



ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม: ศึกษากรณี ผู้ได้รับสิทธิการเช่า และเช่าซื้อ

LEGAL PROBLEMS AND OBSTACLES CONCERNING THE LAND WHICH BENEFICIARY ACQUIRED INTEREST FROM THE AGRICULTURAL LAND REFORM: A CASE STUDY OF LAND LEASING AND HIRE-PURCHASING BENEFICIARY

วันที่รับต้นฉบับบทความ: 24 ตุลาคม 2562

วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ: 7 พฤศจิกายน 2562

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ: 13 พฤศจิกายน 2562

ชัยธง พรหมนิยม*

Chaithong Phromniyom

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสิทธิของบุคคลผู้ได้รับสิทธิในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันเกิดจากการเช่าและเช่าซื้อตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2548

จากการวิจัยพบว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2548 มาตรา 30 และมาตรา 39 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรครอบครองที่ดินเพื่อทำการเกษตร จะนำไปโอนขายหรือโอนทางมรดกให้แก่ทายาทที่มีใช้เกษตรกรไม่ได้ แต่ให้สิทธิแก่เกษตรกรสามารถนำที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อได้ เมื่อมีการเช่าหรือเช่าซื้อแล้วไม่มีสิทธิโอนให้แก่บุคคลภายนอกและทายาทที่มีใช้เกษตรกร ดังนั้นเมื่อกฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดไว้เช่นนี้จึงก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน เพราะเมื่อส่งค่างวดเช่าซื้อที่ดินงวดสุดท้ายแล้วไม่อาจโอนให้แก่ผู้รับสิทธิได้ จึงทำให้เกษตรกรเสียประโยชน์ที่จะได้รับกรรมสิทธิ์จากการเช่าซื้อ และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน เพราะที่ดินที่นำมาปฏิรูปนั้นเป็นที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับงบประมาณจากรัฐมาจัดซื้อที่ดินว่างเปล่าจากเอกชนแล้วนำมาจัดสรรให้แก่ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงไม่ใช่ที่ดินที่ต้องห้ามการโอนและการโอนขาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน

* นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี ปีการศึกษา 2562

e-Mail: say99900@hotmail.com



เพื่อเกษตรกรกรรมย่อมได้รับประโยชน์ไปด้วย เพราะเป็นหน่วยงานควบคุมการโอนที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม นอกจากนั้น ในส่วนของทายาทผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรกรรมเท่านั้น ย่อมขัดต่อหลักการเปลี่ยนแปลงของสังคมในยุคปัจจุบัน เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ทำอาชีพเกษตรกรกรรมในลักษณะเป็นอาชีพเสริม มีจำนวนน้อยที่ทำอาชีพเกษตรกรกรรมเพียงอย่างเดียว จึงทำให้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2548 ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและอาชีพของประชาชนในยุคปัจจุบัน

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะว่า เห็นควรให้แก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 และมาตรา 39 ประกอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2548 ที่ออกตามอำนาจมาตรา 30 และมาตรา 39 ให้สามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้โดยกำหนดระยะเวลาในการโอนกรรมสิทธิ์เมื่อพ้น 10 ปี นับแต่วันเช่าซื้อเสร็จ และให้แก้ไขคุณสมบัติของทายาทผู้รับมรดกจะต้องไม่มีข้อจำกัดในอาชีพ โดยกำหนดให้เป็นทายาทโดยธรรมหรือทายาทตามพินัยกรรมก็เพียงพอต่อการรับมรดกที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินแล้ว

คำสำคัญ: ปฏิรูปที่ดิน, เกษตรกรรม

ABSTRACT

The objective of this research is to study the right of a person who are entitled to acquire the right from the agricultural land reform from leasing and hire-purchasing according to the Agricultural Land Reform Act B.E. 2518 and the Regulations of the Board for the Agricultural Land Reform; Re: Rules and Methods Concerning the Hire-purchasing of Land B.E. 2548.

From the research, the purpose of the Agricultural Land Reform Act B.E. 2518 and the Regulations of the Board for the Agricultural Land Reform; Re: Rules and Methods Concerning the Hire-purchasing of Land B.E. 2548, Section 30 and Section 39. It is not to permit the farmers who possessed the agricultural lands to sell or transfer the lands, as the inheritance, to the heirs who are not farmers. However, the right is given to farmers to lease out or hire-purchasing out the reformed lands. After having been leased out or hire purchased out, the lands cannot be transferred to the third person and the heirs who are not farmers. Therefore, as required by the land reform law, there is the problem for the beneficiary from the reformed lands because after the final installment for the hire-purchasing of land was paid, the land cannot be transfers



