



ปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน

Problems and Obstacles on Law Enforcement of Land Reform Law for Agriculture

ธเนตร พารา , อนันต์ เพียรวัฒนะกุลชัย

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

บทคัดย่อ

การบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน แต่พบปัญหาว่าการปฏิรูปที่ดินไม่มีมาตรการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมหากเกษตรกรผู้ได้สิทธิไม่ได้นำที่ดินที่ได้รับการจัดสรรไปสร้างประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แต่กลับนำที่ดินไปแสวงหาผลประโยชน์ที่สมควรได้โดยการนำที่ดินไปขายหรือปิดบังอำพรางการถือครองที่ดินย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติของรัฐและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเหลือประชาชน

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ไม่มีบทลงโทษเกษตรกรที่ปฏิบัติฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินทำให้เกษตรกรไม่เกรงกลัวต่อการกระทำความผิดและขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรที่ดินของรัฐทำให้ตกไปอยู่ในความครอบครองของบุคคลเฉพาะกลุ่มโดยไม่มีการกระจายการถือครองไปสู่เกษตรกรรุ่นใหม่อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

และยังพบว่าแนวทางปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเกี่ยวกับการให้สิทธิแก่เกษตรกรรายใหม่ที่จะเข้ามาถือครองที่ดินต้องรับภาระหนี้เกษตรกรรายเดิมเสียก่อนจึงจะได้สิทธิถือครองที่ดิน จึงถือว่าขัดต่อเจตนารมณ์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ต้องการให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

Abstract

The Act enforcement of Land Reform Law for Agriculture is focally aimed to promote the better livelihood of people, however, the problems were found that the land reform had no measurement on the protection of the agricultural areas if the entitled farmers did not make use of the land received through land allocations in accordance with the objectives, but, had used the land for exploitations of the benefits which they should not be entitled to: such as; selling them or concealing the land possession which would cause the impact on the state's natural resources and would not be in accordance with the purpose of the land reform to help the people.

Deriving from the study, it was found that Act on Land Reform for Agriculture, B. E. 2518 (1975) contained no penalty provision to inflict punishment upon farmers violating the regulation on the utilizations of land in the land reform zone, thus, made those farmers having no fear on their commission of the offence the land reform lack of the efficiency on the state's land allocations consequently resulting in the land to be vested in the possessions of a particular group of persons without any thorough and fair distributions on the possessions to the new generation of farmers.

It was also found that the practical performance guidelines according to the memorandum of agreement between Land Reform Office for Agriculture and Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives in connection with the giving of the right to the new farmers to take possessions of the land had resulted in such new farmers to be burdened by the debts of the previous farmers which were compelled to be paid first before they could take possession of the land which was considered to be inconsistent with the intention on the land reform for agriculture where farmers were needed to have the land of their owns.



