

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*

Legal Measures Governing the Lease of Agricultural Land



รุ่งรตนา เจริญจิตต์

Roongrattana Jaroenjit

บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Graduate School, Ramkhamhaeng University, Thailand.

Corresponding Author. Email: roongrattana09@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยศึกษาการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 โดยการวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การที่กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีกฎเกณฑ์เงื่อนไขที่บังคับเข้มงวด ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม จึงได้เกิดปัญหาเจ้าของที่ดินหลีกเลี่ยงในการทำสัญญาเช่า โดยใช้วิธีการทำเป็นแบบหุนส่วน หรือจ้างแรงงานหรือจ้างทำของ และเจ้าของที่ดินปล่อยให้เช่า แต่จะปล่อยเป็นพื้นที่ว่างเปล่าโดยทิ้งร้างที่ดินไว้โดยไม่ได้ให้เช่าและมีได้ทำประโยชน์แต่อย่างใด แนวทางที่เหมาะสม ควรสร้างความเป็นธรรมโดยมิได้เอื้อประโยชน์ให้เจ้าของที่ดินผู้ให้เช่า แต่ควรให้ความสำคัญคุ้มครองแก่เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน อีกทั้งเป็นการป้องกันมิให้บุคคลต่างด้าวใช้กลยุทธ์ต่างๆ ในการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ไม่เป็นธรรม

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย; การควบคุม; การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

* Received December 8, 2018; Revised December 8, 2018; Accepted March 26, 2019

Abstract

This article aims to study the legal measures governing the lease of agricultural land. By means of the study on the amendment of the Agricultural Land Lease Act (No. 2), 2016, by analyzing relevant documents and research. It is found that the law of lease of agricultural land has strict rules and conditions, which cause some injustice. For example, landlords try to avoid lease by using partnership method or hiring labors. Also landlords try to avoid letting rent. They tend to abandon and left the lands empty without making any value of the land. For an appropriate approach, the lease should be fair without benefiting the landlord. However, it should provide protection to farmers who rent the land. It is also a way to prevent foreigners from using strategies for illegally renting agricultural land.

Keywords: Legal Measures; Governing; The Lease of Agricultural Land

บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตอยู่ในภาคเกษตรกรรม จนอาจกล่าวได้ว่าเกษตรกรรมของประเทศไทยมีวิวัฒนาการอันยาวนานควบคู่กับการตั้งถิ่นฐานของปวงชนชาวไทย ในดินแดนที่เรียกว่า “สุวรรณภูมิ” หรือ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ในปัจจุบัน ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าการเกษตรหรือเกษตรกรรม คือ การปฏิบัติกับที่ดินเพื่อให้เกิดผลผลิต ทั้งการปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ การทำประมง และการเกษตรผสมผสานโดยอาศัยความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ ทรัพยากรธรรมชาติ และเงินทุน เพื่อให้พืชและสัตว์เจริญเติบโตให้ผลผลิตต่างๆ โดยที่ผลผลิตจากการเกษตรกรรม ประกอบด้วยพืช ทั้งที่เป็นธัญพืชต่างๆ เช่น ข้าว ถั่ว พืชผัก ผลไม้ ตลอดจนสัตว์บก สัตว์น้ำ ซึ่งผลผลิตจากการเกษตรกรรมเป็นแหล่งที่มาของอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยและยารักษาโรค ซึ่งเป็นปัจจัยของการดำรงชีวิตของประชากรโลก จากการสำรวจการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2558 พบว่าประเทศไทยมีพื้นที่รวมทั้งหมด 320.7 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าไม้ 102.3 ล้านไร่ พื้นที่ประโยชน์นอกการเกษตร 69.2 ล้านไร่ และเป็นพื้นที่ประโยชน์ทางการเกษตร 149.3 ล้านไร่ คิดเป็นจำนวนร้อยละ 46.52 ของเนื้อที่ประเทศไทยทั้งหมด โดยแบ่งเป็นพื้นที่นาข้าว 69.9 ล้านไร่ พื้นที่ปลูกพืชไร่ 31.2 ล้านไร่ พื้นที่ปลูกสวนไม้ผลไม้ยืนต้น 35.0 ล้านไร่ พื้นที่ปลูกสวนผักและไม้ดอกไม้ประดับ 1.4 ล้านไร่ และพื้นที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรอื่นๆ 11.8 ล้านไร่ นอกจากนั้น ลักษณะการถือครองที่ดินทางการเกษตรดังกล่าว เป็นที่ดินของตนเองหรือของเกษตรกร 71.6 ล้านไร่ เป็นที่ดินของบุคคลอื่น 77.5 ล้านไร่ แบ่งเป็นที่ดินเช่า 29.2 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ติดจำนอง ขายฝากหรือได้ทำฟรี 48.3 ล้านไร่ (Office of Agricultural Economics Ministry of Agriculture and Cooperatives, 2014, pp. 170-182) ข้อมูลดังกล่าวแสดงว่าที่ดินเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่มีได้อยู่ในมือของเกษตรกร แต่ต้องเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรหรือทำการเกษตรในที่ดินของผู้อื่น ส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินและความมั่นคงในอาชีพของเกษตรกร

รัฐบาลสมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีการออกกฎหมายควบคุมการเช่านา โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 กฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครองกับผู้เช่าที่ดินซึ่งเป็นเกษตรกรระดับล่างซึ่งไร้ที่ดินทำกิน และต้องการเช่านาในลักษณะแบบพออยู่พอกินและขายเล็กน้อยมากกว่าที่จะเน้นทำธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ โดยควบคุมการเก็บค่าเช่านามิให้เกินอัตราตามที่กฎหมายกำหนด เฉลี่ยแล้วสูงสุดไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิต กำหนดเงื่อนไขขนาดของที่ดินในการทำการเกษตรต้องไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับนาหว่านและไม่เกิน 50 ไร่สำหรับนาดำ ถ้าเกินกว่านั้นจะไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายฉบับนี้ กำหนดระยะเวลาการเช่านาให้เป็นไปตามความสมัครใจของผู้เช่า แต่ไม่เกิน 5 ปี โดยกฎหมายฉบับนี้เน้นให้ความสำคัญกับผู้ให้เช่าโดยกำหนดอัตราค่าเช่าไว้ในกฎหมายและห้ามมิให้ผู้ให้เช่าเรียกเก็บเกินอัตราที่กำหนด มิฉะนั้นจะถูกลงโทษทางอาญา (Wichailak & Wichailak, 1950)