to the beneficiary, causing the farmers to lose their rights to own the land acquired from the hire-purchasing and it is not conformed to the land reform objective since the reformed land is the land that the Agricultural Land Reform Office has received the budget from the Government for the purchase of the uncultivated lands from the private sector and distributed to the farmers so that they are not forbidden to be transferred and sold and that shall be benefited by the Agricultural Land Reform Office who takes control of the agricultural land transfer. In part of the heirs who are entitled to the land reform that must be the farmer only will, of course, be contradicted to the change of society principle in the present time since majoring of people are working as farmers in the way of supplement occupation, less number of people are working as farmers only. Thus, this has caused the Regulations of the Board of Directors for the Agricultural Land Reform on the Rules and Methods concerning the hire-purchasing of Land B.E. 2548 not to be conformed to the change of society and occupation of the Thai people in the present time.

From the research, the advice is given that it is deemed expedient for the Agricultural Land Reform Act B.E. 2518, Section 30 and Section 39 and the Regulations of the Board of Directors for the Agricultural land Reform on the Rules and Method concerning the hire-purchasing of land B.E. 2548, issued according to Section 30 and Section 39, should be revised for the land ownership can be transferred after 10 years from the date the hire-purchasing has been completed and the qualifications of the heir, as legatee, must be revised as unlimited occupation and as legal heir or heir as mentioned in the will that is enough for receiving the land hereditament from the land reform.

Keywords: land reform, agriculture.

บทนำ

ประเทศไทยถือเป็นประเทศที่ทำเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ และส่งออกสินค้าเกษตรเป็นปริมาณมากกว่าสินค้าประเภทอื่น ๆ นับตั้งแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2518 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกิน ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ช่วยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรมากขึ้น พระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีบทบัญญัติที่ควบคุมการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินของเกษตรกรผู้เช่าและผู้เช่าซื้อ เพื่อป้องกันไม่ให้เกษตรกรที่ได้รับ



สิทธิจากการปฏิรูปที่ดินต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในการเช่าและเช่าซื้อที่ดินทำกินไปให้แก่บุคคลอื่น ดังจะเห็นได้ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับนี้ ที่กำหนดห้ามไม่ให้เกษตรกรแบ่งแยกหรือโอนที่ดินที่ได้รับมาโดยการเช่าหรือเช่าซื้อไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินจึงมีความสำคัญในการทำเกษตรกรรมเป็นอย่างมาก การเพิ่มจำนวนประชากรอย่างรวดเร็วส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรม เนื่องจากคนจนมักจะไม่มียี่ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ที่ดินส่วนใหญ่จะอยู่ในมือของนายทุนทำให้เกษตรกรต้องเช่าที่ดินจากนายทุนเพื่อทำกิน และปัจจุบันที่ดินส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในทางอื่น เช่น นำไปสร้างโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจในสังคมปัจจุบันที่มีใช้ทำเกษตรกรรม อย่างเดียว ส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินของรัฐ เป็นปัญหาในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่เกษตรกรได้รับจัดสรรมาจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่เกษตรกรบางรายไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรมา แต่ขายสิทธิ์ในการเช่าทำประโยชน์และสิทธิ์ครอบครองให้กับบุคคลภายนอก

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการผิดสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. เพื่อศึกษาการห้ามโอนสิทธิการเช่าและเช่าซื้อที่ดิน มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
3. เพื่อศึกษาคุณสมบัติของทายาทผู้รับโอนสิทธิการปฏิรูปที่ดิน
4. เพื่อเสนอแนะให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2548 มาตรา 30 และมาตรา 39 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรครอบครองที่ดินเพื่อทำการเกษตรจะนำไปโอนขายหรือโอนทางมรดกให้แก่ทายาทที่มีใช้เกษตรกรไม่ได้ แต่ให้สิทธิแก่เกษตรกรสามารถนำที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อได้ เมื่อมีการเช่าหรือเช่าซื้อแล้วไม่มีสิทธิโอนให้แก่บุคคลภายนอกและทายาทที่มีใช้เกษตรกร จึงก่อให้เกิดปัญหาการเสียสิทธิแก่ผู้รับสิทธิที่ไม่สามารถหาประโยชน์และรับโอนกรรมสิทธิ์จากที่ดินที่ได้รับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ จึงต้องปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเพื่อมิให้เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่ให้ทายาทเสียสิทธิในที่ดินที่ได้รับการปฏิรูป



วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2548 รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพมากขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษากฎหมายภายในประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ระเบียบสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูป เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าและเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการขายสิทธิการเช่าทำประโยชน์ให้กับบุคคลภายนอก รวมถึงการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับบุคคลภายนอกและทายาทโดยธรรม ประกอบกับกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองที่เหมาะสมในการนำมาบังคับใช้กับเกษตรกรผู้เช่าและผู้เช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

