ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

Legal problems and obstacles regarding the exploitation and commercial activities in agricultural land reform areas

กฤต ห่วงไธสง
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี
79 หมู่ 1 ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี 20000

Krit Houngthaisong
Faculty of Law , Sripatum University Chonburi Campus
79 Moo 1, Klong tamru, Muang, Chonburi, 20000, Thailand
E-mail : krithoungthai@gmail.com

อนันต์ เพียรวัฒนะกุลชัย
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี
79 หมู่ 1 ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี 20000

Anant Pianwattanakulchai
Faculty of Law at Sripatum University Phaholyothin Road Chatuchak, Bangkok 10900
E-mail : 41970490@chonburi.spu.ac.th
(Received: 20 July 2025; Revised: 8 August 2525; Accepted: 14 August 2525)

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเน้นการวิเคราะห์บทบัญญัติของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) พ.ศ. 2563 รวมถึงพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับในการเอาผิดกับการบุกรุก ซื้อขายหรือขุดตักดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกระทบต่อประสิทธิภาพของการปกป้องพื้นที่เกษตรกรรมในระยะยาว

จากการศึกษาปัญหาการเข้าทำประโยชน์ของเกษตรกรในพื้นที่ ส.ป.ก. ซึ่งแม้รัฐจะจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ผ่านพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แล้ว กลับพบปัญหาการอนุญาตให้นำดินในพื้นที่ ส.ป.ก. ออกไปนอกพื้นที่ ปัญหาการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมเชิงพาณิชย์ โดยแม้มีการเปิดทางให้ใช้ในลักษณะสนับสนุนเกษตรกรรม เช่น การตั้งปั๊มน้ำมันหรือร้านจำหน่ายปัจจัยการผลิต กลับขาดความชัดเจนในการกำหนดขนาด ขอบเขต และวัตถุประสงค์ ส่งผลให้เกิดการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม และปัญหาการกำหนดฐานความผิดและบทลงโทษ ซึ่งยังไม่ครอบคลุมกรณีซื้อขาย บุกรุก ขุดตักดิน หรือหน้าดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา เห็นควรให้มีการปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566) ข้อ 9 และเพิ่มเติม ข้อ 9/1 รวมถึงให้มีการปรับปรุงประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) พ.ศ. 2563 ข้อ 1.5 และให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 49 มาตรา 50 มาตรา 51 กำหนดบทลงโทษกรณีซื้อขาย บุกรุก ขุดตักดิน หรือหน้าดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

คำสำคัญ : การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรรม สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

Abstract

This thesis aims to study legal problems and obstacles concerning on commercial operations in agricultural land reform areas. This study focuses on analyzing the provisions of the Agricultural Land Reform Committee's regulations for farmers and farmer institutions who receive land from agricultural land reform, regarding land use practice, B.E. 2535 (1992), and the Agricultural Land Reform Committee's announcement regarding other activities supporting or related to agricultural land reform, as prescribed by the Minister of Agriculture and Cooperatives under Section 30, paragraph 5 of the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518 (1975) (amended by the Agricultural Land Reform Act (No. 3), B.E. 2532 (1989)), including the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518 (1975), to identify appropriate measures for prosecuting encroachment, trading, or excavation of soil in land reform areas, which impact the long-term effectiveness of agricultural land area protection.

From the study of farmers' agricultural land use problems in areas of the Agricultural Land Reform Office (ALRO), despite the government allocates land to poor farmers through the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518 (1975), there are problems with permitting soil to be removed from the Agricultural Land Reform Office (ALRO) area. This has led to problems with land use for commercial activities. While land use has been permitted for agricultural purposes, such as the establishment of gas stations or production input factor stores, the lack of clarity regarding the size, scope, and purpose of such land has resulted in unfair discretion. This has led to problems with the determination of offenses and penalties, which do not cover cases of buying, selling, encroaching, excavating of soil, or topsoil in the land reform area.

