

ปัญหาทางกฎหมายในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน
ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
Legal Issues in Revoking Administrative Orders to Allow Land Use in
Agricultural Land Reform Zones

สิรินันท์ พรหมมณี¹, รองศาสตราจารย์ ดร.จิตตรารมย์ รัตนวุฒิ²

Sitinan Prommanee¹, Associate Professor Dr. Jiddarom Ruttanawut²

1 นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

โทร. 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมล 65052538203@student.sru.ac.th

2 อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

โทร. 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมล lawman077355623@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) หลักการ แนวคิด และกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง 2) หน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่ออนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 3) อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่ง อนุญาตดังกล่าว โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ รวบรวมศึกษาข้อมูลจากกฎหมาย หนังสือ บทความวิชาการ เรียบเรียงด้วยวิธีการพรรณนาความ ผลการศึกษาพบว่า 1) แนวคิดการปฏิรูปที่ดินมีขึ้นเพื่อนำที่ดินกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในครอบครองของรัฐไปจัดสรร ให้แก่เกษตรกรใช้ประกอบเกษตรกรรม 2) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งอนุญาต เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนับตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 จนถึงวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2564 และนับตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2564 เป็นต้นมา ผู้มีอำนาจดังกล่าว ได้เปลี่ยนเป็นเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 3) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่ได้กำหนดการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จึงต้องใช้บังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 34/2565 ได้วินิจฉัยให้ผู้มีอำนาจอนุญาตคนปัจจุบันเป็นผู้มีอำนาจเพิกถอนมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐของ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง ค.ศ. 1976 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จึงมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปัจจุบัน โดยกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจออกและเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คำสำคัญ : คำสั่งทางปกครอง การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

Abstract

This study aims to study 1) principles, concepts, theories, and laws regarding the revocation of administrative orders, 2) duties and powers of officials in issuing administrative orders to allow farmers to utilize land in agricultural land reform areas, and 3) powers of officials with the authority to revoke administrative orders to allow farmers to utilize land in agricultural land reform areas. This research was qualitative and employed the use of documents, including laws, books, academic articles, and court decisions. The data was analyzed and synthesized using a descriptive format.

The study found that 1) the concept of agricultural land reform was to allocate land owned by or in the possession of the state to farmers for agricultural use, with the state holding the rights to that land. 2) The provincial land reform committee was the one with the authority to issue orders allowing farmers to use land in the agricultural land reform area from July 25, 1992 to July 15, 2021, and since July 16, 2021, the person with the authority has changed to the Secretary-General of the Agricultural Land Reform Office. 3) The Agricultural Land Reform Act of 1975 did not specify the form and method for revoking such orders. Therefore, the Administrative Procedure Act of 1996 must be enforced. According to the opinion of the Administrative Procedure Committee, Case No. 34/2022, it was ruled that the Secretary-General of the Agricultural Land Reform Office is the one with the authority to revoke the resolution or permission order of the provincial land reform committee that was previously made, which is inconsistent with the ruling of the Council of State of the French Republic and the Administrative Procedure Act 1976 of the Federal Republic of Germany and is inconsistent with the Administrative Procedure Act B.E. 2539. Therefore, the following recommendations are made: 1) Policy recommendations: To comply with the opinion of the Administrative Procedure Committee, Case No. 34/2565, temporarily, before the amendment of the law is completed; and 2) Legal recommendations: To amend the Agricultural Land Reform Act B.E. 2518 and the current Agricultural Land Reform Committee regulations, by stipulating that the Provincial Land Reform Committees have the authority to issue and revoke such orders.

Keywords : Administrative order, Agricultural land reform, Provincial Land Reform Committee

บทนำ

การปฏิรูปที่ดิน (Land Reform) เป็นกระบวนการทางการเมืองและเศรษฐกิจที่มีเป้าหมายในการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการครอบครองทรัพยากรที่ดิน โดยเป็นมาตรการที่มุ่งเน้นการสร้างความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปโดยมุ่งเน้นไปที่การสร้างความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) ภายใต้แนวคิดการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชน เพื่อลดการผูกขาดทรัพยากรของกลุ่มชนชั้นนำ และสร้างโอกาสให้กับกลุ่มเปราะบางในสังคม สำหรับประเทศไทยแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินปรากฏขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นแบบแผนทางกฎหมาย โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 81 ที่กำหนด “ให้รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่น ๆ” นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาด้านที่ดินทำกินของเกษตรกร โดยวิธีการนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองมาดำเนินการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กเพียงน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ โดยวิธีการให้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ด้วยการกำหนดจัดตั้งองค์กรเจ้าหน้าที่เพื่อทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไว้ 4 องค์กรด้วยกัน คือ 1) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา 6 ประกอบกับมาตรา 8) และ 2) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา 12 ประกอบกับมาตรา 19 (7)) 3) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา 13 ประกอบกับมาตรา 20 (5)) และ 4) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด สังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่จังหวัดที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด (มาตรา 11 วรรคหนึ่ง)

ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ประกาศ ณ วันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2535 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบฉบับดังกล่าวจำนวน 2 ครั้ง คือ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2538 โดยระเบียบทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวกำหนดให้ “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด”

เป็นเจ้าของหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับการประกอบเกษตรกรรมทั่วไปเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ และสำหรับการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่เนื้อที่ไม่เกิน 100 ไร่

ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ประกาศ ณ วันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2564 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2564 เพื่อยกเลิกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2535 และแก้ไขเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้ “เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หรือ “ผู้ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย” เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดังกล่าวแทนที่ “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” โดยไม่ได้กล่าวถึงวิธีการหรือกระบวนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกออกไปแล้วโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในอดีต

ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองสำหรับกรณีดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองหรือในชั้นเจ้าหน้าที่ ซึ่งนำไปสู่ความคลุมเครือว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐใครจะเป็นผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งเดิมซึ่งออกโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ในกรณีที่มีการตรวจสอบพบภายหลังว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยกฎหมาย แต่มีเหตุต้องเพิกถอนคำสั่ง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง
2. เพื่อศึกษาหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองในการอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
3. เพื่อศึกษาอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในการอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สมมติฐานการวิจัย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิหรือสถานภาพของบุคคลเป็นการเฉพาะรายหรือเฉพาะกรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำคำสั่งจึงต้องมีอำนาจในการจัดทำคำสั่ง จะต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจในการดำเนินการหรือจัดทำคำสั่งนั้นได้ ดังนั้น เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือผู้ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบที่ถือใช้บังคับในปัจจุบัน จึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการเพิกถอนมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตและเพิกถอนคำสั่งอนุญาต

สำหรับกรณีดังกล่าวไว้โดยชัดเจน และแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2564 เพื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุญาตที่ดินเป็นผู้จัดทำขึ้นได้

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยปัญหาทางกฎหมายในการเพิกถอนคำสั่งอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในประเด็นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ในกรณีที่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครอง โดยทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับพระราชบัญญัติ ระเบียบ และประกาศต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

อนึ่ง ในการศึกษาครั้งนี้จะไม่ทำการศึกษาประเด็นการเพิกถอนมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ในกรณีที่มีมติสั่งให้เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด หรือเมื่อสิทธิของเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน สิ้นสุดลงตามระเบียบฉบับดังกล่าว

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ ดำเนินการศึกษาด้วยระบบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งทำการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ตั๋วบทกฎหมาย และคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา ทั้งในส่วนที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อหาบทสรุปและข้อเสนอแนะ ในประเด็นปัญหาดังกล่าว

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

1. ผลการวิจัย

ผู้ศึกษาแบ่งผลการศึกษานี้ออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย ผลการศึกษากฎหมายประเทศไทย และผลการศึกษากฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษา ดังนี้

1.1 กฎหมายประเทศไทย

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ปรากฏว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

รวมถึงระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการออกแก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการอนุญาตสิทธิให้แก่เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ได้กำหนดรูปแบบและวิธีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ในชั้นเจ้าหน้าที่ไว้ การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจึงต้องอาศัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง และผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนสั่งทางปกครองซึ่งตนหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตนกระทำได้ ดังนั้น เมื่อปรากฏเหตุ หรือตรวจสอบพบเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตรวจสอบพบเหตุเอง หรือเป็นกรณีที่คู่กรณียื่นคำร้องขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 จนถึงวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2564 และเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือปฏิรูปที่ดินจังหวัดในฐานะผู้ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2564 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2564 จนถึงปัจจุบัน จึงเป็นผู้มีอำนาจเพิกถอนมติหรือคำสั่งอนุญาตดังกล่าวที่ตนได้กระทำให้ขึ้นตามช่วงเวลาของการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าว