ผลการวิจัย

1. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการผิสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่ดิน เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรโดยการเช่าและเช่าซื้อที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องนำที่ดินไปใช้ในทางที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเท่านั้น และเมื่อเกษตรกรได้รับการจัดสรรโดยการเช่าและเช่าซื้อแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังกำหนดหน้าที่ให้เกษตรกรต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ข้อ 7 ที่กำหนดให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่โดยการเช่าและเช่าซื้อจะต้องเช่าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง จะนำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไปขายสิทธิการเช่าและเช่าซื้อให้กับบุคคลอื่นไม่ได้ หากเกษตรกรฝ่าฝืนให้ดำเนินการตามข้อ 8 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 จึงก่อให้เกิดปัญหาต่อผู้ได้รับสิทธิการเช่าและเช่าซื้อ เพราะไม่สามารถหาประโยชน์จากการเช่าหรือเช่าซื้อได้ตามที่ได้ส่งค่างวดต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำมาจัดสรรนั้น เป็นที่ดินที่ได้รับงบประมาณเพื่อนำมาซื้อที่ดินจากเอกชนที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ทำอาชีพเกษตรกรรม กรณีข้างต้นจึงควรให้มีการโอนให้แก่บุคคลภายนอกที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในลักษณะเดียวกันได้



2. การห้ามโอนสิทธิการเช่าและเช่าซื้อที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินต้องอยู่ภายใต้บังคับตามมาตรา 39 ในเรื่องการห้ามแบ่งแยกและโอนขายให้กับบุคคลภายนอกด้วย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการเช่าและเช่าซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้แตกต่างจากมาตรา 39 ไม่ได้ กรณีดังกล่าวถือว่าเป็นบทบัญญัติควบคุมการใช้สิทธิที่ให้แบ่งแยกหรือขายโอนสิทธิให้แก่กัน ควรปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวโดยให้เกษตรกรสามารถขายสิทธิให้แก่กันได้ เพื่อให้เกษตรกรคนใหม่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเปิดโอกาสให้เกษตรกรรุ่นใหม่ ๆ เข้ามาทำการเกษตรเพิ่มมากขึ้น แทนที่จะจำกัดไว้เฉพาะเกษตรกรที่ได้รับสิทธิจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรเท่านั้น

3. ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติของทายาทผู้รับโอนสิทธิการปฏิรูปที่ดิน พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2548 กำหนดให้ทายาทที่มีอาชีพเป็นเกษตรกรเท่านั้นที่จะสามารถรับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินปฏิรูปได้ กรณีข้างต้นพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ในสังคมล้วนมีอาชีพเกษตรกรเสริมจากอาชีพหลัก ซึ่งมีส่วนน้อยที่ทำอาชีพเกษตรกรรมอย่างเดียว กรณีข้างต้นจึงทำให้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2548 ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสถานะสังคมในปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่ทำงานในลักษณะเป็นพนักงานหรือลูกจ้าง มีจำนวนน้อยมากที่ทำอาชีพเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว จึงควรปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2548 เพื่อให้ทายาทที่จะเข้ารับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรสามารถเข้ารับสิทธิในที่ดินได้โดยไม่จำกัดอาชีพของทายาท ไม่ว่าจะทายาทโดยธรรม หรือทายาทโดยพินัยกรรม ก็ถือว่าเพียงพอต่อการเข้ารับสิทธิการปฏิรูปที่ดินได้

ข้อเสนอแนะ

1. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับผิวดินเช่าและเช่าซื้อที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่มีบทลงโทษกับเกษตรกรอย่างเด็ดขาดเมื่อเกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดินมาจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยการเช่าและเช่าซื้อแล้วนั้น จะต้องเข้าทำประโยชน์ด้วยตนเองอย่างเต็มความสามารถ จะนำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไปขายสิทธิการเช่าและเช่าซื้อให้กับบุคคลอื่นไม่ได้ หากเกษตรกรฝ่าฝืนตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ดำเนินการตามข้อ 8 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรละเว้นการกระทำหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือทำให้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อบังคับ



และมาตรการดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ายังไม่สามารถคุ้มครองที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้จริงจัง แม้ภายหลังเกษตรกรจะนำที่ดินไปขายสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อให้กับบุคคลภายนอกหรือบุคคลอื่น ก็มีเพียงคำสั่งให้เกษตรกรรายดังกล่าวสิ้นสิทธิการเช่าและเช่าซื้อ และไม่มีผลกระทบใด ๆ กับเกษตรกรผู้ขายสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อเลย ทำให้มาตรการคุ้มครองที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีประสิทธิภาพ และไม่มียกเว้นโทษผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น จึงเห็นควรให้กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่มีสภาพบังคับเพื่อบังคับให้เกษตรกรกระทำผิด และป้องปรามเกษตรกรให้ดำเนินการตามหลักระเบียบและข้อบังคับของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อไม่ให้ทำผิดกฎหมาย หากเกษตรกรผู้ใดทำการฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษหรือถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย และรวมถึงให้ชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น และเป็นการป้องกันไม่ให้เกษตรกรหรือบุคคลทั่วไปละเมิดต่อกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อทำให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีสภาพบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากยิ่งขึ้น

2. การห้ามโอนสิทธิการเช่าและเช่าซื้อที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินต้องอยู่ภายใต้บังคับตามมาตรา 39 ในเรื่องการห้ามแบ่งแยกและโอนขายให้กับบุคคลภายนอก ผู้วิจัยเห็นว่า ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 และมาตรา 39 ประกอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2548 ที่ออกตามความในมาตรา 30 และมาตรา 39 ให้สามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ โดยกำหนดระยะเวลาในการโอนกรรมสิทธิ์เมื่อพ้น 10 ปี นับแต่วันเช่าซื้อเสร็จ และให้แก่คุณสมบัติของทายาทผู้รับมรดกจะต้องไม่มีข้อจำกัดด้านอาชีพ โดยกำหนดให้เป็นทายาทโดยธรรมหรือทายาทตามพินัยกรรมก็เพียงพอต่อการรับมรดกที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้การกำหนดสิทธิของการสืบทอดมรดกของเกษตรกร ผู้เช่าและผู้เช่าซื้อที่ดิน ส.ป.ก. ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อคุ้มครองสิทธิให้แก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกร นอกเหนือจากเจตนารมณ์ในการมุ่งควบคุมสิทธิในที่ดินของผู้เช่าและผู้เช่าซื้อ โดยกำหนดให้การตกทอดทางมรดกซึ่งสิทธิในที่ดินไปยังทายาทคนใดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การปฏิรูปที่ดิน โดยดำเนินการตามข้อเสนอให้ยึดหลักในการรับมรดกที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 ที่กำหนดให้ทายาทโดยธรรมมีสิทธิรับมรดกในที่ดินของผู้เช่าและผู้เช่าซื้อตามลำดับ และการรับมรดกไม่ควรมีข้อจำกัดด้านอาชีพของทายาทที่ต้องเป็นผู้มีอาชีพเกษตรกรเท่านั้น รวมถึงทายาทที่ทำอาชีพอื่นด้วย

3. ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติของทายาทผู้รับโอนสิทธิการปฏิรูปที่ดิน ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 เพื่อให้การกำหนดสิทธิของการสืบทอดมรดกของเกษตรกร ผู้เช่าและผู้เช่าซื้อที่ดิน ส.ป.ก. ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมตาม



ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อเป็นแนวทางคุ้มครองสิทธิให้แก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรนอกเหนือจากเจตนารมณ์ในการมุ่งควบคุมสิทธิในที่ดินของผู้เช่าและผู้เช่าซื้อ โดยกำหนดให้การตกทอดทางมรดกซึ่งสิทธิในที่ดินไปยังทายาทคนใด ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การปฏิรูปที่ดิน ให้ยึดหลักในการรับมรดกที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 ที่กำหนดให้ทายาทโดยธรรมมีสิทธิรับมรดกในที่ดินของผู้เช่าและผู้เช่าซื้อตามลำดับ และการรับมรดกควรจะต้องไม่มีข้อจำกัดด้านอาชีพของทายาท ซึ่งไม่ควรจำกัดว่าต้องเป็นผู้มีอาชีพเกษตรกรเท่านั้น รวมถึงทายาทที่ทำอาชีพอื่นด้วย

บรรณานุกรม

- จิระพร ชีราภากร. (2549). **การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ศึกษาเฉพาะกรณี มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ธเนตร พารา. (2557). **ปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาลัษศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี.
- วีระชัย นาควิบูลย์ และคณะ. (2533). **การเปลี่ยนสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- ดารณี ชนะชนม์, วรณพร ดอกจำปา และอิทธิชัย อ่อนบัณฑิตศิลป์. (2548). **การเปลี่ยนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ กรณีการขายที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. (2518, 5 มีนาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 92 (ตอนที่ 54), หน้า 10-43.
- พินิต สุวรรณะชฎ. (2528). **การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (2535, 16 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 109 (ตอนที่ 97), หน้า 46-52.