Recommendations from the study, it is recommended that there should be revision of the Agricultural Land Reform Committee's regulations regarding farmers and farmer institutions who receive land from agricultural land reform regarding land use practice, B.E. 2535 (1992) (Amended (No. 4) B.E. 2566 (2023)), Clause 9 and amended Clause 9/1 and there should be revision of the announcement of the Agricultural Land Reform Committee regarding other activities supporting or related to agricultural land reform as announced by the Minister of Agriculture and Cooperatives in accordance with Section 30, paragraph 5 of the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518 (1975), (amended by the Agricultural Land Reform Act (No. 3), B.E. 2532 (1989)), B.E. 2563 (2020), Clause 1.5 and there should be amendment of the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518 (1975), Section 49, Section 50, Section 51, specifying penalties in the case of buying, selling, encroaching, excavating of soil, or topsoil in the land reform area.

Keywords: Agricultural land reform, Agriculture, Agricultural Land Reform Office.

บทนำ

การปฏิรูปที่ดินถือเป็นนโยบายพื้นฐานที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่มีโครงสร้างเศรษฐกิจพึ่งพาภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก ในประเทศไทย ประเด็นเรื่องการถือครองที่ดินและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินเป็นปัญหาเรื้อรังที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรมาอย่างยาวนาน การเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยเริ่มต้นอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เมื่อนายปรีดี พนมยงค์[1] ได้นำเสนอแนวคิดในการจัดระบบการถือครองที่ดิน โดยเสนอให้รัฐบาลเข้าซื้อที่ดินจากประชาชนเพื่อจัดสรรเป็นที่ดินประกอบการเกษตรของรัฐแม้แนวคิดนี้จะเผชิญกับการคัดค้านในระยะแรก แต่ก็เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้รัฐบาลตระหนักถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร ในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์[2] ซึ่งได้มีการตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างจริงจัง และนำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยการนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่จัดซื้อมาจัดสรรให้แก่เกษตรกร อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา บริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การขยายตัวของภาคบริการ การท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตรทำให้เกิดความต้องการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจกรรมที่มีลักษณะกึ่งพาณิชย์หรือเชิงพาณิชย์มากขึ้น ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งสถานีบริการน้ำมันขนาดเล็ก ร้านค้าชุมชน ศูนย์แปรรูปผลผลิตทางการเกษตร หรือแม้กระทั่งการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตร กิจกรรมเหล่านี้มีศักยภาพในการสร้างรายได้เสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

ดังนั้น การปฏิรูปที่ดินจะเป็นนโยบายพื้นฐานที่มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินและสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกรผ่านการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม แต่การเปลี่ยนแปลงของบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา การขยายตัวของกิจการบริการ การท่องเที่ยว และความต้องการในการพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบใหม่ได้นำไปสู่รูปแบบการใช้ประโยชน์จากที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่หลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น แบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ในการศึกษาประเด็นนี้จะทำการศึกษาระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร

---

[1] นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไทยคนที่ 7.

[2] นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไทยคนที่ 12.

ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535[3] ข้อ 9 กำหนดไว้ในกรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ ข้อ 7(3) หรือข้อ 7(4) กระทำเกินสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ย่อมถือว่าไม่ได้ห้ามให้มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรเท่านั้น แต่ยังอนุญาตให้มีการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย แต่เมื่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566) แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2566 ข้อ 9 ที่ให้อำนาจแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและให้เลขาธิการหรือคณะทำงานที่เลขาธิการแต่งตั้งเป็นผู้พิจารณาอนุญาตได้ ถ้าเป็นการใช้ที่ดินที่เกินกว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ส่งผลให้การกำหนดระเบียบดังกล่าว ขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 การกำหนดกฎหมายไว้เช่นนี้เท่ากับเป็นการนำดินในที่ดิน ส.ป.ก ไปจำหน่ายโดยถูกต้องตามกฎหมาย

2. ปัญหาการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อการค้าและการพาณิชย์

ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) พ.ศ. 2563[4] เพื่อกำหนดกรอบแนวทางในการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินกิจการบางประเภทในพื้นที่ ส.ป.ก. โดยมิให้ขัดต่อวัตถุประสงค์หลักของการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังเช่น การทำการเกษตรในปัจจุบันต้องอาศัยเครื่องมือในการทุ่นแรงและลดแรงงานคนลงโดยใช้เครื่องจักรเข้ามาทำการเกษตรเพิ่มมากขึ้น และได้ผลผลิตในปริมาณมาก ๆ แต่ต้นทุนน้อย ซึ่งเครื่องจักรเหล่านี้จะต้องอาศัยน้ำมันเชื้อเพลิงในการขับเคลื่อนจึงจะต้องมีปั๊มน้ำมันเพื่อบริการเกษตรกรเหล่านี้ แต่ประกาศดังกล่าว ข้อที่ 1.5 กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะรายกิจการที่ 1 กิจการปั๊มน้ำมัน ก๊าซหุงต้ม แก๊สแอลพีจี และอู่ซ่อมรถ เช่น ปั๊มน้ำมัน ปั๊มน้ำมันชุมชน สถานีน้ำมัน ประเภทปั๊มหลอด ตู้น้ำมันหยอดเหรียญ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดเล็กระบบผลิตไบโอแก๊ส ปั๊มน้ำมันและซ่อมจักรยานยนต์ กิจการอู่ซ่อมรถ (เงื่อนไข ต้องเป็นยานพาหนะที่ใช้ในการเกษตร) ยังขาดรายละเอียดที่ชัดเจน

---

[3] *ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535.*

[4] ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) พ.ศ. 2563.

ในการกำหนดขอบเขตการทำกิจการในเชิงพาณิชย์ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กล่าวคือ มิได้กำหนดขอบเขตการทำกิจการในเชิงพาณิชย์ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น กำหนดเกณฑ์ขนาดของกิจการสนับสนุนปั๊มน้ำมันว่าควรมีพื้นที่ไม่เกินเท่าใด และต้องสัมพันธ์กับจำนวนเกษตรกรที่ใช้บริการจริง การขาดขอบเขตการทำกิจการดังกล่าว อาจนำไปสู่ความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติโดยเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ซึ่งอาจนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นมาตรฐาน และเปิดช่องให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีหลักเกณฑ์แน่ชัด อันอาจกระทบต่อความเป็นธรรมในการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. ปัญหาการกำหนดฐานความผิดของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 [5] กำหนดฐานความผิดไว้ มาตรา 47 และมาตรา 48 โดยมุ่งหมายในการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ให้สามารถปฏิบัติงานในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินได้อย่างราบรื่น เมื่อต้องเข้าไปในพื้นที่เพื่อตรวจสอบ รวบรวมข้อมูล หรือดำเนินกิจกรรมใดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และควบคุมและบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ โดยกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 33 ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกประกาศที่มีผลบังคับใช้ในทางบริหารและการจัดสรรที่ดินปฏิรูป โดยรัฐมนตรีอาจกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ หรือข้อห้ามเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมในที่ดินเขตปฏิรูป เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 [6] โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งเกษตรกรเกี่ยวกับการถือครอง การกรองรายการจำนวนแปลงที่ดิน ที่ตั้งของที่ดิน ชนิด และเลขที่หนังสือ เป็นต้น การที่พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาโดยตรงสำหรับการกระทำผิดบางประการที่เกิดขึ้นบ่อยในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน เช่น การบุกรุก การขุดหน้าดิน หรือการซื้อขายดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการปกป้องทรัพยากรที่ดินในพื้นที่และไม่ครอบคลุมถึงการกระทำผิดที่สำคัญและเกิดขึ้นบ่อยในพื้นที่ การบุกรุกที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต การขุดหน้าดินหรือดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบ หรือการซื้อขายดินและที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต การขาดบทกำหนดโทษทางอาญาโดยตรงสำหรับการกระทำผิดเหล่านี้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติเป็นไปอย่างจำกัด

---

[5] *พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.*

[6] *พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.*

วัตถุประสงค์ของการการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

5. เพื่อให้ได้มาซึ่งบทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทบทวนวรรณกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองใน ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือ ที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันการเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

เกษตรกรรม หมายถึง การเพาะปลูกพืชต่าง ๆ รวมทั้งการ เลี้ยงสัตว์และการประมง ผู้ที่ทำการเกษตรนั้นเรียกว่า เกษตรกร ส่วนคำว่า กสิกร นั้นหมายถึงผู้ที่ทำการกสิกรรม คือผู้ที่ปลูกพืชเพียงอย่างเดียว เช่น ชาวไร่ ชาวนา ชาวสวนการเกษตรจึงเป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แรงงาน และทุน โดยอาศัย ความรู้และประสบการณ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตจากทั้งพืชและสัตว์ ซึ่งเรานิยม เรียกว่าผลผลิตทางการเกษตร