ส่วนกรณีการเพิกถอนมติอนุญาตของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งตรวจสอบพบเหตุแห่งการเพิกถอนภายหลังการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2564 แล้วนั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณามีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ 34/2565 ว่า เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือปฏิรูปที่ดินจังหวัดในฐานะผู้ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าว ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2564) เป็นผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุญาตของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ได้กระทำให้ขึ้นก่อนหน้าโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบกับ

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2535 ได้ แต่เฉพาะกรณีการเพิกถอนมติอนุญาตสำหรับการประกอบเกษตรกรรมทั่วไปเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ เท่านั้น

1.2 กฎหมายต่างประเทศ

1.2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประมวลกฎหมายว่าด้วยการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและหน่วยงานทางปกครอง (Code des Relations Entre le Public et l'Administration : CRPA) ไม่ได้กำหนดหรือวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงล้างนิติกรรมทางปกครองไว้ การพิจารณาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงล้างนิติกรรมทางปกครองจึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์ที่สภาแห่งรัฐได้วางไว้แล้ว ซึ่งได้แก่

1) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำนิติกรรมทางปกครอง ตามหลักอำนาจชนาน (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 1994 คดี Joly)

2) ผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำนิติกรรมทางปกครอง ตามหลักการควบคุมและตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1982 คดี Berjon)

3) กรณีปรากฏว่าผู้มีอำนาจที่จะยกเลิกนิติกรรมทางปกครองมีการเปลี่ยนแปลงไปหรืออำนาจของผู้นั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อำนาจในการยกเลิกและแก้ไขนิติกรรมทางปกครองจะเป็นอำนาจของผู้มีอำนาจรายใหม่ โดยจะยกเลิกทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 2005 คดี M. Ilouane)

1.2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง ค.ศ. 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz : VwVFG) ได้กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ในมาตรา 48 (5) ประกอบกับมาตรา 3 (1) ข้อ 1 และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายไว้ในมาตรา 49 (5) ประกอบกับมาตรา 3 (1) ข้อ 1 ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา คือ หน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจทางปกครองเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ หรือสิทธิ หรือนิติสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับสถานที่นั้นตั้งอยู่เป็นหน่วยงานมีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง และ 2) ผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ตามหลักการควบคุมและตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงล้างคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

2. อภิปรายผล

จากผลการศึกษาข้างต้น สามารถแยกประเด็นอภิปรายผลได้เป็น 3 ประเด็น รายละเอียดดังนี้

2.1 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในการอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

2.1.1 การออกคำสั่งอนุญาตโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

การออกคำสั่งทางปกครองในการอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในรูปแบบคณะกรรมการ เป็นการกระจายอำนาจทางปกครอง เพื่อออกคำสั่งทางปกครองจากคณะกรรมการ

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามตำแหน่งรวมจำนวน 20 คน ซึ่งเมื่อวิเคราะห์โครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นกรรมการ จึงย่อมจะผ่านกระบวนการตรวจสอบสิทธิและรวมถึงตรวจสอบความถูกต้องของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมได้อย่างรอบคอบ เพราะมีเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนได้เสียในที่ดินในเขตท้องที่ที่จะทำการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาร่วมทำการพิจารณาอย่างรอบด้าน ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่จัดทำขึ้นโดยรูปแบบ คณะกรรมการนี้ ภายใต้วิธีการของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ยอมรับว่า มีความหนักแน่นในสิทธิและมีความสำคัญ ข้อยืนยันที่กล่าวถูกบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 48 ประกอบกับ มาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มีให้นำบททั่วไปมาใช้แก่กรณีการ อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่กระทำขึ้นโดยคณะกรรมการ และกรณีดังกล่าวต้องฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อ พิจารณาวินิจฉัยเท่านั้น ดังนั้น คำสั่งทางปกครองในการอนุญาตสิทธิให้แก่เกษตรกรซึ่งออกโดยคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยสภาพแห่งสิทธิแล้ว จึงมีสาระสำคัญทางเนื้อหาและวิธีการโต้แย้งสิทธิที่หนักแน่นกว่า คำสั่งทางปกครองที่กระทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่รัฐเพียงคนเดียว จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงทำให้คำสั่งทางปกครอง ในการอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งออกโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีความมั่นคงทางนิติฐานะในระดับแน่นอนและแน่ชัดอีกประการหนึ่งด้วย ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงทาง นิติฐานะของคำสั่งทางปกครองนี้ เป็นหลักสำคัญของความน่าเชื่อถือของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ บุคคล ต้องสามารถเชื่อมั่นในกฎหมายและสิทธิต่าง ๆ ที่เกิดจากกฎหมาย ตลอดจนต้องได้รับการคุ้มครองความเชื่อใน ผลทางกฎหมาย รวมทั้งมาตรการของฝ่ายปกครองต้องมีความแน่นอนและมีเสถียรภาพ เมื่อมติอนุญาตจัดสรร ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรได้กระทำขึ้นโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ความผิดพลาดบกพร่องในการมีมติหรือทำคำสั่งดังกล่าวจึงเกิดความผิดพลาดได้น้อย เนื่องจากมีการทวนสอบ ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลผู้ถือครองทำประโยชน์ที่ดิน คุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอและตำแหน่งที่ดินที่นำมาดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจากผู้แทนเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนได้เสียอย่างเพียงพอ