กฎหมายควบคุมการเช่านาปี 2493 จึงมีข้อจำกัดเนื่องจากกำหนดมาตรการที่เน้นผู้ให้เช่ามากกว่าเน้นที่การใช้พื้นที่เกษตรกรรมให้เกิดความเหมาะสมและทำให้เกิดความเท่าเทียมเป็นธรรมระหว่างคู่สัญญา คือผู้ให้เช่ากับผู้เช่า ขณะเดียวกันการกำหนดอัตราค่าเช่าที่ตายตัวไม่สอดคล้องกับลักษณะที่ดินของ

แต่ละภูมิภาค ทำให้การควบคุมค่าเช่าตามกฎหมายดังกล่าว ไม่ค่อยจะมีผลในทางปฏิบัติมากนัก จึงทำให้ต้องยกเลิกไปในที่สุดและตราพระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. 2517 ขึ้นใช้บังคับแทน โดยเหตุผลเนื่องจากสภาพการทำนามีการเปลี่ยนแปลงไป มาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นยังไม่เป็นธรรม การกำหนดค่าเช่าสูงขึ้นสูงที่กำหนดไว้เป็นการแน่นอนในกฎหมายยังไม่เหมาะสม สมควรกำหนดตามสภาพของท้องที่และประเภทของข้าวหรือพืชไร่ที่เพาะปลูก โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการลงทุนของผู้เช่ามาประกอบด้วย

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้มีการจัดตั้งองค์กรควบคุมการเช่าในระดับจังหวัดและอำเภอ โดยในระดับอำเภอมีคณะกรรมการการควบคุมการเช่าประจำอำเภอ ทำหน้าที่กำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงของพืชหลัก ตามการจำแนกคุณภาพของที่ดินแต่ละท้องที่ในเขตอำเภอ รวมทั้งพิจารณาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการเช่าประจำตำบล (คชก. ตำบล) ขึ้น ตามบทบัญญัติของมาตรา 50 ที่กำหนดให้ภายในกำหนดสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้จัดตั้ง คชก. ตำบลขึ้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ตำบลใดที่จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่าประจำตำบลขึ้นแล้ว ให้อำนาจหน้าที่ของ คชก. ตำบล โดยมีผู้แทนผู้ให้เช่าและผู้แทนผู้เช่าอยู่ในคณะกรรมการชุดนี้ คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าเช่าและข้อพิพาทอื่นๆ ด้วย (The Lease Control Act, B.E. 2517, Section 9 (2), Section 18-19, Section 22-26, Section 30-34, Section 36, Section 39-40 and Section 42) และได้ปรับปรุงระยะเวลาการเช่า จากเดิมผู้เช่าสามารถแสดงเจตนาการเช่าให้มีกำหนด 5 ปี เป็นการเช่าให้มีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี การเช่ารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่าหกปี ให้ถือว่าเช่ารายนั้นมีความกำหนดเวลาหกปี

เนื่องจากกฎหมายการควบคุมค่าเช่าฉบับนี้ได้บังคับใช้ในระยะเวลาสั้นๆ เพียงเจ็ดปี จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2524 จึงได้มีการยกเลิก และประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการเช่าของเกษตรกรให้สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งนอกจากเรื่องของการเช่าแล้ว ยังเป็นการขยายให้สามารถครอบคลุมถึงการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นด้วยเมื่อมีความจำเป็น เช่น ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ ประมง ทำนาเกลือ เป็นต้น

นอกเหนือจากเหตุผลดังกล่าวในการตราพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ข้างต้นแล้ว อีกเหตุผลหนึ่งที่เกี่ยวข้อง คือ เนื่องจากการเช่าที่ดินของเกษตรกรในประเทศไทยนั้น เป็นลักษณะของเกษตรกรรมชั่วคราวและไม่มั่นคง เพราะเมื่อครบกำหนดระยะเวลาเช่าแล้วเกษตรกรไม่สามารถที่จะรู้ได้ว่าจะได้เช่าที่ดินในแปลงเดิมอยู่หรือไม่ ซึ่งเป็นเหตุผลให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินขาดความมั่นใจในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดิน ไม่กล้าลงทุนปรับปรุงคุณภาพดินหรือพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ทำให้มีผลผลิตตกต่ำ ไม่มีเงินออม ผู้เช่าส่วนใหญ่ต้องกู้เงินนอกระบบ ทำให้เป็นหนี้สินเพิ่มขึ้น เป็นวัฏจักรของความยากจนที่ยังปรากฏอยู่ในโครงสร้างการเกษตร (Sisaowalak, 2006)

ดังนั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายการควบคุมการเช่าที่นาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่มุ่งให้ความคุ้มครองกับผู้เช่าที่นาซึ่งเป็นเกษตรกรระดับล่าง มีการทำนาในพื้นที่จำนวนไม่มากนัก แต่กฎหมายฉบับนี้ได้ขยายกรอบของกฎหมายให้รวมถึงการเกษตรกรรมประเภทอื่นๆ โดยมีได้มีการจำกัดหรือจำแนกประเภทของชาวนาหรือเกษตรกรอีกต่อไป ดังนั้น ขอบเขตของกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับนี้จึงครอบคลุมการเกษตรกรรมที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น แม้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีมีการประกาศกำหนดประเภทเกษตรกรอื่นๆ ที่ต้องควบคุมการเช่าที่ดินเช่นเดียวกับการเช่านาก็ตาม การมีได้จำแนกประเภทของชาวนาหรือกำหนดเกณฑ์ในการถือครองที่ดินที่เช่า จึงทำให้กลุ่มทุน หรือนักธุรกิจที่เช่าที่นาเพื่อทำการเกษตรกรรมขนาดใหญ่หรือธุรกิจทางการเกษตร ตลอดจนบุคคลต่างด้าว อาศัยช่องว่างของกฎหมายได้รับประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ด้วย โดยกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดของการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การเช่าที่ดิน (Tenancy of Land) หมายความว่า การได้มาซึ่งสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามสัญญาระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า โดยผู้เช่าให้ผลตอบแทนแก่ผู้ให้เช่า การเช่าที่ดินตามกฎหมายโรมันนั้นถือว่าเป็นบุคคลสิทธิโดยแท้ ถ้าผู้ให้เช่าขายที่ดินไป ผู้เช่าจะยกเอาการเช่านั้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ซื้อที่ดินไม่ได้ แต่ในสมัยต่อมาเห็นกันว่าไม่ความเป็นธรรม เพราะผู้เช่าที่ดินมักต้องอาศัยที่ดินนั้นเป็นหลักสำคัญในการครองชีพ เช่น เป็นบ้านอยู่อาศัย หรือเพื่อใช้ในการประกอบเกษตรกรรม ซึ่งผู้เช่ามักจะมีโครงการถาวรในการใช้ที่ดินนั้น กฎหมายระยะต่อมาจึงแก้ไขให้การเช่าอสังหาริมทรัพย์ติดไปกับทรัพย์สินด้วย และผู้ซื้อที่ดินไปจะมีฐานะเป็นผู้ให้เช่าที่ดินโดยอัตโนมัติ (Cohn, 1968)