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง หน่วยงานราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่หลักในการจัดการที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร และส่งเสริมศักยภาพพื้นที่เกษตรกรรมให้เกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรได้อย่างยั่งยืน

สมมติฐานของการวิจัย

การที่ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ให้อำนาจแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและให้เลขาธิการหรือคณะทำงานที่เลขาธิการแต่งตั้งเป็นผู้พิจารณาอนุญาตได้ถ้าเป็นการใช้ที่ดินที่เกินกว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่องรายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ก็มิได้กำหนดขอบเขตการทำกิจการในเชิงพาณิชย์ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย จึงทำให้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรเสื่อมค่าและเสื่อมประโยชน์ไป นอกจากนั้นการที่ไม่ได้กำหนดขอบเขตการทำกิจการในเชิงพาณิชย์ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงทำให้ผู้ประกอบการรายใหญ่เท่านั้นที่จะมีศักยภาพในการประกอบกิจการเหล่านี้ได้ ดังนั้นจึงขัดกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร

ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้มีขอบเขตการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ใช้แนวทางการวิจัยทางกฎหมายโดยใช้กระบวนการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและวิเคราะห์ในส่วนของกฎหมายไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และประกาศคณะกรรมการปฏิรูป

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่องรายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. ทำให้ทราบถึงมาตราการทางกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4. ทำให้ทราบผลการบทวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

5. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์และการทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์บริเวณเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

สรุปผล

จากการศึกษาวิเคราะห์สรุปแต่ละประเด็นได้ว่า

ประเด็นที่ 1 ปัญหาการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร สรุปได้ว่าราชอาณาจักรไทยประสบปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินอยู่ในกลุ่มทุนหรือเอกชนรายใหญ่ ขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอ รัฐจึงออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อแก้ไขดังกล่าว โดยจัดสรรที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่จัดซื้อมาจากเอกชนให้เกษตรกรผู้มีรายได้น้อยได้มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยถือครองในรูปของสิทธิการใช้ประโยชน์ (ไม่ใช่กรรมสิทธิ์) ผ่านหนังสือ ส.ป.ก. 4-01 กฎหมายกำหนดให้ที่ดิน ส.ป.ก. ต้องใช้เพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ห้ามซื้อขาย โอน หรือเปลี่ยนแปลงการใช้โดยไม่ได้รับอนุญาต เว้นแต่ในกรณีตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สถาบันเกษตรกรเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่า มีการนำที่ดินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เช่น การปล่อยเช่า เปิดรีสอร์ท โฮมสเตย์

หรือแม้แต่การขุดหน้าดินเพื่อขายให้กลุ่มทุนซึ่งใช้ในเชิงพาณิชย์ บางกรณีมีการตีความกฎหมายในลักษณะที่คลุมเครือ และการบังคับใช้ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ แต่ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ข้อ 9 กำหนดไว้ในกรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ ข้อ 7(3) หรือข้อ 7(4) กระทำเกินสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ย่อมถือว่าไม่ได้ห้ามให้มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรเท่านั้น แต่ยังอนุญาตให้มีการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย เช่น การก่อสร้างที่อยู่อาศัยในลักษณะการให้เช่า การก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรร โรงแรม หรือโฮมสเตย์ ก็สามารถทำได้ถ้าขออนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่เมื่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566) แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2566 ข้อ 9 ที่ให้อำนาจแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและให้เลขาธิการหรือคณะทำงานที่เลขาธิการแต่งตั้งเป็นผู้พิจารณาอนุญาตได้ ถ้าเป็นการใช้ที่ดินที่เกินกว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ส่งผลให้การกำหนดระเบียบดังกล่าว ขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 การกำหนดกฎหมายไว้เช่นนี้เท่ากับเป็นการนำดินในที่ดิน ส.ป.ก ไปจำหน่ายโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งที่ดินที่เป็น ส.ป.ก. เดิมนั้น เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การเปิดโอกาสให้มีการขุดหน้าดินและนำออกไปจำหน่าย จึงเท่ากับเป็นการแปรสภาพทรัพยากรของรัฐมาใช้ในทางการค้า ซึ่งอาจนำไปสู่การแสวงหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์จากที่ดินที่ควรสงวนไว้เพื่อเกษตรกรผู้ยากไร้ และอาจบั่นทอนเป้าหมายของการปฏิรูปที่ดินในระยะยาว