2.1.2 การออกคำสั่งอนุญาตโดยเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เป็นรูปแบบการทำคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่รัฐคนเดียว กล่าวคือ โดยเลขาธิการสำนักงานการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย โดยอาศัย อำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 ประกอบกับ ระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดิน ให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของ เกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ซึ่งสามารถอนุญาตสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกรได้เฉพาะกรณีการประกอบ เกษตรกรรมทั่วไปเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่เท่านั้น เมื่อพิจารณาจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง แล้ว แหล่งฐานอำนาจเกิดขึ้นมาจากระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2564 ที่ตราขึ้นโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 (7) จึงไม่มีความขาดสายจากอำนาจแห่งกฎหมายและหากพิจารณาประกอบกับหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ อันเป็นหลักการประกอบของหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองแล้ว จึงเห็นได้ว่า การตราระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2564 มีความสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง แม้ระเบียบจะได้รับรองในทางลทรูปให้ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองจากรูปแบบของคณะกรรมการ ให้เหลือไว้เพียงรูปแบบเจ้าหน้าที่รัฐเพียงคนเดียว

2.2 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

การเพิกถอนคำสั่งอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในชั้นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ได้ปรากฏการดำเนินการออกเป็น 2 ช่วงเวลา และ 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบคณะกรรมการ โดย “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” และรูปแบบเจ้าหน้าที่รัฐเพียงคนเดียว โดย “เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจเพิกถอนมติอนุญาตได้ 2 กรณี คือ กรณีมีมติอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์สำหรับการประกอบเกษตรกรรมทั่วไปเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ และสำหรับการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่เนื้อที่ไม่เกิน 100 ไร่ ซึ่งตนเป็นผู้กระทำขึ้น ตามมาตรา 49 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 30 แห่งพระบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538 ได้นับตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 จนถึงวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2564

2) เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือปฏิรูปที่ดินจังหวัด ในฐานะผู้ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุญาตได้เพียงกรณีเดียว คือ กรณีการอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์สำหรับการประกอบเกษตรกรรมทั่วไปเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ ซึ่งตนเป็นผู้กระทำขึ้น ตามมาตรา 49 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 30 แห่งพระบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2564 นับตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2564 เป็นต้นมา

2.3 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกรณีเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในการอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

