบันการเงินได้ จึงมีกรณีที่เกษตรกรใช้วิธีการส่งมอบพื้นที่ให้นายทุนหรือกู๋หนั้นนอกระบบ ซึ่งจะนำไปสู่การสิ้นสิทธิของเกษตรกรในการประกอบ เกษตรกรรม ส่งผลให้การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไม่ยั่งยืนและไม่บรรลุผล

๒๓. กฎหมายนี้คุ้มค่าหรือได้สัดส่วนเมื่อเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับภาระของประชาชนและทรัพยากร ที่ใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร คุ้มค่า เนื่องจากเกษตรกรจะได้มีที่ดินทำกิน และป้องกันการบุกรุกป่า แต่ควรมีการปรับปรุงกลไกตามกฎหมายให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒๔. สมควรยกเลิก แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายหรือกฎหรือไม่ อย่างไร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย

๒๕. สมควรดำเนินการอื่นเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมีข้อเสนออื่นหรือไม่ อย่างไร ควรเพิ่มมาตรการในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด และเพิ่มมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่ที่เหมาะสมในการทำเกษตรกรรมให้ยังคงใช้ประโยชน์ในการทำเกษตรกรรมและส่งเสริมให้สามารถประกอบเกษตรกรรมได้อย่างเต็มศักยภาพ

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ 

(นายวิณะโรจน์ ทรัพย์ส่งสุข)

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

วันที่ ๙ เดือน มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๕

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นายปรีชา ลีมถวิล

โทร. ๐ ๒๒๘๑ ๒๙๐๔

อีเมล legal@alro.co.th

