

กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จัดทำโดย

สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ .....

ชื่อหนังสือ	:	กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
จำนวนหน้า	:	๕๔๓ หน้า
ผู้จัดทำ	:	สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
จัดพิมพ์โดย	:	สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เลขที่ ๑ ถนนราชดำเนินนอก แขวงบ้านพานถม เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐ โทรศัพท์ ๐-๒๒๘๑-๒๙๐๔ โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๒๙๐๔
รูปเล่ม	:	สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คำนำ

นับแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘ มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อีก ๒ ครั้ง โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งการใช้และการตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวของบุคลากรในสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะผู้รับผิดชอบโครงการจึงได้จัดทำ “โครงการ Unit School เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เพื่อรวบรวมและศึกษาเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง มติ คำพิพากษา ความเห็น หนังสือตอบข้อหารือ และหนังสือกำหนดแนวการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเพื่อจัดทำคำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับนี้ โดยกำหนดให้มีเนื้อหาเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา ๑ - มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง มติ คำพิพากษา ความเห็น หนังสือตอบข้อหารือ และหนังสือกำหนดแนวการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้บุคลากรของ ส.ป.ก. ใช้ประกอบการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า คำอธิบายฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อบุคลากรของ ส.ป.ก. ท้ายที่สุดนี้ คณะผู้รับผิดชอบโครงการขอขอบพระคุณผู้บริหาร ส.ป.ก. ทุกท่าน ที่ให้การสนับสนุนจนทำให้เกิดโครงการและคำอธิบายฉบับนี้ขึ้นมา

คณะผู้รับผิดชอบโครงการ
กันยายน ๒๕๖๙

สารบัญ

หน้า

คำนำ ก
สารบัญ ข
๑. ประวัติความเป็นมาของการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย ๑
๑.๑ สมัยสุโขทัย ๑
๑.๒ สมัยอยุธยา ๑
๑.๓ สมัยรัตนโกสินทร์ ๒
๑.๔ สมัยปัจจุบัน ๔
๑.๔.๑ ก่อนประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี ๒๔๗๕ – ๒๕๐๓ ๔
๑.๔.๒ ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ – ๕ (พ.ศ. ๒๕๐๔ – ๒๕๒๙) ๕
๑.๔.๓ ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ – ๑๐ ๗
๑.๔.๔ ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ – ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๗๐) ๘
๒. ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ๑๕
๓. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ๑๘
๓.๑ ชื่อพระราชบัญญัติ ๑๘
๓.๑.๑ ปัญหาและสาเหตุของปัญหา ๑๘
๓.๑.๒ วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ ๑๘
๓.๒ วันใช้บังคับ ๒๑
๓.๒.๑ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ๒๑
๓.๒.๒ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ ๒๑
๓.๒.๓ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ๒๑
๓.๓ บทยกเลิกกฎหมาย ๒๒
๓.๔ บทนิยาม ๒๒
๓.๔.๑ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๒๒
๓.๔.๒ เขตปฏิรูปที่ดิน ๒๔
๓.๔.๓ ที่ดินของรัฐ ๒๔
๓.๔.๔ เจ้าของที่ดิน ๒๗
๓.๔.๕ เกษตรกรรม ๒๗
๓.๔.๖ เกษตรกร ๒๙
๓.๔.๗ สถาบันเกษตรกร ๓๔
๓.๔.๘ การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๓๕
๓.๔.๙ ค่าเช่าที่ดิน ๓๗
๓.๔.๑๐ เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ๓๗
๓.๔.๑๑ บุคคลในครอบครัวเดียวกัน ๓๘
๓.๔.๑๒ พนักงานเจ้าหน้าที่ ๓๙