จากการศึกษาแม้ปรากฏว่า ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการเพิกถอนมติอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจะได้ถูกวินิจฉัยโดยคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามบันทึกความเห็นเรื่องเสร็จที่ 34/2565 ไว้แล้วก็ตาม โดยมีความเห็นว่า เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือปฏิรูปที่ดินจังหวัด ในฐานะผู้ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจเพิกถอนมติอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งได้กระทำไว้โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ แต่ทว่าความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าวนี้ มีไขข้อกฎหมายที่จะก่อตั้งอำนาจให้แก่เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย ให้มีอำนาจเพิกถอนมติอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งกระทำขึ้นโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2535 ได้ และเมื่อพิจารณาหลักแห่งความเหมาะสมอันเป็นหลักการส่วนประกอบสำคัญของหลักการควบคุมการใช้อำนาจรัฐภายใต้หลักสัดส่วน เห็นได้ว่า การตราระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2564 ปรากฏช่องว่างทางกฎหมายที่สำคัญ คือ ประเด็นของการรับรองอำนาจในการลบล้างคำสั่งทางปกครองที่กระทำขึ้นโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ถูกยกเลิกไป และแทนที่ด้วยอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเพียงคนเดียว คือ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือปฏิรูปที่ดินจังหวัดในฐานะผู้ได้รับมอบหมาย ผลของการบังคับใช้ระเบียบฉบับนี้จึงไม่สอดคล้องกับหลักแห่งความเหมาะสม เพราะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่อาจตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2535 แล้ว เห็นว่า ระเบียบฉบับดังกล่าวได้กำหนดรับรองอำนาจให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจอนุญาตเกษตรกรสำหรับการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ (โค กระบือ ม้า) จำนวนเนื้อที่ไม่เกิน 100 ไร่ ไร่ด้วย แต่ทว่าตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2564 ซึ่งเป็นระเบียบฉบับปัจจุบัน ได้ลบล้างอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และไม่ปรากฏการกำหนดรับรองอำนาจการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวซึ่งกระทำขึ้นโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไว้แต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง ค.ศ. 1976 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในประเด็นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว เห็นว่า ประเทศดังกล่าวต่างก็ได้วางหลักกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองและผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ตามหลักอำนาจขานและหลักการควบคุมและตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง และในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจยกเลิกนิติกรรมทางปกครองหรืออำนาจของผู้นั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในช่วงที่จะมีการยกเลิกและแก้ไขนิติกรรมทางปกครองแล้ว สภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ได้มีคำวินิจฉัย ลงวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 2005 คดี M. Ilouane ว่า ผู้มีอำนาจรายใหม่เป็นผู้มีอำนาจยกเลิกและแก้ไขนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว แต่กรณีดังกล่าวผู้มีอำนาจรายเดิมและผู้มีอำนาจรายใหม่ต่างก็อยู่ในรูปแบบของเจ้าหน้าที่รัฐเพียงคนเดียว ซึ่งต่างกับกรณีศึกษาที่ผู้มีอำนาจรายเดิมอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ และผู้มีอำนาจรายใหม่อยู่ในรูปแบบของเจ้าหน้าที่รัฐเพียงคนเดียว กับทั้งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 49 ก็ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองและผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ฉะนั้น เพื่อให้การเพิกถอนคำสั่งอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขต

ปฏิรูปที่ดินสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 49 และหลักกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามประเด็นศึกษานี้ จึงควรเป็นคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ทั้งนี้ ตามหลักอำนาจชนาน

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การวิจัยนี้มุ่งเน้นศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า

1.1 ความไม่ชัดเจนในกฎหมาย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบที่เกี่ยวข้องไม่ได้ระบุถึงขั้นตอนและกระบวนการในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กรณีการอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างชัดเจน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะเมื่อมีการตรวจสอบพบภายหลังว่าคำสั่งอนุญาตที่ออกไปก่อนหน้านี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยกฎหมายแต่มีเหตุต้องเพิกถอนคำสั่ง การขาดแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวทำให้กระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกฎหมายและคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

1.2 การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2564 ที่กำหนดให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้มีอำนาจในการคัดเลือกและจัดสรรที่ดินแทนคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองสำหรับกรณีดังกล่าวซึ่งออกโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไปก่อนหน้านี้ การที่ระเบียบใหม่ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนถึงอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกไปก่อนการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่และความเชื่อมั่นของเกษตรกรและประชาชน

2. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาที่ปรากฏ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกรณีการอนุญาตเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่เคยกระทำไว้โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงควรกำหนดขึ้นเป็นนโยบายในการให้นำเอาแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามบันทึกความเห็นเรื่องเสร็จที่ 34/2565 มาใช้บังคับไปพลางก่อน โดยให้ถือเอาว่า เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือปฏิรูปที่ดินจังหวัดในฐานะผู้ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุญาตเกษตรกรเข้าทำ

ประโยชน์ในที่ดินสำหรับการประกอบเกษตรกรรมทั่วไปเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ ที่ได้เคยกระทำไว้โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จนกว่าจะได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวนี้เสร็จสิ้น

2.2 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

1) การรับรองอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเกี่ยวกับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ในพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 20 ซึ่งเป็นบทบัญญัติอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยเพิ่มอนุมาตรา (7) ในมาตราดังกล่าว มีเนื้อความบทบัญญัติว่า