บทนำ

เมื่อเกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดินแล้วต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 โดยเกษตรกรจะต้องเข้าทำประโยชน์ด้วยตนเองเต็มตามความสามารถ และไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ แต่ทั้งนี้เกษตรกรสามารถที่จะโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ให้แก่ทายาทที่เป็นเกษตรกรได้ หรือหากเมื่อเกษตรกรเสียชีวิตทายาทของเกษตรกรก็สามารถขอรับมรดกสิทธิในที่ดินได้ ทั้งนี้เป็นไปตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 แต่ในสภาพความเป็นจริงในปี พ.ศ.2556 ปรากฏว่าเกษตรกรจำนวน 1,508 จากเกษตรกรได้รับมอบหนังสืออนุญาตจำนวน 22,159 ราย คิดเป็นร้อยละ 6.80 รายเมื่อได้รับการจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินแล้วไม่ได้ทำประโยชน์ด้วยตนเองไม่ว่าจะด้วยการขาย ให้เช่า หรือให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ (รายงานเปรียบเทียบแผนงานและผลการปฏิบัติงานการดำเนินคดีกับผู้ไม่เข้าสู่กระบวนการหรือใช้ประโยชน์ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ ปีงบประมาณ 2556,สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 ซึ่งหากความปรากฏต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ก็ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งหนังสือเตือนให้เกษตรกรดังกล่าวปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบฯ เท่านั้นหากยังฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ จึงจะมีผลเป็นการสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน และเมื่อสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินก็จะกลับมาสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรรายใหม่เข้าทำประโยชน์นั้นก็ไม่ใช่ระบบเครือญาติของผู้กระทำผิดระเบียบฯ ที่จะเข้ามารับช่วงต่อ ทำให้เห็นมาตรการการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่เด็ดขาดเกษตรกรไม่เกรงกลัวต่อการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบฯ กล่าวคือนอกจากจะได้มีการบังคับเอาที่ดินกลับคืนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินใหม่แล้วควรนำมาตรการทางกฎหมายอื่นเช่นมาตรการทางปกครองโทษมาตรการทางอาญา หรือแม้แต่มาตรการทางด้านทรัพย์สิน นำมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัด ซึ่งจะทำให้เกษตรกรที่กระทำการฝ่าฝืนระเบียบฯ เกรงกลัวต่อการกระทำผิด ตัวอย่างเช่น การขายที่ดิน เมื่อมีการขายที่ดินและเกษตรกรได้รับเงินจากการซื้อขายที่ดินตามความประสงค์ของตนแล้ว แม้ต่อมาจะสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินก็ไม่มีผลกระทบต่อนักเกษตรกรที่ขายที่ดินนั้น

ทำให้เกษตรกรไม่เกรงกลัวต่อการทำผิดระเบียบฯ ทั้งที่ดินที่ได้ขายไปนั้นเป็นที่ดินของรัฐที่เป็นป่าสงวนเสื่อมโทรมที่ถูกบุกรุกและนำมาแก้ปัญหาโดยการจัดสรรให้แก่เกษตรกรนั้น ซึ่งครั้งหนึ่งเกษตรกรเหล่านั้นเคยเป็นผู้บุกรุกแต่กลับนำที่ดินของรัฐมาขายโดยไม่มีบทกฎหมายลงโทษผู้กระทำผิดให้เด็ดขาด

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ขนาดการถือครองที่ดินของเกษตรกรซึ่งตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2519 และ(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 กำหนดให้เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน จะได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินในเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับการปลูกพืช หรือไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ แต่ถ้าหากเกษตรกรถือครองที่ดินของรัฐก่อนเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด คือก่อน ปีพ.ศ.2524 เกษตรกรจะได้รับที่ดินตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองจริง แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 100 ไร่ แต่ต้องมีเงื่อนไขว่าเกษตรกรต้องยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตรา หรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดสำหรับที่ดินส่วนที่เกินจาก 50 ไร่ แต่ตามข้อเท็จจริงมีเกษตรกรที่ถือครองที่ดินเกินการครอบครอง โดยอยู่ในรูปแบบของกลุ่มทุนหรือกลุ่มเครือญาติที่นำชื่อมาใส่เพื่อขอรับการจัดสรรที่ดินแต่ตนเองไม่ใช่เกษตรกรที่แท้จริงที่เข้าทำประโยชน์แต่มีการนำชื่อและบุคคลมาอ้างกับเจ้าหน้าที่เพื่อจะได้รับการจัดสรรที่ดินให้ได้เนื้อที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งกรณีดังกล่าวรัฐมีเพียงมาตรการตรวจสอบการเข้าทำประโยชน์ภายหลังที่ได้รับการจัดสรรที่ดินแล้วเท่านั้นซึ่งเป็นการยากที่จะตรวจสอบพบหรือหากตรวจพบสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก็เพียงแค่ดำเนินการให้เกษตรกรรายนั้นสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์และนำที่ดินมาจัดสรรใหม่เท่านั้น การกระทำดังกล่าวจึงส่งผลเสียหายต่อเกษตรกรรุ่นใหม่ที่เกิดในท้องถิ่นแต่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งที่ดินซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการทำเกษตรกรรม ทั้ง ๆ ที่ดินก็เป็นที่ดินของรัฐที่ประชาชนสมควรได้รับการจัดสรรที่ดินอย่างเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค แต่รัฐกลับไม่มีมาตรการที่เข้ามาควบคุมการจัดสรรที่ดินของรัฐและกระจายการถือครองที่ดินของรัฐอย่างเป็นธรรมและทั่วถึงให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 (2) ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านที่ดินในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐควรมีมาตรการทางกฎหมายที่จะเข้ามาดำเนินการจัดสรรที่ดินของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ



นอกจากนั้น เมื่อเกษตรกรได้รับการจัดที่ดินแล้วและได้รับมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) ก็สามารถนำเอาหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินไปวางเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทำบันทึกข้อตกลงกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เรื่อง การให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขอรับสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2546 หากเกษตรกรที่ไม่ชำระหนี้ตามที่ได้ขอสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็จะต้องดำเนินการให้เกษตรกรนั้นคืนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและนำที่ดินนั้นไปจัดให้แก่เกษตรกรรายใหม่ที่ยินยอมที่จะชำระหนี้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร แทน จากหลักการดังกล่าว เห็นได้ว่าเมื่อเกษตรกรนำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) ไปวางเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเมื่อไม่สามารถชำระหนี้ได้เกษตรกรรายนั้นเพียงแต่คืนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น และหนี้ที่ยังผูกพันอยู่กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ก็ให้เกษตรกรรายใหม่มารับชำระหนี้แทนทั้งที่หนี้นั้นเกษตรกรรายใหม่ไม่ได้ก่อให้เกิดหนี้ขึ้น แต่ถือเสมือนว่าเกษตรกรรายใหม่ต้องเสียค่าที่ดินแทนเกษตรกรรายเก่าที่ได้ก่อหนี้ไว้และไม่สามารถชำระหนี้ได้เป็นการเพิ่มภาระให้แก่เกษตรกรรายใหม่ที่จะต้องเข้ามาชำระหนี้แทน กรณีดังกล่าวขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ที่ต้องการนำที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรซึ่งไม่ได้หมายความว่าเกษตรกรที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรเป็นหลักเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองด้วย กลุ่มเกษตรกรเหล่านี้จึงไม่สามารถเข้ามาชำระหนี้แทนได้ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งที่ดินซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 และหลักการดังกล่าวยังขัดกับหลักกฎหมายลักษณะหนี้ ขัดต่อหลักบุคคลสิทธิอีกด้วย

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์และถือครองที่ดินเกินการครอบครอง รวมทั้งปัญหาการการนำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) วางเป็นหลักประกันการชำระหนี้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

2. เพื่อวิเคราะห์มาตรการ และการบังคับใช้ทางกฎหมายที่จะเป็นการป้องกันและเป็นการลงโทษผู้ที่ปฏิบัติที่ฝ่าฝืนระเบียบฯ

3. เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการนำมาตราการที่เหมาะสมเพื่อนำมาบังคับใช้กับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการถือครองที่ดินของรัฐ ที่มีการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย และมีการถือครองที่ดินเกินการครอบครองของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนทั้งปัญหาการการนำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) วางเป็นหลักประกันการชำระหนี้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรอันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมนำมาบังคับใช้กับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

สมมติฐานของการศึกษา

การถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมีการถือครองโดยฝ่าฝืนต่อระเบียบ หลักเกณฑ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อีกทั้งมีการถือครองที่ดินแทนกันในรูปแบบของกลุ่มทุน หรือกลุ่มเครือญาติผู้ที่กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อการกระทำที่ผิดระเบียบ ซึ่งกฎหมายปฏิรูปที่ดินก็ไม่มีบทลงโทษที่เด็ดขาดต่อผู้กระทำความผิด จึงต้องศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมนำมาบังคับใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นการควบคุมป้องกัน และเอาผิดแก่ผู้กระทำความผิดให้ได้รับโทษหนักขึ้น อันเป็นการป้องปรามมิให้ทำการที่ผิดกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และเมื่อเกษตรกรได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) นำไปวางเป็นหลักประกันการชำระหนี้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรอันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินที่ต้องการให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเท่านั้น มิได้มีเจตนาที่จะแปลงมูลค่าที่ดินอันเป็นที่ดินของรัฐเป็นทรัพย์สินเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยการนำมาวางเป็นหลักประกัน และยังไปกว่านั้นเมื่อเกษตรกรไม่สามารถชำระหนี้ได้กลับมีผลเพียงคืนสิทธิการเข้าทำประโยชน์เท่านั้น แต่ภาระหนี้สินที่ค้างชำระกับเป็นภาระแก่เกษตรกรรายใหม่ที่จะต้องเข้ามาชำระหนี้แทนเกษตรกรรายเก่าที่ได้ก่อหนี้ไว้ ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการปฏิรูปที่ดินที่มุ่งให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