๓.๔.๑๓ คณะกรรมการ ๔๑
๓.๔.๑๔ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔๑
๓.๔.๑๕ รัฐมนตรี ๔๑
๓.๕ มาตรารักษาการ ๔๑
๓.๖ หมวด ๑ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๔๒
๓.๖.๑ มาตรา ๖ การจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๔๒
๓.๖.๒ มาตรา ๗ ฐานะและหัวหน้าของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๔๓
๓.๖.๓ มาตรา ๘ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๕๒
๓.๖.๔ มาตรา ๙ การจัดตั้ง รายได้ การใช้จ่าย การเก็บรักษา
และการเบิกจ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๕๓
๓.๖.๕ มาตรา ๑๐ แหล่งที่มาของเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๖๒
๓.๖.๖ มาตรา ๑๑ การจัดตั้ง หน้าที่ และอำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖๓
๓.๗ หมวด ๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๖๕
๓.๗.๑ มาตรา ๑๒ การจัดตั้งและองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๖๕
๓.๗.๒ มาตรา ๑๓ การจัดตั้งและองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗๒
๓.๗.๓ มาตรา ๑๔ วาระอยู่ในตำแหน่งของกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้ง
และกรรมการผู้ได้รับแต่งตั้งซ่อม ๗๗
๓.๗.๔ มาตรา ๑๕ ลักษณะต้องห้ามของกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งและกรรมการผู้ได้รับแต่งตั้งซ่อม ๗๘
๓.๗.๕ มาตรา ๑๖ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้ง
และกรรมการผู้ได้รับแต่งตั้งซ่อม ๗๙
๓.๗.๖ มาตรา ๑๗ องค์ประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘๐
๓.๗.๗ มาตรา ๑๘ องค์มติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๘๔
๓.๗.๘ มาตรา ๑๙ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๙๑
๓.๗.๙ มาตรา ๒๐ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๑๖
๓.๗.๑๐ มาตรา ๒๑ อำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๑๒๐
๓.๗.๑๑ มาตรา ๒๒ ประกาศและการตรวจสอบรายรับรายจ่าย
ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๑๒๑
๓.๗.๑๒ มาตรา ๒๓ การตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม การทำประโยชน์ หรือกิจการอื่น
และบัตรพนักงานเจ้าหน้าที่ ๑๒๕
๓.๗.๑๓ มาตรา ๒๔ เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ๑๓๖
๓.๘ หมวด ๓ การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๑๓๗
๓.๘.๑ มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ๑๓๗
๓.๘.๒ มาตรา ๒๕ ทวิ ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มา
เป็นแปลงเล็กแปลงน้อยไม่ต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ๑๔๔

๓.๘.๓ มาตรา ๒๖ การถอนสภาพหรือการเพิกถอนและ/หรือการนำที่ดินของรัฐ
มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๑๔๖
๓.๘.๔ มาตรา ๒๗ อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ๒๕๑
๓.๘.๕ มาตรา ๒๘ ข้อห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันภายใน ๓ ปี
นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ ๒๕๓
๓.๘.๖ มาตรา ๒๙ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๒๕๘
๓.๘.๗ มาตรา ๓๐ การจัดที่ดินให้เกษตรกร สถาบันเกษตรกร หรือบุคคล ๒๗๖
๓.๘.๘ มาตรา ๓๑ การจัดที่ดินให้เกษตรกรเกินกว่าที่กำหนดในมาตรา ๓๐ ๓๖๒
๓.๘.๙ มาตรา ๓๒ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๙ หรือการได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ
ทำให้สิทธิของผู้เช่าสิ้นสุดลง ๓๗๔
๓.๘.๑๐ มาตรา ๓๓ การแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดของที่ดิน ที่ตั้งที่ดิน และการทำประโยชน์
ในที่ดิน เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ ๓๗๕
๓.๘.๑๑ มาตรา ๓๔ การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๓๗๗
๓.๘.๑๒ มาตรา ๓๕ การชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อหรือเวนคืน ๓๘๕
๓.๘.๑๓ มาตรา ๓๖ การกำหนด การแจ้ง และการอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ๓๘๗
๓.๘.๑๔ มาตรา ๓๖ ทวิ กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรมได้มา และการออกหนังสือแสองสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน
ในที่ดินดังกล่าว ๓๘๘
๓.๘.๑๕ มาตรา ๓๗ ข้อห้ามยกอายุความครอบครองขึ้นต่อสู้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม ๓๙๖
๓.๘.๑๖ มาตรา ๓๘ การยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม ๓๙๗
๓.๘.๑๗ มาตรา ๓๙ ข้อห้ามบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำการแบ่งแยก
หรือโอนสิทธิในที่ดิน ๓๙๙
๓.๙ หมวด ๔ อุทธรณ์ ๔๐๙
๓.๙.๑ มาตรา ๔๐ วิธีการและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ๔๐๙
๓.๙.๒ มาตรา ๔๑ การจัดตั้งและองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์ ๔๑๓
๓.๙.๓ มาตรา ๔๒ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอุทธรณ์ ๔๑๔
๓.๙.๔ มาตรา ๔๓ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการอุทธรณ์ ๔๑๗
๓.๙.๕ มาตรา ๔๔ วาระอยู่ในตำแหน่งของกรรมการอุทธรณ์ซึ่งได้รับแต่งตั้งและกรรมการอุทธรณ์
ผู้ได้รับแต่งตั้งซ่อม ๔๑๗
๓.๙.๖ มาตรา ๔๕ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการอุทธรณ์ซึ่งได้รับแต่งตั้ง
และกรรมการอุทธรณ์ผู้ได้รับแต่งตั้งซ่อม องค์ประชุมของคณะกรรมการอุทธรณ์
องค์มติของคณะกรรมการอุทธรณ์ ๔๑๘
๓.๙.๗ มาตรา ๔๖ การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นอุทธรณ์
และวิธีพิจารณาอุทธรณ์ ๔๑๘