ประเด็นที่ 2 ปัญหาการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อการค้าและการพาณิชย์ สรุปได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นสิ่งสำคัญของการพัฒนาภาคเกษตรไทยมาอย่างยาวนานมุ่งหมายที่จะจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรผู้ยากจน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความมั่นคงในอาชีพเมื่อบริบททางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงตามความต้องการและวิถีชีวิตของเกษตรกรก็มีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้นกว่าอดีตการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จำกัดเฉพาะการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์แบบดั้งเดิมอาจไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของเกษตรกร เพราะการทำการเกษตรในปัจจุบันต้องอาศัยเครื่องมือในการทุ่นแรงและลดแรงงานคนลงโดยใช้เครื่องจักรเข้ามาทำการเกษตรเพิ่มมากขึ้น และได้ผลผลิตในปริมาณมาก ๆ แต่ต้นทุนน้อย ซึ่งเครื่องจักรเหล่านี้จะต้องอาศัยน้ำมันเชื้อเพลิงในการขับเคลื่อนจึงจะต้องมีปั๊มน้ำมันเพื่อบริการเกษตรกรเหล่านี้ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

ดังนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) พ.ศ. 2563 กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกำหนดกิจการไว้หลายประเภท ได้แก่

ข้อ 1.5 กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ ได้แก่

1. กิจการปั๊มน้ำมัน ก๊าซหุงต้ม แก๊สแอลพีจี และอู่ซ่อมรถ เช่น ปั๊มน้ำมัน ปั๊มน้ำมันชุมชน สถานีน้ำมันประเภทปั๊มหลอด ตู้น้ำมันหยอดเหรียญ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดเล็ก ระบบผลิตไบโอแก๊ส ปั๊มน้ำมันและซ่อมจักรยานยนต์ กิจการอู่ซ่อมรถ (เงื่อนไข ต้องเป็นยานพาหนะที่ใช้ในการเกษตร)

จากประกาศที่กล่าวมาข้างต้นโดยเฉพาะข้อที่ 1.5 กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะนั้น กรณีข้างต้นประกาศฯ ดังกล่าวได้มีการขยายขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ให้มีความหลากหลายและยืดหยุ่นมากขึ้น ไม่จำกัดอยู่เพียงกิจกรรมเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม เพื่อเพิ่มรายได้ให้เกษตรกรสามารถต่อยอดกิจกรรมทางการเกษตรไปสู่การแปรรูป การตลาด การบริการ หรือแม้กระทั่งการท่องเที่ยวเชิงเกษตร ซึ่งจะช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มและเพิ่มช่องทางรายได้ที่มั่นคง

เมื่อพิจารณาในเชิงโครงสร้างทางกฎหมายและการตีความเชิงบริบทโดยเฉพาะข้อ 1.5 ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ พบว่า ประกาศดังกล่าว ยังขาดรายละเอียดที่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตการทำกิจการในเชิงพาณิชย์ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดขนาดของกิจการปั๊มน้ำมันว่าอยู่ในขนาดใด การไม่กำหนดขนาดกิจการดังกล่าว อาจนำไปสู่การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อย่างไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของแต่ละพื้นที่และการไม่กำหนดขนาดกิจการปั๊มน้ำมัน เสี่ยงต่อการนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่ขาดความชอบธรรม ขาดความยืดหยุ่น และไม่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ อันอาจเปิดช่องให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือการใช้ดุลพินิจอย่างไม่เป็นธรรมได้ กล่าวคือ มิได้กำหนดขอบเขตของกิจการปั๊มน้ำมันขนาดเล็กกับกิจการปั๊มน้ำมันขนาดใหญ่หรือขนาดของปั๊มให้ชัดเจน ซึ่งการมิได้กำหนดดังกล่าวอาจนำไปสู่การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน มักประสบปัญหาจากความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์และขอบเขตในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนอกเหนือจากการเกษตรกรรมโดยตรง ซึ่งอาจจะ