วิธีดำเนินการศึกษา

ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษากฎหมาย ระเบียบเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งความคิดเห็นทางวิชาการจากหนังสือ วารสาร บทความทางวิชาการ ข้อมูลในอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมนำมาวิเคราะห์และหาแนวทางในการแก้ปัญหา การบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

1. การนำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) วางเป็นหลักประกันการชำระหนี้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
2. มาตรการและการบังคับใช้กฎหมายที่จะเป็นการป้องกันและการลงโทษผู้ปฏิบัติฝ่าฝืนระเบียบฯ
3. การนำมาตรการที่เหมาะสมเพื่อนำมาบังคับใช้กับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่า

1. มาตรการทางกฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่มีบทลงโทษเกษตรกรที่ปฏิบัติฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อเกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดหน้าที่ให้เกษตรกรต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 ข้อ.7 กำหนดให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจะต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองเต็มตามความสามารถจะนำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ไม่ได้ หากเกษตรกรที่ฝ่าฝืนตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 ข้อ.8 กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรละเว้นการกระทำหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควรก็ให้ดำเนินการให้เกษตรกรนั้นสันสิทธิการทำประโยชน์ ตามข้อ.11 (4) ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ตามที่กล่าวนี้เป็นมาตรการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่กำหนดหน้าที่ให้เกษตรกรต้องปฏิบัติภายหลังจากที่ได้รับการจัดที่ดินแล้ว อีกทั้งเป็นการป้องกันไม่ให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินทำกิน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ามาตรการในการคุ้มครองที่ดินดังกล่าวเป็นมาตรการ

ภายหลังจากการจัดสรรที่ดินในแก่เกษตรกรแล้ว และเมื่อพิจารณาจากมาตรการดังกล่าวเห็นได้ว่าจะยังไม่สามารถคุ้มครองที่ดินของรัฐได้อย่างจริงจัง แม้ต่อมาจะมีคำสั่งให้เกษตรกรรายนั้นสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์คำสั่งดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบใด ๆ ต่อเกษตรกรที่ขายที่ดินนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่มีบทลงโทษแก่เกษตรกรผู้นำที่ดินของรัฐไปขาย มีเพียงแต่การสั่งให้สันสิทธิการทำประโยชน์และนำที่ดินกลับคืนมาเพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรรายใหม่ซึ่งเครือข่ายของผู้ซื้อที่ดินก็สามารถที่จะยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นได้ ทำให้มาตรการคุ้มครองที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่มีอยู่นั้นไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีบทลงโทษผู้กระทำผิดที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ

2. มาตรการในการจัดสรรที่ดินของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพทำให้ที่ดินของรัฐตกไปอยู่ในความครอบครองของกลุ่มนายทุนหรือกลุ่มเครือข่ายเจตนาธรรมที่สำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคือ การจัดระเบียบทางสังคมเกี่ยวกับการนำที่ดินของรัฐมาจัดระบบการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมและลดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินระหว่างรัฐผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่กับราษฎรผู้ยากไร้ที่ดินทำกินซึ่งประเทศไทยไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าระบบเศรษฐกิจในประเทศไทยเป็นระบบเสรีนิยมซึ่งประชาชนในประเทศมีสิทธิเสรีภาพที่จะแสวงหาและสะสมทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่ขณะเดียวกันที่ดินของรัฐซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดหากถูกมองว่าเป็นทรัพย์สินที่สามารถแสวงหาและสะสมเพื่อนำไปหาประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจนอกเหนือจากการทำเกษตรกรรมแล้วปัญหาการนำที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรของรัฐมาดำเนินการจัดสรรหรือกระจายการถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินไปสู่สาธารณชนย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น ส.ป.ก. มีหน้าที่ต้องดำเนินการกระจายที่ดินไปสู่ประชาชนที่ประสงค์ทำเกษตรกรรมด้วยความเสมอภาคให้โอกาสแก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งที่ดินทำกิน ตามนโยบายแห่งรัฐที่มุ่งเน้นที่จะกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินในการทำเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นสิทธิที่เกษตรกรควรได้รับการจัดสรรที่ดินเกษตรกรรมในที่ดินของรัฐอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม แต่กฎหมายปฏิรูปที่ดินกลับไม่มีประสิทธิภาพในการกระจายการถือครองที่ดินของรัฐไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน เป็นการจัดสรรที่ดินที่ขัดต่อเจตนาธรรมที่แท้จริงของการปฏิรูปที่ดินที่ต้องการทำลายระบบนายทุน แม้กฎหมายปฏิรูปที่ดินจะมีการคุ้มครองที่ดินเกษตรกรรมแต่ก็เป็นเพียงการตรวจสอบการทำประโยชน์ที่ดินภายหลังจากการจัดที่ดินเท่านั้น ซึ่งเป็นการยากต่อการตรวจสอบเพราะเป็นการถือครองที่ดินโดยมีตัวแทนกระทำการแทนตัวการโดยปิดบังอำพราง



การถือครองที่แท้จริงของกลุ่มบุคคลหรือนายทุน หรือหากตรวจพบภายหลัง ส.ป.ก. มีเพียงมาตรการให้สิทธิการเช่าประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น เพราะถือว่าขณะที่พิจารณาการจัดที่ดินให้แก่ตัวแทนผู้ถือครองที่ดิน ตัวแทนไม่ได้เป็นเกษตรกรและไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น การจัดที่ดินในขณะนั้นจึงเป็นการจัดที่ดินให้แก่ผู้ไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการจัดที่ดิน ซึ่งเมื่อสิ้นสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ส.ป.ก. มีหน้าที่ต้องนำที่ดินมาสู่การจัดที่ดินให้เกษตรกรรายใหม่ซึ่งไม่พ้นการจัดที่ดินที่วนเวียนในกลุ่มบุคคลดังกล่าว การบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินจึงไม่มีประสิทธิภาพในการกระจายการถือครองที่ดินของรัฐ และนอกจากนี้แม้ตัวแทนผู้ถือครองที่ดินจะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 ในความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานบดทอนการแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานก็ยังไม่เพียงพอ

3. แนวทางปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เรื่องการให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขอรับสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ตามที่ ส.ป.ก. ทำบันทึกข้อตกลงกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เรื่องการให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขอรับสินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เข้าถึงแหล่งเงินทุนหมุนเวียนที่จะนำมาใช้ในการทำเกษตรกรรม โดยการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองสินทรัพย์ที่ไม่สามารถให้หลักประกันตามกฎหมายได้ โดยการนำเอกสารสิทธิ (ส.ป.ก.4-01) ไปใช้ในการวางเป็นหลักประกันสินเชื่อเพื่อนำเงินไปใช้ในการลงทุน โดยต้องการให้มีการใช้สินทรัพย์นั้นให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากที่สุด แต่หลักการนำเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ไปวางเป็นหลักประกันการขอสินเชื่อ ธ.ก.ส. นั้นขัดกับหลักกฎหมาย ในเรื่องการจำนองและจำนำ โดยหลักเรื่องการจำนองนั้นผู้ที่จะจำนองได้ต้องมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของ ส.ป.ก. ตามมาตรา 36 ทวิแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฯ และการนำเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ไปวางเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินก็ขัดต่อหลักการจำนำ เพราะการจำนำนั้นต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งหนี้ให้ไปอยู่ในความครอบครองของเจ้าหนี้ แต่กรณีดังกล่าวไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการจำนำ เพราะที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถส่งมอบต่อกันได้ ประกอบทั้งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไม่สามารถบังคับคดีชำระหนี้เอาจับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยการขายทอดตลาดอย่างทรัพย์สินทั่วไประยะการที่ได้รับการจัดที่ดินมีเพียงสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น โดยเจตนารมณ์