“(7) การคัดเลือก จัดที่ดิน หรือออกคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสำหรับการประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่เนื้อที่ดินไม่เกินกว่า 50 ไร่ และสำหรับการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่เนื้อที่ดินไม่เกินกว่า 100 ไร่ ตลอดจนการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว”

2) การรับรองอำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเกี่ยวกับการเพิกถอนการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 โดยเพิ่มเติมเนื้อความดังต่อไปนี้ เป็นวรรคที่สองในข้อ 11 ในทำนองว่า

“ในกรณีที่ปรากฏเหตุแห่งการเพิกถอนมติให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีการประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเลี้ยงสัตว์ใหญ่เนื้อที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ หรือกรณีการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่เนื้อที่ดินไม่เกิน 100 ไร่ ซึ่งกระทำขึ้นโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยมีมติคำสั่งอนุญาตไว้ก่อนการบังคับใช้ระเบียบฉบับนี้ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้มีอำนาจเพิกถอนมตินั้น”

2.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาครั้งต่อไป

เนื่องจากการเสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2564 ที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 2.2 นั้น จะยังผลให้การจัดสรรสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สำหรับกรณีการประกอบเกษตรกรรมทั่วไปเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ และการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่เนื้อที่ไม่เกิน 100 ไร่ เป็นอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด แต่ทว่าระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2564 ยังคงมีผลใช้บังคับและยังคงกำหนดหน้าที่และอำนาจให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาจัดสรรสิทธิในที่ดินสำหรับการประกอบเกษตรกรรมทั่วไปเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ไว้ด้วยเช่นเดียวกัน จึงกลายเป็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาจัดสรรสิทธิในที่ดินสำหรับกรณีมี 2 องค์กรเจ้าหน้าที่ด้วยกัน กล่าวคือ 1) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และ 2) เลขาธิการสำนักงาน

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งเลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี พ.ศ. 2564 ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงข้อดีของการออกคำสั่งทางปกครอง รวมถึงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐเพียงคนเดียวแล้ว ย่อมมีความรวดเร็วและความคล่องตัวในการจัดสรรสิทธิและเพิกถอนสิทธิในที่ดินดังกล่าว ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ควรทำการศึกษาต่อไปว่า เลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งเลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย ควรใช้อำนาจพิจารณาจัดสรรสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรสำหรับกรณีการประกอบเกษตรกรรมทั่วไปเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ ได้แค่ไหนเพียงใด ได้สำหรับกรณีใดบ้าง เช่น กรณีการสละสิทธิในที่ดิน หรือการตกทอดทางมรดกสิทธิในที่ดินจากเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิให้แก่คู่สมรส หรือสามี หรือภรรยา หรือบุตรของเกษตรกรผู้นั้น ส่วนกรณีการสละสิทธิในที่ดิน หรือการตกทอดทางมรดกสิทธิในที่ดินจากเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิให้แก่ทายาทอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรส หรือสามี หรือภรรยา หรือบุตร ให้เป็นอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532. (2532, 8 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 106 ตอนที่ 149 ฉบับพิเศษ
- พัชมา จิตรมหีมา. (2564). **คำสั่งทางปกครองและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เปรียบเทียบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส**. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540. (2540, 24 มิถุนายน). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 114 ตอนที่ 49 ง
- ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535. (2535, 24 กรกฎาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 109 ตอนที่ 80
- ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537. (2537, 17 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 111 ตอนที่ 46 ง
- ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538. (2538, 9 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 112 ตอนที่ 90 ง

- ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564. (2564, 15 กรกฎาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 138 ตอนพิเศษ 158 ง
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517. (2517, 7 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 91 ตอนที่ 169 ฉบับพิเศษ
- วรรณาริ สิงโต. (ม.ป.ป.). **การคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตกรณียกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน**. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 20-23.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2559). **หลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการลบล้างนิติกรรมทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส**. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักงานปฏิรูปเพื่อสังคมไทยที่เป็นธรรม. (2555). **คู่มือการปฏิรูปที่ดิน**. กรุงเทพฯ ฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- Powelson, John H. and Stock, Richard. (1990). **The Peasant Betrayed: Agriculture and Land Reform in the Third World**. Washington D.C. : Cato Institute. pp. 18-19.