สำหรับแนวคิดและวิวัฒนาการของกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยพบว่า การเช่าที่ดินตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เก่าแก่ที่สุดน่าจะได้แก่ ประมวลกฎหมายของกษัตริย์ฮัมมูราบี (King Hammurabi) (1792-1750 B.C.) แห่งอาณาจักรบาบิโลน โดยมีการนำเอากฎหมายจารีตประเพณีมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากกฎหมายการเช่าที่ดินแล้ว ยังมีกฎหมายการเช่าปศุสัตว์ กฎหมายการเช่าอาคารสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น (Kamprasert & Phinijchan, 2011) พอมาถึงสมัยโรมันสภาพสังคมในสมัยโรมัน มีจารีตประเพณีความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปการะกับผู้รับอุปการะในกรณีที่ เป็นเสรีชน (Patron and Client System) คือการที่สามัญชนซึ่งเป็นเสรีชนต้องการความคุ้มครองหรือการอุปการะจากบุคคลผู้มีอำนาจหรือผู้มั่งคั่ง โดยมีพันธะกรณีในการที่จะทำงานรับใช้หรือช่วยรบเป็นการตอบแทน นอกจากนี้ยังมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เมื่อบุคคลเช่าที่ดินเพื่อทำกินจากเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินก็มีพันธะในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้เช่า หรือกรณีการที่ชาวนามีหนี้สินมากไม่สามารถชำระหนี้ได้ จึงโอนที่ดินหรือที่นาให้แก่เจ้าหน้าทีหรือเจ้านาย (Lord) โดยยอมอยู่ในฐานะผู้เช่าที่ดินนั้นทำกินหรือผู้ซึ่งไม่มีที่ดินขออาศัยทำประโยชน์ในที่ดินของขุนนางแล้วให้ค่าเช่าและรับใช้ทำงานด้วย ประกอบกับ

เจ้านายหรือขุนนางมีที่ดินจำนวนมากเกินกำลังที่จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ล่ำพั่ง จึงยินดีให้มีผู้มาเช่าที่ดินทำประโยชน์ หรือกรณีชาวนาเจ้าของที่ดินผืนเล็กๆ (Villein) มีความกลัวภัยโจรผู้ร้าย หรือภัยจากการรุกรานของพวกอนารยชน จึงยกที่นาของตนให้แก่เจ้านายโดยชาวนามีฐานะเป็นผู้เช่าตลอดกาล ไม่ต้องมีภาระพันธะผูกพันอยู่ติดกับที่ดิน (Charoen, 1998)

แนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและการควบคุมเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้มีการพัฒนามาตามลำดับ เมื่อมีการตั้งรัฐสมัยใหม่ขึ้นมาในประเทศต่างๆ ปัจจุบัน ในประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว จำนวนเกษตรกรรมมีไม่มากนักและได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐเป็นอย่างดี ความต้องการในการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจึงมีไม่มากนัก การควบคุมการเช่านาจึงสามารถกระทำได้ไม่ยาก ประกอบกับประเทศที่พัฒนาแล้วมักมีระบบการปกครองและระบบตุลาการที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนา สภาพการณ์มักจะเป็นการตรงกันข้าม โดยมีเกษตรกรอยู่จำนวนมาก การไม่มีงานทำและแรงงานส่วนเกินมีอยู่สูงในชนบท การแย่งกันเช่าที่ดินจึงมีอยู่สูงด้วย ทำให้ผู้เช่าอยู่ในฐานะเสียเปรียบในการต่อรองกับเจ้าของที่ดิน และเมื่อมีการพิพาทกันเจ้าของที่ดินก็อยู่ในฐานะได้เปรียบในทางคดีมากกว่าผู้เช่าเสมอ อีกทั้งเจ้าของที่ดินยังอาศัยอิทธิพลของตนในการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในกฎหมาย

การเช่านาหรือการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เป็นทางหนึ่งที่ช่วยให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองมีที่ดินทำกินได้ แต่ในระบบที่ไม่มีการควบคุมนั้น การเช่านากลับกลายเป็นเครื่องมือในการหาผลกำไรของเจ้าของที่ดินแต่ฝ่ายเดียว ค่าเช่านาในระบบอิสระจะแปรเปลี่ยนไปตามคุณภาพของดินในการให้ผลผลิต และจำนวนเกษตรกรผู้ต้องการเช่าที่ดินทำกิน การเช่านาจึงมีแนวโน้มไปในทางที่ผู้เช่าต้องเช่าอยู่เพื่อยังชีพ ในขณะที่กำไรตกไปให้แก่เจ้าของที่ดิน ทำให้กฎหมายต้องขยายมาควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะเพื่อความเป็นธรรมในกิจการประเภทนี้ โดยกำหนดเงื่อนไขสำคัญต่างๆ ไว้ในกฎหมายโดยตรง ไม่ยินยอมให้คู่กรณีตกลงกันเป็นประการอื่นได้ ดังนั้น การเช่านาหรือเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจึงมีลักษณะพิเศษ เป็นการคุ้มครองให้ความมั่นคงแก่การเช่า โดยทั่วไปกฎหมายควบคุมการเช่านาหรือเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในบรรดาประเทศต่างๆ มักจะมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้ คือ

- (1) กำหนดอัตราค่าเช่าให้เป็นธรรม
- (2) ให้ผู้เช่ามีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและให้สิทธิในการเช่าตกทอดเป็นมรดกได้
- (3) วางข้อกำหนดมิให้ผู้ให้เช่าใช้อำนาจบีบบังคับผู้เช่าโดยมิชอบ
- (4) ยกเลิกระบบการเช่าแบบแบ่งผลผลิตตามสัดส่วน โดยกำหนดค่าเช่าขั้นสูงแทนเพื่อจูงใจให้ผู้เช่าเพิ่มผลผลิต
- (5) วางบทกำหนดโทษการขับไล่ผู้เช่าออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- (6) ให้สิทธิพิเศษแก่ผู้เช่าในการได้สินเชื่อเพื่อการเกษตร
- (7) มีบทบัญญัติห้ามการให้เช่าช่วง

- (8) ป้องกันมิให้ผู้ที่มีได้เป็นเกษตรกรเช่าเป็นเจ้าของที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม และ
- (9) กำหนดขนาดสูงสุดของที่ดินที่เอกชนอาจมีกรรมสิทธิ์ได้

ในปัจจุบันกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศที่กำลังพัฒนาต่างก็มีหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามที่กล่าวมาแล้ว แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏปัญหาอุปสรรคต่างๆ การควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร มีการหลีกเลี่ยงไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่พบว่ามีสาเหตุมาจากการไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เจ้าของที่ดินมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจเหนือผู้เช่าได้หลายทาง เช่น การให้กู้เงิน การควบคุมการตลาด การจ้างงานจ้างอื่นแก่เกษตรกรหรือบุคคลในครอบครัวเกษตรกร และใกล้ชิดติดต่อกับบรรดาข้าราชการ เป็นต้น เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น ระบบการระงับข้อพิพาทก็เป็นไปโดยล่าช้าและมีวิธีพิจารณาที่ไม่เหมาะสมต่อการที่มีเกษตรกรเป็นคู่ความ (Wongwatanasan, 1983)

การเช่าที่ดินตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีโครงสร้างประกอบด้วยเนื้อหา จำนวน 3 หมวด รวม 72 มาตรา โดยกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คชก.) ในระดับจังหวัดและในระดับตำบล ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าแต่เดิมนั้นพระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. 2517 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คชก.) ทั้งในระดับจังหวัด ระดับอำเภอและระดับตำบล แต่ในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 นี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คชก.) ในระดับจังหวัดและระดับตำบลเท่านั้น มิได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเช่าใน ระดับอำเภอแต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของ คชก. ตำบล (Agricultural Land Lease Act B.E. 2524, section 14)

กฎหมายกำหนดให้ คชก. ตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงของแต่ละท้องที่ ในเขตตำบลตามการจำแนกคุณภาพของที่ดินและน้ำ พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่า การชำระค่าเช่า ระยะเวลาของการเช่าตลอดจนข้อพิพาทอื่นหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการเช่าตามคำร้องขอของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าและมีคำสั่งใดๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย เป็นต้น (Agricultural Land Lease Act B.E. 2524, section 13)

เนื้อหาหลักๆ ประกอบด้วยระยะเวลาการเช่าและการบอกเลิกการเช่า โดยการเช่า ให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่าหกปี การเช่ารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่าหกปี ให้ถือว่า การเช่ารายนั้นมีกำหนดเวลาหกปี เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่าตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ให้เช่ามิได้บอกเลิก การให้เช่าตามมาตรา 37 และผู้เช่ายังทำนาในที่นั้นต่อไป ให้ถือว่าได้มีการเช่ามาขึ้นต่อไปอีกคราวละหกปี (Agricultural Land Lease Act B.E. 2524, section 26)

ผู้ให้เช่าจะขายนาได้ต่อเมื่อได้แจ้งให้ผู้เช่าทราบโดยทำเป็นหนังสือแสดงความจำนงจะขายนา พร้อมทั้งระบุราคาที่จะขายและวิธีการชำระเงินยื่นต่อประธาน คชก. ตำบล เพื่อแจ้งให้ผู้เช่าทราบภายในสิบห้าวันและถ้าผู้เช่าแสดงความจำนงจะซื้อนาเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน คชก. ตำบล สามสิบวันนับแต่

วันที่ได้รับแจ้งผู้ให้เช่านาต้องขายนาแปลงดังกล่าวให้ผู้เช่าตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งไว้ (Agricultural Land Lease Act B.E. 2524, section 53)

ในส่วนของการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่น นอกเหนือจากการเช่าที่ดินเพื่อการทำนา กฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประกอบเกษตรกรรมประเภทอื่น นอกเหนือจากการเช่านา โดยให้นำบทบัญญัติในหมวด 2 การเช่าที่นา มาใช้บังคับแก่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทนั้นโดยอนุโลม อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้แต่อย่างใด (Agricultural Land Lease Act B.E. 2524, section 63)

การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 พบว่า

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานาน กว่าสามสิบห้าปี ในขณะที่สภาวะการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีด้านการเกษตร และการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมของประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงทำให้เกิดสภาพปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในหลายประเด็นด้วยกัน ตั้งแต่ประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตของกฎหมายในการคุ้มครองการเช่าที่ดิน ซึ่งแต่เดิมกฎหมายควบคุมการเช่าขนาดบับแรกๆ มุ่งที่จะคุ้มครองเกษตรกรชาวนาในระดับล่างหรือชาวนาผู้ด้อยโอกาสโดยใช้จำนวนนาที่เช่าเป็นเกณฑ์พิจารณา ในขณะที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มิได้มีเจตนารมณ์ดังกล่าว ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงเป็นชาวนาในระดับบน เกิดกระบวนการที่นายทุนหรือเกษตรกรระดับบนหรือนายทุนหรือคนต่างด้าวอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้ามาเช่าที่ดินขนาดใหญ่เพื่อการทำนาในเชิงอุตสาหกรรมหรือเชิงพาณิชย์ โดยอาศัยประโยชน์จากความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ (Chearphan, 2010) ในขณะที่พบว่าปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีปัญหาประเด็นความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ที่กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในมาตราต่างๆ เช่น มาตรา 26 ที่บัญญัติให้มีการเช่าที่นาไม่ต่ำกว่า 6 ปี เมื่อมีการทำสัญญาเช่าระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน และมาตรา 53 ที่บัญญัติบังคับให้ผู้ให้เช่าที่นาซึ่งประสงค์จะขายที่นา จะขายได้ต่อเมื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบก่อน และถ้าผู้เช่าต้องการจะซื้อจะต้องขายให้แก่ผู้เช่าและตกลงในวิธีการชำระเงิน ซึ่งผู้เช่าอาจจะขยายเวลาชำระเงินออกไปได้ไม่เกินกว่า 1 ปีเป็นผลให้ผู้ให้เช่าที่นาหรือเจ้าของที่ดินเห็นว่าเป็นการเสียโอกาส เพราะหากขายให้กับผู้อื่นจะได้เงินทั้งหมดในวันที่ย้ายที่ดิน (Thailand Development Research Institute, 2008)

ผลจากบทบัญญัติทั้งสองมาตราจึงทำให้การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่เป็นการตกลงกันด้วยวาจาแทนที่จะเป็นการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้เกิดความไม่แน่นอนต่อการเช่าที่ดินในปีต่อไป อนึ่ง ถึงแม้ว่าการเช่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือก็มีผลบังคับไม่แตกต่างกัน อีกประการหนึ่งเจ้าของที่ดิน