ของการปฏิรูปที่ดินต้องการให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินมีที่ดินเป็นของตนเองแม้ความคิดในการนำ ส.ป.ก.4-01 ไปวางเป็นหลักประกันจะเป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรผู้ยากจนเข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อนำเงินไปพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและใช้ในการประกอบเกษตรกรรมในแปลงที่ดินแต่หลักการดังกล่าวขัดต่อหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจำนองและจำนำ และตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าว เมื่อเกษตรกรที่ได้รับอนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินนำ ส.ป.ก.4-01 ไปวางเป็นหลักประกันการขอสินเชื่อ ธ.ก.ส. แล้วไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ เกษตรกรรายนั้นต้องสิ้นสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้น ส่วนหนี้ของเกษตรกรรายเดิมที่มีภาระผูกพันอยู่กับ ธ.ก.ส. ตามบันทึกข้อตกลงฯ ได้กำหนดให้ ส.ป.ก. มีหน้าที่หาเกษตรกรรายใหม่เข้ามารับชำระหนี้แทนซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการโอนหนี้จากเกษตรกรรายเดิมไปสู่เกษตรกรรายใหม่ ซึ่งตามหลักกฎหมายลักษณะหนี้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 306 ซึ่งเป็นการโอนสิทธิเรียกร้องโดยเจ้าหนี้รายหนึ่งโอนสิทธิเรียกร้องที่มีอยู่โดยมูลหนี้กับลูกหนี้รายหนึ่งไปให้แก่เจ้าหนี้อีกรายหนึ่งใช้สิทธิเรียกร้องในมูลหนี้ที่ตนแทนตนแต่หลักการตามบันทึกข้อตกลงฯ เป็นการโอนหนี้ให้แก่บุคคลภายนอกเข้ารับชำระหนี้แทน กรณีดังกล่าวจึงเป็นการจัดที่ดินที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ต้องการนำที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรเช่าทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ใช่เป็นการผลักภาระการชำระหนี้ที่เกษตรกรรายเดิมได้ก่อให้เกิดขึ้นแล้วให้เกษตรกรรายใหม่เข้ามารับภาระแทน การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงฯ จึงเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคส่งผลให้เกษตรกรรายใหม่ที่จะเข้าสู่แหล่งที่ดินไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิรูปที่ดินที่ต้องเข้ามารับภาระเกินสมควร

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้อเสนอแนะว่า

1. เมื่อเกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินแล้ว เกษตรกรต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 ข้อ.7 กำหนดให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจะต้องเช่าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองเต็มตามความสามารถ จะนำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าโดยการขาย ให้เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ไม่ได้หากเกษตรกรที่ฝ่าฝืนตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 ข้อ.8



กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรละเว้นการกระทำหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควรก็ให้ดำเนินการให้เกษตรกรนั้นสันสิทธิการทำประโยชน์ ตามข้อ.11 (4) มาตรการในการคุ้มครองที่ดินดังกล่าวเป็นมาตรการภายหลังจากการจัดสรรที่ดินในแก่เกษตรกรแล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาจากมาตรการดังกล่าวแล้วเห็นว่ายังไม่สามารถคุ้มครองที่ดินของรัฐได้อย่างจริงจัง แม้ต่อมาจะมีคำสั่งให้เกษตรกรรายนั้นสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์คำสั่งดังกล่าวไม่มีผลกระทบใด ๆ ต่อเกษตรกรที่ขายที่ดินนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่มีบทลงโทษแก่เกษตรกรผู้นำที่ดินของรัฐไปขาย มีเพียงแต่การสั่งให้สันสิทธิการทำประโยชน์และนำที่ดินกลับคืนมาเพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรรายใหม่ซึ่งเครือข่ายของผู้ซื้อที่ดินก็สามารถที่จะยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นได้ ทำให้มาตรการคุ้มครองที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีบทลงโทษผู้กระทำผิดที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่มีสภาพบังคับเพื่อจูงใจและป้องปรามเกษตรกรให้ทำตามกฎหมาย เพื่อไม่ให้ทำผิดกฎหมาย หากมีการฝ่าฝืนจะถูกลงโทษหรือถูกบังคับให้ชดเชยความเสียหาย และเป็นการป้องกันและระงับการกระทำของบุคคลหนึ่งบุคคลใดรวมถึงบุคคลทั่วไปโดยให้ละเว้นการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยนำมาตราทางอาญา มาตรการทางแพ่ง และมาตรการทางปกครอง มาบังคับใช้เพื่อให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินมีสภาพบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพต่อไป

2. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 30 กำหนดให้เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน จะได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินในเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับการปลูกพืช หรือไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ แต่ถ้าหากเกษตรกรถือครองที่ดินของรัฐก่อนเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนด คือก่อน ปีพ.ศ. 2524 เกษตรกรจะได้รับที่ดินตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองจริง แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 100 ไร่ แต่ต้องมีเงื่อนไขว่าเกษตรกรต้องยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตรา หรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดสำหรับที่ดินส่วนที่เกินจาก 50 ไร่ แต่กรณีดังกล่าวยังไม่มี การกำหนดค่าเช่าหรือค่าชดเชยสำหรับที่ดินส่วนที่เกิน 50 ไร่

แม้กฎหมายปฏิรูปที่ดินจะมีการคุ้มครองที่ดินเกษตรกร โดยการตรวจสอบการเข้าทำประโยชน์ที่ดิน แต่ก็เป็นดำเนินการภายหลังจากการจัดที่ดินแล้วเท่านั้น ซึ่งเป็นการยากต่อการตรวจสอบ เพราะเป็นการถือครองที่ดินโดยมีตัวแทนกระทำการ

แทนตัวการโดยปิดบังอำพรางการถือครองที่แท้จริงของกลุ่มบุคคลหรือนายทุน หรือหากตรวจพบภายหลัง ส.ป.ก. มีเพียงมาตรการให้สันสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น เพราะถือว่าขณะที่พิจารณาการจัดที่ดินให้แก่ตัวแทนผู้ถือครองที่ดิน ตัวแทนไม่ได้เป็นเกษตรกรและไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น การจัดที่ดินในขณะนั้นจึงเป็นการจัดที่ดินให้แก่ผู้ไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการจัดที่ดิน ซึ่งเมื่อสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ส.ป.ก. มีหน้าที่ต้องนำที่ดินมาสู่การจัดที่ดินให้เกษตรกรรายใหม่ซึ่งไม่ผ่านการจัดที่ดินที่วนเวียนในกลุ่มบุคคลดังกล่าว และแม้ตัวแทนผู้ถือครองที่ดินจะมีความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 มาตรการการลงโทษก็ได้กระทำแต่เฉพาะตัวแทนผู้ถือครองที่ดินเท่านั้น ไม่มีบทลงโทษไปถึงตัวการ ซึ่งเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการกระทำดังกล่าว ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการดำเนินการนำตัวแทนมาขอรับการจัดที่ดินแทนตัวการ จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายให้มีสภาพบังคับไปถึงตัวการ โดยนำมาตราทางอาญา มาตรการทางแพ่ง และมาตรการทางปกครอง มาบังคับใช้เพื่อให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินมีประสิทธิภาพ ในการบังคับใช้ต่อไป