เป็นการสนับสนุนผู้ประกอบธุรกิจมากกว่าที่จะเป็นการสนับสนุนเกษตรกรตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ประเด็นที่ 3 ปัญหาการกำหนดฐานความผิดของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีเจตนารมณ์หลักเพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีไม่เพียงพอ เพื่อใช้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน เกษตรกรจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบและประกาศที่ออกโดยรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัดจะปฏิบัติผิดไปจากข้อกำหนดดังกล่าวไม่ได้ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงได้กำหนดฐานความผิดไว้ดังนี้

1. ความผิดฐานขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 47 บัญญัติว่า “ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา 23 หรือมาตรา 27 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ”

2. ความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรี ตามมาตรา 48 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรี ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท”

มาตรา 47 จะเห็นได้ว่า มุ่งหมายในการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ให้สามารถปฏิบัติงานในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินได้อย่างราบรื่น เมื่อต้องเข้าไปในพื้นที่เพื่อตรวจสอบ รวบรวมข้อมูล หรือดำเนินกิจกรรมใดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และความผิดตามมาตรา 48 เป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญในฐานะกลไกในการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ โดยกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 33 ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกประกาศที่มีผลบังคับใช้ในทางบริหารและการจัดสรรที่ดินปฏิรูป โดยรัฐมนตรีอาจกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ หรือข้อห้ามเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมในที่ดินเขตปฏิรูป เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งเกษตรกรเกี่ยวกับการถือครอง การกรองรายการจำนวนแปลงที่ดิน ที่ตั้งของที่ดิน ชนิด และเลขที่หนังสือ

เมื่อพิจารณาประกาศสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์เรื่องห้ามซื้อขายบุกรุกขุดตักดิน หรือหน้าดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ด้วยพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน ตำบลโคกสนวน อำเภอชำนิ จังหวัดบุรีรัมย์[7] ซึ่งตั้งอยู่บริเวณนี้เป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ห้ามมิให้ทำการซื้อขาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน ยกให้ หรือกระทำงานใด ๆ ในลักษณะเช่นนั้น และห้ามมิให้ผู้ใดกระทำกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

---

[7] *ประกาศสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ เรื่องห้ามซื้อขาย บุกรุก ขุดตักดิน หรือหน้าดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ด้วยพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน ตำบลโคกสนวน อำเภอชำนิ จังหวัดบุรีรัมย์ ประกาศ ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564.*

1. บุกรุก หรือเข้าไปในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ฝ่าฝืนมีความผิดตามกฎหมายอาญาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. ขุดตักดิน หน้าดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ฝ่าฝืนมีความผิดตามกฎหมายอาญาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. ซื้อขาย หรือรับซื้อดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ฝ่าฝืนมีความผิดตามกฎหมายอาญาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4. เปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยผิดวัตถุประสงค์ ไม่เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535

อนึ่ง หากผู้กระทำความผิด ร่วมกระทำความผิด หรือสมรู้ร่วมคิดในการกระทำความผิดเป็นเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินให้ทำกินจะถูกสั่งให้สิ้นสิทธิและเพิกถอน ส.ป.ก. 4-01 ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ด้วย

ประกาศดังกล่าวควรนำมาเป็นแนวทางในการเพิ่มเติมฐานความผิดในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้มีฐานความผิดมากขึ้นและครอบคลุมกับสภาพปัญหาในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร การที่ไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาโดยตรงสำหรับการกระทำผิดบางประการที่เกิดขึ้นบ่อยในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน เช่น การบุกรุก การขุดหน้าดิน หรือการซื้อขายดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการปกป้องทรัพยากรที่ดินในพื้นที่และไม่ครอบคลุมถึงการกระทำผิดที่สำคัญและเกิดขึ้นบ่อยในพื้นที่ เช่น การบุกรุกที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต การขุดหน้าดินหรือดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบ หรือการซื้อขายดินและที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต การขาดบทกำหนดโทษทางอาญาโดยตรงสำหรับการกระทำผิดเหล่านี้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติเป็นไปอย่างจำกัด