อีกส่วนหนึ่งเห็นว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตรามีความไม่เป็นธรรม ทำให้เจ้าของที่ดินเสียเปรียบผู้เช่าที่ดิน เนื่องจากการกำหนดระยะเวลาการเช่านั้นมีกำหนดระยะเวลานานถึง 6 ปี และการสิ้นสุดของสัญญาเช่าานั้น มีเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดภาระต่อผู้ให้เช่า หรือเจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะการบอกเลิกการเช่าตามมาตรา 37 ซึ่งเมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญา คือ 6 ปี แล้ว จะยังไม่มีผลทำให้สัญญาสิ้นสุดไปทันที จะต้องมีการบอกเลิกสัญญาก่อน โดยการบอกเลิกสัญญานั้นจะต้องมีเหตุผลและเงื่อนไขต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดใน มาตรา 37 คือเจ้าของที่ดินจะต้องนำไปใช้เพื่อประกอบกิจการเกษตรกรรมด้วยตนเองหรือใช้เพื่อประโยชน์แห่ง ครอบครัวยุทธของตนตามความจำเป็น หรือเพื่อประโยชน์ตามผังเมืองหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น หรือ เพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ร่วมกันกำหนด และแม้ว่าสัญญาเช่าจะครบเวลาแล้ว ผู้ให้เช่าก็จะต้องมีหน้าที่แจ้งการ บอกเลิกต่อผู้เช่าพร้อมทั้งแจ้งต่อ คชก. ตำบล ซึ่ง คชก. ตำบลอาจไม่เห็นด้วยกับเหตุผลของผู้ให้เช่าและมี อำนาจยับยั้งการบอกเลิกสัญญาเช่าได้ อาจทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเวลาตามที่เห็นสมควร ไม่เกิน สองครั้ง ครั้งละไม่เกินสองปีก็ได้

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวทำให้เจ้าของที่ดินไม่สามารถที่จะนำที่ดินของตนเองไปใช้ ประโยชน์อื่นใดในเวลาที่ต้องการ และโดยเฉพาะในกรณีที่มีการกำหนดเงื่อนไขการบอกเลิกเช่า มาตรา 37 (1) นั้น เจ้าของที่ดินหรือผู้ให้เช่าส่วนใหญ่ได้เป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วยตนเอง ซึ่งทำให้ผู้ ให้เช่าไม่สามารถนำเหตุผลดังกล่าวมาบอกเลิกการเช่าต่อผู้เช่า และคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมประจำตำบล (คชก. ตำบล) ได้ นอกจากนั้น ในกรณีการบอกเลิกการเช่าเพื่อประโยชน์ของ ครอบครัวยุทธของตนตามความจำเป็นในมาตรา 37(2) ถึงแม้ว่าผู้ให้เช่าจะให้เหตุผลการบอกเลิกการเช่า มาเพื่อประโยชน์ของครอบครัวตามความจำเป็น แต่การวินิจฉัยให้เลิกเช่าหรือไม่ให้เลิกเช่า ก็ยังเป็น อำนาจของ คชก. ตำบล เป็นผู้พิจารณาการเลิกสัญญาตามที่เห็นควร ซึ่ง คชก. ตำบล อาจสั่งให้ยับยั้งการ บอกเลิกเช่าได้ การบอกเลิกสัญญาเช่าดังกล่าวนี้จึงตกเป็นภาระแก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ให้เช่าที่จะต้อง พิสูจน์ถึงเหตุผลและความจำเป็นของการบอกเลิกเช่าให้แก่ คชก. ตำบล เพื่อพิจารณาวินิจฉัยและให้ ความเห็นชอบในการบอกเลิกการเช่าดังกล่าว (Ministry of Agriculture and Cooperatives, 2010)

สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาสิ้นสุดการเช่านั้น เนื่องจากกฎหมายกำหนดบังคับ ระยะเวลาการเช่า 6 ปี ต่อครั้ง ผู้ให้เช่าและผู้เช่าไม่อาจตกลงกันกำหนดระยะเวลาการเช่าเป็นรายปีหรือ กำหนดเป็นอย่างอื่นได้ รวมทั้งการกำหนดอัตราค่าเช่าที่ขึ้นอยู่กับ คชก. ตำบลเป็นผู้กำหนดค่าเช่าทุก 3 ปี ซึ่งในฝ่ายของผู้ให้เช่ามีความเห็นว่าสถานการณ์ต่างๆ โดยเฉพาะสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจมีการ เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะราคาข้าวซึ่งไม่สอดคล้องกับอัตราค่าเช่า และการประกาศของ คชก. ตำบล ตามปกติจะติดประกาศไว้ที่ทำการกำนัน ซึ่งชาวนาส่วนใหญ่จะไม่เห็นข้อมูลดังกล่าว นอกจากนั้นใน กรณีที่สัญญาเช่าได้มีการทำอย่างถูกต้องตามกฎหมายเหมือนเป็นการทำนิติกรรมอำพราง แต่สามารถฟ้อง ร้องคดีได้กรณีเกิดข้อพิพาท และอีกประการหนึ่งคือการที่ผู้เช่าทำมาหากินในพื้นที่เช่ามายาวนาน ทำให้เกิด ความรู้สึกเป็นเจ้าของที่ดิน เมื่อครบกำหนดเช่าก็จะไม่ยอมออกจากพื้นที่เช่าและมีการเรียกร้องค่ารื้อถอน

ค่าขนย้าย และมีการนำที่เช่าไปให้ผู้อื่นเช่าต่อโดยคิดราคาสูงขึ้น ส่งผลให้ผู้เช่าไม่ยอมทำสัญญาเช่าเป็นเวลานานๆ และหากเจ้าของที่ดินต้องการนำที่ดินที่ปล่อยให้ผู้เช่าออกขาย ก็จะต้องให้สิทธิผู้เช่าเป็นคนซื้อรายแรก

ทั้งนี้ การที่กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีกฎเกณฑ์เงื่อนไขที่บังคับเข้มงวด ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม จึงได้เกิดปัญหาเจ้าของที่ดินหลักเสี่ยงในการทำสัญญาเช่า โดยใช้วิธีการทำเป็นแบบหุนส่วน หรือจ้างแรงงานหรือจ้างทำของ และเจ้าของเสี่ยงที่จะปล่อยให้ผู้เช่า แต่จะปล่อยเป็นพื้นที่ว่างเปล่าโดยทิ้งร้างที่ดินไว้โดยไม่ได้ให้ผู้เช่าและมีได้ทำประโยชน์แต่อย่างใดจนเป็นที่ประจักษ์ว่าในปี พ.ศ. 2550 จำนวนนาที่ทิ้งร้างมีมากถึง 1.1 ล้านไร่ อันนับเป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจและกำลังการผลิตอาหารของประเทศอย่างน่าเสียดาย ในขณะที่ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อเกษตรกรชาวนาคือ เกษตรกรชาวนาต้องขาดที่ดินเพื่อเช่าทำนา นอกจากนั้น ชาวนาอาจถูกเอาเปรียบในเรื่องอัตราค่าเช่า เพราะที่จ่ายจริงสูงกว่าตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น (Ministry of Agriculture and Cooperatives, 2010)