3. หลักการนำเอกสาร ส.ป.ก.4-01 ไปวางเป็นประกันการขอสินเชื่อต่อ ธ.ก.ส. นั้นขัดกับหลักกฎหมาย ในเรื่องการจัดจำนองและจำนำ เพราะการจัดจำนองผู้จำนองต้องมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินกรรมสิทธิ์เป็นของ ส.ป.ก. ตามมาตรา 36 ทวิแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฯ ส่วนการนำเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ไปวางเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินก็ขัดต่อหลักการจำนำ เพราะการจัดจำนำนั้นต้องมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งหนี้ให้ไปอยู่ในความครอบครองของเจ้าหนี้ แต่กรณีดังกล่าวไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการจัดจำนำ เพราะที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถส่งมอบต่อกันได้ ประกอบทั้งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไม่สามารถบังคับคดีชำระหนี้เอาที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยการขายทอดตลาดอย่างทรัพย์สินพาณิชย์ทั่วไปได้ เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินมีเพียงสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น โดยเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินต้องการให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน มีที่ดินเป็นของตนเองแม้ความคิดในการนำ ส.ป.ก.4-01 ไปวางเป็นหลักประกันจะเป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรผู้ยากจนเข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อนำเงินไปพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและใช้ในการประกอบเกษตรกรรมในแปลงที่ดินแต่หลักการดังกล่าวขัดต่อหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจำนองและจำนำซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อ ส.ป.ก. มีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. ก็ควรให้สันเชื่อแก่เกษตรกร



ในเขตปฏิรูปที่ดินได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่าน ธ.ก.ส. และการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. ขัดต่อหลักกฎหมายลักษณะหนี้ ซึ่งตามข้อเท็จจริงตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าว เมื่อเกษตรกรที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินนำ ส.ป.ก.4-01 ไปวางเป็นหลักประกันการขอสินเชื่อต่อ ธ.ก.ส. แล้วไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ เกษตรกรรายนั้นต้องสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้น ส่วนหนึ่งของเกษตรกรรายเดิมที่มีภาระผูกพันอยู่กับ ธ.ก.ส. ตามบันทึกข้อตกลงฯ ได้กำหนดให้ ส.ป.ก. มีหน้าที่หาเกษตรกรรายใหม่เข้ามารับชำระหนี้แทนซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการโอนหนี้จากเกษตรกรรายเดิมไปสู่เกษตรกรรายใหม่ ซึ่งตามหลักกฎหมายลักษณะหนี้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 303 และ 306 ซึ่งเป็นการโอนสิทธิเรียกร้องโดยเจ้าหนี้รายหนึ่งโอนสิทธิเรียกร้องที่มีอยู่โดยมูลหนี้กับลูกหนี้รายหนึ่งไปให้แก่เจ้าหนี้อีกรายหนึ่งใช้สิทธิเรียกร้องในมูลหนี้ที่ตนแทนตนแต่หลักการตามบันทึกฯ ข้อตกลงเป็นการโอนหนี้ให้แก่บุคคลภายนอกเข้ารับชำระหนี้แทน กรณีดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ต้องการนำที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ใช่เป็นการผลักภาระการชำระหนี้ที่เกษตรกรรายเดิมได้ก่อให้เกิดขึ้นแล้วให้เกษตรกรรายใหม่เข้ารับภาระแทน การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงฯ จึงเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อกฎหมาย ส่งผลให้เกษตรกรรายใหม่ที่จะเข้าสู่แหล่งที่ดินไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิรูปที่ดินที่ต้องเข้ามารับภาระเกินสมควร ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าเมื่อเกษตรกรรายเดิมเป็นผู้ก่อให้เกิดหนี้ขึ้น เกษตรกรรายเดิมก็ควรที่จะต้องมีส่วนชำระหนี้หนี้ หากไม่ชำระหนี้ก็ควรใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลต่อไป และเมื่อเกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์แล้วต้องนำที่ดินมาดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรรายใหม่โดยไม่มีภาระผูกพันในที่ดิน

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.(2556). แผนงาน-งบประมาณ ส.ป.ก.ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก. วันที่ 24 สิงหาคม 2550. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 54 ตอนที่ 10พ. วันที่ 5 มีนาคม 2518.

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิ ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535.ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109ตอนที่ 80.วันที่ 24 กรกฎาคม 2535.

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 109 ตอนที่ 97. วันที่ 16 กันยายน 2535.