บทสรุป

ประเด็นที่ 1 ปัญหาการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร เห็นว่า ควรให้มีการปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566) ข้อ 9 และ ข้อ 9/1 ดังนี้

เดิม ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566) ข้อ 9 บัญญัติว่า การขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมที่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อ 7(4) หรือการปลูกสร้างโรงเรือน ที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรที่เกินสมควรตามข้อ 7(5) ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรยื่นคำขอ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาต

ในการอนุญาตนั้นให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาถึงผลดีผลเสียสภาพของที่ดินที่จะต้องเสียหายผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและแปลงที่ดินข้างเคียงและความเป็นไปได้ในการประกอบกิจการนั้น ประกอบด้วย

ในกรณีการอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินตามข้อ 7 (3)หรือการขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อ 7(4) ถ้ามีการนำดินหรือสิ่งของที่ขุดได้ออกไปนอกบริเวณที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ไม่ว่าเพื่อการใดๆ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรต้องใช้เงินเท่ามูลค่าของดินหรือสิ่งของที่ขุดได้ดังกล่าวเป็นรายได้ของ ส.ป.ก. เพื่อนำเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่เป็นการนำออกไปโดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

หากผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวไม่ดำเนินการตามที่ขออนุญาตหรือผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาตหรือไม่ชำระเงินตามวรรคสามภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด ให้ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ 7 และให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ต่อไปทั้งนี้ หากผู้ได้รับอนุญาตได้เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินไปแล้ว ให้ผู้ได้รับอนุญาตนั้นทำที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิมโดยเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

การพิจารณาอนุญาตตามข้อนี้ในกรณีมีเหตุอันควรคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมอบหมายให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตแทนก็ได้

แก้ไขปรับปรุง ดังนี้ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566) ข้อ 9 บัญญัติว่า ห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินถ้ามีการนำดินหรือสิ่งของที่ขุดได้ออกจากบริเวณที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามข้อ 7(3) หรือมีการขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมที่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อ 7(4) และการปลูกสร้างโรงเรือน ที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรที่เกินสมควรตามข้อ 7(5)

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดมิใช่เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์กระทำการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินตามข้อ 7(3) หรือการดำเนินการขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อ 7(4) ถ้ามีการนำดินหรือสิ่งของที่ขุดได้ออกไปนอกบริเวณที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ไม่ว่าเพื่อการใด ๆ ผู้นั้นต้องใช้เงินเท่ามูลค่าของดินหรือสิ่งของที่ขุดได้ดังกล่าวเป็นรายได้ของ ส.ป.ก. เพื่อนำเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หากผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวไม่ดำเนินการตามที่ขออนุญาตหรือผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต หรือไม่ชำระเงินตามวรรคสามภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด ให้ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ 7 และให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ต่อไปทั้งนี้หากผู้ได้รับอนุญาตได้เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินไปแล้ว ให้ผู้ได้รับอนุญาตนั้นทำที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิมโดยเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

เดิม ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566) ข้อ 9/1 ไม่มี

แก้ไขปรับปรุง ดังนี้ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566) ข้อ 9/1 บัญญัติว่า การตรวจสอบและประเมินค่าเสียหายกรณีลักลอบขุดดินในเขตปฏิรูปที่ดินเกี่ยวกับมูลค่าดังต่อไปนี้

1. มูลค่าของการซื้อดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิม
2. มูลค่าความเสียหายต่อที่ดิน และแร่ธาตุ ในดินซึ่งสงวนรักษาไว้เพื่อการเกษตรกรรม
3. ค่าใช้จ่ายในการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ
4. ค่าไถกลบเพื่อปรับสภาพดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิม
5. ดอกเบี้ยของราคาทรัพย์ที่สูญเสียไปจากการกระทำความผิด

ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อตรวจสอบและประเมินค่าเสียหายกรณีลักลอบขุดดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ ผู้อำนวยการสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด พนักงานสอบสวนในเขตพื้นที่ และพนักงานอัยการแล้วให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ครอบครองพื้นที่ปฏิรูปที่ดินหรือผู้กระทำความผิดชำระเงิน