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าว พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปร่วมกันพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการเช่าที่ดินทั้งผู้ให้เช่าและเกษตรกรผู้เช่า ทั้งนี้ เพราะตัวกฎหมายมีเงื่อนไขบังคับเจ้าของที่ดินและคุ้มครองผู้เช่ามากเกินไป จนทำให้เจ้าของที่ดินตัดสินใจไม่ยอมให้ผู้เช่าที่ดินในที่สุด แต่เกษตรกรมีความจำเป็นต้องขอเช่า สุดท้ายจึงกลายเป็นการเช่าที่ดินกัน โดยไม่ทำตามกฎหมาย โดยมีประมาณ 1.08 ล้านไร่ หรือ ร้อยละ 41 ของผู้เช่าที่นาทั้งหมด ที่เช่ามาโดยไม่ทำสัญญาตามกฎหมาย จึงต้องแก้ไขกฎหมายให้สามารถปฏิบัติได้จริง และดึงทุกคนเข้าสู่ระบบ (Thairath Newspaper, 2015)

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2559 โดยมีหลักการและเหตุผลว่า โดยที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าที่นาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สมควรกำหนดมิให้นำพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับการเช่าที่ผู้เช่าเป็นนิติบุคคล ปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกำหนดระยะเวลาการเช่านาและค่าเช่านา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่า ตลอดจนการกำหนดห้ามคนต่างด้าวเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม และกำหนดหน้าที่ของนายอำเภอในการสำรวจนาที่ทิ้งว่างไว้โดยไม่ให้ผู้เช่าเพื่อให้เกิดประโยชน์ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าการกำหนดนิยามคนต่างด้าวในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 นั้นในกรณีที่เป็นิติบุคคล ประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด กำหนดเกณฑ์การถือหุ้นของคนต่างด้าวตั้งแต่ร้อยละยี่สิบห้าของทุนจดทะเบียน หรือมีผู้ถือหุ้นซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตั้งแต่ร้อยละยี่สิบห้าของผู้ถือหุ้นชนิดที่ออกให้แก่ผู้ถือ จะถือว่านิติบุคคลนั้นเป็นคนต่างด้าว ในขณะที่หาก

พิจารณากฎหมายเกี่ยวกับคนต่างด้าวฉบับอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ใช้เกณฑ์การถือหุ้นตั้งแต่กึ่งหนึ่งหรือร้อยละห้าสิบขึ้นไปจึงจะเป็นคนต่างด้าว จึงนับว่ากฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นมีบทบังคับที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวที่เข้มงวดและรัดกุมกว่า โดยผู้ถือหุ้นซึ่งไม่ใช่สัญชาติไทยจะต้องถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละยี่สิบห้า ในขณะที่โดยทั่วไปนิติบุคคลต่างด้าวจะต้องถือหุ้นไม่เกินร้อยละสี่สิบเก้า ซึ่งแต่เดิมนั้นกฎหมายมิได้มีบทบัญญัติห้ามนิติบุคคลและบุคคลต่างด้าวในการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น เหตุผลสำคัญประการหนึ่งคือเพื่อเป็นการคุ้มครองพื้นที่ทางเกษตรกรรมซึ่งสงวนไว้ให้กับบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้น พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 จึงมีการบัญญัติกฎหมายห้ามคนต่างด้าวเข้ามาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครอบคลุมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งยังมีบทลงโทษที่ถือว่าค่อนข้างหนักและมีผลต่อหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการให้บุคคลต่างด้าวเช่าที่ดิน เช่น เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินรายได้ให้บุคคลอื่นเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมโดยรู้อยู่แล้วว่าบุคคลดังกล่าวเป็นคนต่างด้าว หรือเป็นผู้แทนของคนต่างด้าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือคนต่างด้าวผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 5/2 หรือใช้ให้ผู้มีสัญชาติไทยดำเนินการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมแทนตน ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปีและปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท เป็นต้น

ในกรณีนี้อาจจะมีปัญหาคนต่างด้าวเข้ามาลงทุนเช่าที่ดินเกษตรกรรม โดยอาศัยกลยุทธ์ต่างๆ เช่น การถือหุ้นแทนกัน (นอมินี) นั้น กฎหมายได้บัญญัติมาตรการป้องกันไว้ โดยการกำหนดโทษกรณี ผู้มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลที่ไม่ใช่คนต่างด้าวตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ความช่วยเหลือสนับสนุน หรือดำเนินการใดๆ เพื่อให้คนต่างด้าวได้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 5/2 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรในการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นอกจากมาตรการทางกฎหมายโดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการเช่าหรือพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 แล้ว คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ยังได้กำหนดนโยบายในการช่วยเหลือเกษตรกร โดยสนับสนุนให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีการใช้ปัจจัยการผลิตที่เหมาะสมเพื่อลดต้นทุนการผลิตต่อไปและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการประกอบอาชีพการเกษตร โดยให้ความเห็นชอบแนวทางการช่วยเหลือผู้ปลูกข้าวในฤดูการผลิตปี 2557/58 เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2557 กำหนดมาตรการในการลดต้นทุนการผลิต จำนวน 5 มาตรการ โดยมีมาตรการที่สำคัญคือ มาตรการการลดต้นทุนการผลิตและการควบคุมค่าเช่านาเพื่อช่วยเหลือชาวนา โดยในส่วนของมาตรการหลักซึ่งเป็นมาตรการเร่งด่วนคือการลดต้นทุนด้านปัจจัยการผลิตและบริการให้ได้ ไร่ละ 432 บาท โดยย้ำถึงมาตรการสำคัญคือการขอความร่วมมือจากภาคเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการลดราคาปุ๋ยเคมีลงไร่ละ 40 บาท สารเคมีลดราคาขั้นต่ำลงไร่ละ 20 บาท ค่าเมล็ดพันธุ์ลดลงไร่ละ 122 บาท ค่าบริการรถเกี่ยวข้าวลดราคาลงไร่ละ 50 บาท และค่าเช่านาลดราคาลงไร่ละ 200 บาท (Ministry of Interior, 2014)

ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการช่วยเหลือมาตรการลดต้นทุนการผลิตในฤดูการผลิต โดยให้เป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมค่าเช่านาให้เป็นธรรมและเจรจาลดค่าเช่านาเพื่อลดต้นทุนการผลิตแก่ชาวนา ดูแลให้ชาวนามีรายได้ที่เหมาะสมและได้รับความเป็นธรรมโดยการควบคุมค่าเช่านา โดยได้กำหนดแนวทางให้นายอำเภอและเกษตรอำเภอทุกอำเภอ ดำเนินการควบคุมค่าเช่านาและการช่วยเหลือชาวนาในพื้นที่ให้เกิดความเป็นธรรม และลดค่าเช่านาลงให้มีความเหมาะสมทุกราย โดยให้ลดค่าเช่านาจากราคาปัจจุบันลงร้อยละไม่น้อยกว่า 200 บาท โดยให้พิจารณาจากคุณภาพของดินและน้ำในแต่ละพื้นที่ กรณีการคิดค่าเช่านาเป็นผลตอบแทนอย่างอื่นให้คำนวณผลตอบแทนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินที่ไม่น้อยกว่า 200 บาทด้วย

โดยในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ.2558 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอในการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาการเช่านาของเกษตรกรโดย สรุปผลการดำเนินการลดค่าเช่านา ปีการผลิต 2557/58 ดังนี้ (Secretariat of the Cabinet, 2015)

- 1) มีเกษตรกรผู้เช่านา จำนวน 380,965 ราย
- 2) มีเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่านา จำนวน 411,519 ราย
- 3) อัตราค่าเช่านาต่อไร่ที่คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก. ตำบล) ประกาศลด ภาคกลาง อัตราค่าเช่านาจากเดิมไร่ละ 1,000-2,000 บาท เป็น ไร่ละ 1,000-1,500 บาท ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อัตราค่าเช่านาจากเดิมไร่ละ 1,000-1,200 บาท เป็น ไร่ละ 800-1,200 บาท ภาคเหนือ จากเดิมไร่ละ 1,000-1,800 บาท เป็นอัตราค่าเช่านาไร่ละ 800-1,200 บาทและภาคใต้จากเดิมไร่ละ 1,000 บาท เป็นอัตราค่าเช่านาไร่ละ 800 บาท
- 4) สามารถเจรจาเพื่อลดค่าเช่านาลงได้ทุกราย จำนวน 380,965 ราย
- 5) สามารถลดค่าเช่านาลงได้ เฉลี่ยไร่ละ 200-816 บาท
- 6) เกษตรกรได้รับการลดค่าเช่านาลงเฉลี่ยรายละ 631-22,238 บาท
- 7) จำนวนเงินที่สามารถเจรจาลดค่าเช่านาลงได้ 342,139,308 บาท
- 8) จังหวัดที่มีการเช่านา 70 จังหวัด จังหวัดที่ไม่มีการเช่านา 3 จังหวัด ได้แก่ อำนาจเจริญ ชุมพร และยะลา จังหวัดที่ไม่มีการทำนา 3 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ พังงา และภูเก็ต

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลจะกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งเช่านา แต่ในทางปฏิบัติก็ยังประสบกับปัญหา โดยนายทวีศักดิ์ วีระศักดิ์ ประธานชมรมชาวนาเกษตรอินทรีย์ไทย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา กล่าวว่าค่าเช่านาไม่ได้ลดลงจริงตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ถ้าชาวนาไปต่อรองหรือเรียกร้องกับเจ้าของนามากเกินไป ผู้ให้เช่าก็จะไปเจรจากับผู้เช่ารายอื่นแทนทันที โดยมีข้อมูลว่าผู้ให้เช่าโดยเฉพาะในแถบภาคกลาง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ชัยนาทและนครสวรรค์ ส่วนใหญ่เป็นนายทุนใหม่และนายทุนศักดินาที่มีพื้นที่กระจายอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดดังกล่าว จำนวนรวมกันเป็นแสนไร่ การเช่านาของชาวนาส่วนใหญ่จะไม่มีการทำสัญญาเช่าอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หรือสัญญาเช่าไม่สมบูรณ์ มีการเลี้ยวโดยทำการจ้างชาวนาดูแลนา ซึ่งไม่มี

การระบุอัตราค่าเช่า จำนวนปีที่เช่า และราคาค่าเช่าก็ขึ้นกับราคาข้าวเป็นหลัก ส่งผลทำให้เกษตรกรผู้เช่านา เสียเปรียบต้องยอมรับข้อกำหนดต่างๆ จากผู้ให้เช่า (Free Trade Area Agreement (FTA Watch), 2015)

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ปัญหาเรื่องการเช่าที่ดินทำเกษตรกรรมของเกษตรกรชาวนานับเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อการเกษตรกรรมอันเป็นหัวใจหลักในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้มีมาตรการทางกฎหมายโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 เป็นฉบับแรก โดยกฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครองกับผู้เช่าที่ดินซึ่งเป็นเกษตรกรชาวนาระดับล่างซึ่งไร้ที่ดินทำกิน กำหนดระยะเวลาการเช่านาให้เป็นไปตามความสมัครใจของผู้เช่า แต่ไม่เกิน 5 ปี โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดอัตราค่าเช่านาไว้ในกฎหมาย เฉลี่ยแล้วสูงสุดไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิต และห้ามมิให้ผู้ให้เช่าเรียกเก็บเกินอัตราที่กำหนด โดยมีบทลงโทษทางอาญา

พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายควบคุมการเช่าฉบับที่ 2 โดยมีการจัดตั้งองค์กรควบคุมการเช่านาทั้งในระดับจังหวัด อำเภอและตำบล มีการแก้ไขปรับปรุงระยะเวลาการเช่านาจากเดิมผู้เช่าสามารถแสดงเจตนาการเช่าให้มีกำหนด 5 ปี เป็นการเช่าให้มีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี การเช่ารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่า 6 ปี ให้ถือว่า การเช่ารายนั้นมีกำหนดเวลา 6 ปี

กฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับที่ 3 คือ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 ได้ประกาศใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการเช่านาของเกษตรกรให้สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งนอกจากการควบคุมเรื่องของการเช่านาแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังได้ขยายให้สามารถครอบคลุมถึงการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น เช่น ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ ประมง ทำนาเกลือ เป็นต้น แม้ว่าในปัจจุบันยังไม่มี การประกาศกำหนดประเภทเกษตรกรรมอื่นๆ ที่ต้องควบคุมการเช่าที่ดินเช่นเดียวกับการเช่านาก็ตาม และ แม้ว่าแต่เดิมเจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครองกับผู้เช่าที่นาซึ่งเป็นเกษตรกรระดับล่าง มีการทำนาในพื้นที่จำนวนไม่มากนัก แต่การที่กฎหมายมิได้จำแนกประเภทของชาวนาหรือกำหนดเกณฑ์ในการถือครองที่ดินที่เช่า จึงทำให้นักธุรกิจ หรือคนต่างด้าวซึ่งเช่าที่นาเพื่อทำการเกษตรกรรมขนาดใหญ่หรือธุรกิจทางการเกษตร อาศัยช่องว่างของกฎหมายได้รับประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ด้วย