ถ้าผู้ครอบครองพื้นที่ปฏิรูปที่ดินหรือผู้กระทำความผิดไม่ชำระเงินให้ครบถ้วนให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานและประสานงานกับพนักงานอัยการเพื่อฟ้องเรียกค่าเสียหายกับผู้กระทำความผิดต่อไป

ประเด็นที่ 2 ปัญหาการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อการค้าและการพาณิชย์ เห็นว่า ให้มีการปรับปรุงประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) พ.ศ. 2563 ข้อ 1.5 ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ รายกิจการ1 ดังนี้

เดิม ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) พ.ศ. 2563 ข้อ 1.5 ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ รายกิจการ 1 บัญญัติว่า กิจการปั๊มน้ำมัน ก๊าซหุงต้ม แก๊สแอลพีจี และอู่ซ่อมรถ เช่น ปั๊มน้ำมัน ปั๊มน้ำมันชุมชน สถานีน้ำมัน ประเภทปั๊มหลอด ตู้น้ำมันหยอดเหรียญ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดเล็กระบบผลิตไบโอแก๊ส ปั๊มน้ำมันและซ่อมจักรยานยนต์ กิจการอู่ซ่อมรถ (เงื่อนไข ต้องเป็นยานพาหนะที่ใช้ในการเกษตร)

แก้ไขปรับปรุง ดังนี้ ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) พ.ศ. 2563 ข้อ 1.5 ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ รายกิจการ 1 บัญญัติว่า กิจการปั๊มน้ำมัน ก๊าซหุงต้ม แก๊สแอลพีจี และอู่ซ่อมรถ เช่น ปั๊มน้ำมัน ปั๊มน้ำมันชุมชน สถานีน้ำมัน ประเภทปั๊มหลอด ตู้น้ำมันหยอดเหรียญ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดเล็กระบบผลิตไบโอแก๊ส ปั๊มน้ำมันและซ่อมจักรยานยนต์ กิจการอู่ซ่อมรถ (เงื่อนไข ต้องเป็นยานพาหนะที่ใช้ในการเกษตร) กิจการปั๊มน้ำมัน ขนาดพื้นที่ของกิจการต้องไม่เกิน 800 ตารางเมตร หรือ 0.5 ไร่ ตู้จ่ายน้ำมัน 2 ตู้ ตู้ละ 1 มือจ่าย พร้อมแทงค์เก็บน้ำมันเบนซิน 454 ลิตร จำนวน 1 ใบ น้ำมันดีเซล 4,000 ลิตร 1 ใบ

ประเด็นที่ 3 ปัญหาการกำหนดฐานความผิดของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เห็นว่า การที่ไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาโดยตรงสำหรับการกระทำผิดบางประการที่เกิดขึ้นบ่อยในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน เช่น การบุกรุก การขุดหน้าดิน หรือการซื้อขายดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการปกป้องทรัพยากรที่ดินในพื้นที่และไม่ครอบคลุมถึงการกระทำผิดที่สำคัญและเกิดขึ้นบ่อยในพื้นที่ เช่น การบุกรุกที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต การขุดหน้าดินหรือดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบ หรือการซื้อขายดินและที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต การขาดบทกำหนดโทษทางอาญาโดยตรงสำหรับการกระทำผิดเหล่านี้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติเป็นไปอย่างจำกัด

ดังนั้นจึงขอเสนอแนะร่างให้มีมาตรา 49 50 51

เดิม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 49 ไม่มี

แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ มาตรา 49 บัญญัติว่า ผู้ใดบุกรุก หรือเข้าไปในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เดิม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 50 ไม่มี

แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ มาตรา 50 บัญญัติว่า ผู้ใดขุดตักดิน หน้าดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เดิม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 51 ไม่มี

แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ มาตรา 51 บัญญัติว่า 51 ผู้ใดซื้อขาย หรือรับซื้อดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บรรณานุกรม

สถิตย์ พงษ์สุดชูเกียรติ และคณะ, *การคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2550).

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, *ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: เกษมสุวรรณการพิมพ์, 2521).