โดยเหตุที่ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีปัญหาประเด็นความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ที่กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขให้สัญญาเช่าที่นามีระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 6 ปี และกำหนดให้ผู้ให้เช่าที่นาซึ่งประสงค์จะขายที่นา จะขายได้ต่อเมื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบก่อน ผลจากบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้เจ้าของที่ดินเสียเปรียบผู้เช่าที่ดิน เนื่องจากการ

กำหนดระยะเวลาการเช่านามีกำหนดระยะเวลานานถึง 6 ปี และการสิ้นสุดของสัญญาเช่าหน้านั้น มีเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดภาระต่อผู้ให้เช่าหรือเจ้าของที่ดิน ซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินไม่สามารถที่จะนำที่ดินของตนเองไปใช้ประโยชน์อื่นได้ในเวลาที่ต้องการ จึงทำให้การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่เป็นการตกลงกันด้วยวาจา แทนที่จะเป็นการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้เกิดความไม่แน่นอนต่อการเช่าที่ดินในปีต่อไป จึงเป็นเหตุให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งกำหนดขอบเขตของกฎหมาย มิให้ใช้บังคับกับการเช่าที่ผู้เช่าเป็นนิติบุคคล และกำหนดห้ามคนต่างด้าวเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม นอกจากนั้นปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งในระดับจังหวัด อำเภอและตำบล และกำหนดระยะเวลาการเช่าและค่าเช่านาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่า โดยปรับปรุงระยะเวลาการเช่าและการสิ้นสุดระยะเวลาการเช่า ในกรณีการเช่าที่ได้ทำหลักฐานการเช่าเอาไว้เป็นหนังสือให้มีระยะเวลาการเช่าตามที่กำหนดในหลักฐานการเช่าหน้านั้น แต่ถ้าไม่ได้กำหนดระยะเวลาการเช่าในหลักฐานการเช่าหรือกำหนดไว้น้อยกว่า 2 ปี ให้การเช่าหน้านั้นมีกำหนด 2 ปี รวมทั้งกำหนดวิธีดำเนินการกรณีผู้ให้เช่าไม่ประสงค์จะให้เช่านาต่อเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการเช่า และกรณีที่ผู้เช่ายังประสงค์จะเช่าหน้านั้นต่อไป รวมทั้งยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีดำเนินการกรณีผู้ให้เช่าซึ่งบอกเลิกการเช่าตามมาตรา 37

อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) ได้มีการประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2559 ผลของการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้จึงมีระยะเวลาจำกัด การบังคับใช้กฎหมายจะมีสภาพปัญหาอุปสรรคเป็นประการใด กฎหมายจะสามารถสร้างความเป็นธรรมโดยมิได้เอื้อประโยชน์ให้เจ้าของที่ดินผู้ให้เช่า มากกว่าคุ้มครองเกษตรกรผู้เช่าที่ดินหรือไม่ กฎหมายจะสามารถป้องกันมิให้บุคคลต่างด้าวใช้กลยุทธ์ต่างๆ ในการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น การใช้โอนมิหรือผู้ถือหุ้นแทนได้หรือไม่ ดังนั้น จึงสมควรที่จะมีการศึกษาวิจัยในรายละเอียดเชิงลึกในประเด็นดังกล่าวต่อไป เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายกรณีการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ปรับปรุงแก้ไขโดยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหาและมาตรการที่เหมาะสมเพื่อเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์จากการบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและสอดคล้องกับแนวทางในการสร้างความเป็นธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยเป็นไปอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นต่อไป



References

Agricultural Land Lease Act B.E. 2524.

Charoen, M. (1998). *European History 1. Type 3*. Bangkok: Ramkhamhaeng University Press.

Chayaphan, K. (2010). *Tenant Protection According to the Agricultural Land Lease Act BE 2524*. Personal Academic Documents Training Course High-level Justice Administration (BS)", College of Justice Office of the Judiciary.

Cohn, E. J. (1968). *Manual of German law*. (2nd ed.). NY: Oceana Publications.

Economic News. "Big Tu ordered the law of the lease". *Thairath Newspaper*, 4 June 2015, 9.

FTA Watch. (2015). *Study Center. Set up a quick agenda to demolish farmers' land laws*.

Retrieved June 10, 2017, from <http://www.ftawatch.org/node/40715>

Kamprasert, K. & Phinijchan, M. (2011). *Lecture on Private Law Principles (LW 102). Type 9*. Bangkok: Ramkhamhaeng University Press.

Ministry of Agriculture and Cooperatives. (2010). *Summary of the Executive Meeting of the Ministry of Agriculture and Cooperatives*. November 26, 2010, 13.30 hrs., At the Cooperative Promotion Department meeting room.

Ministry of the Interior. (2014). The Most Urgent Order at MT 0310.3/Wor 1608 dated June 24, 2014, regarding the reduction of production costs and the control of the rent for the farmers.

Office of Agricultural Economics Ministry of Agriculture and Cooperatives. (2014). *Basic information on agricultural economy year 2013*. Nonthaburi: The Agricultural Cooperative Assembly of Thailand.

Secretariat of the Cabinet. (2015). *Cabinet Resolution 16 June 2015*. Retrieved June 30, 2018, from http://www.cabinet.thaigov.go.th/iframe.php?url=http://www.cabinet.thaigov.go.th/cc_main21.htm

Sisaowalak, I. (2006). *Handout Laws Relating to Agriculture and Agricultural Institutions (LA 678)*. Bangkok: Faculty of Law Ramkhamhaeng University.

Thailand Development Research Institute. (2008). *Study Report on the Strategy of Land Management: Land Holding Planning Land conservation and development and conservation or Prohibition of State Land Propose to the Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning*. Bangkok: Viton Printing Factory (1997).

The Lease Control Act, B.E. 2517.

Wichailak, S. & Wichailak, S. (1950). *Lease Control Act, 1950*. Bangkok: Nitiwate Publishing.

Wongwatanasan, C. (1983). *Law and Land Reform for Agriculture*. (4th ed.). Bangkok: Ramkhamhaeng University Press.