๓.๑๐ หมวด ๕ บทกำหนดโทษ ๔๑๘
๓.๑๐.๑ มาตรา ๔๗ ผู้ขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๗ ๔๑๘
๓.๑๐.๒ มาตรา ๔๘ ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศที่ออกตามมาตรา ๓๓ ๔๑๙
๔. ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ๔๒๒
๔.๑ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและจัดทำร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ๔๒๒
๔.๑.๑ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ๔๒๓
๔.๑.๒ การจัดทำร่างกฎหมาย ๔๒๗
๔.๒ การเสนอร่างกฎหมายและ/หรือกฎ ๔๓๖
๔.๒.๑ การเสนอร่างกฎหมาย ๔๓๖
๔.๒.๒ การเสนอร่างกฎ ๔๔๖
๔.๓ ความเป็นมา และกระบวนการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ๔๕๕
๔.๓.๑ ความเป็นมาของการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ๔๕๖
๔.๓.๒ กระบวนการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ๔๕๗
๔.๔ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ๔๗๓
๔.๔.๑ หลักการและเหตุผล ๔๗๓
๔.๔.๒ ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มีจำนวน ๗๖ มาตรา ๖ หมวด และบทเฉพาะกาล ๔๗๔
๔.๔.๓ บทนิยาม ๔๗๔
๔.๔.๔ หมวด ๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔๗๘
๔.๔.๕ หมวด ๒ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๔๘๒
๔.๔.๖ หมวด ๓ กองทุนการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ๔๘๓
๔.๔.๗ หมวด ๔ การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ๔๘๖
๔.๔.๘ หมวด ๕ การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ๔๙๗
๔.๔.๙ หมวด ๖ มาตรการทางปกครอง ๔๙๙
๔.๔.๑๐ บทเฉพาะกาล ๕๐๑
๕. ปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา ๕๐๔
๕.๑ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ๕๐๔
๕.๑.๑ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๕๐๔
๕.๑.๒ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ ๕๒๘

๕.๑.๓ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ๕๒๘
๕.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา ๕๒๙
๕.๒.๑ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วย
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๕๒๙
๕.๒.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ ๕๔๑
๕.๒.๓ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ๕๔๑

บรรณานุกรม ๕๔๒

บทที่ ๑
ประวัติความเป็นมาของการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย

ประเทศไทยมีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยรัตนโกสินทร์ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดยมีพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ดังต่อไปนี้

๑.๑ สมัยสุโขทัย

สมัยสุโขทัยมีรูปแบบการปกครองแบบ “พ่อปกครองลูก” (Paternal Government) โดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจเหนือที่ดินและทรัพยากรทั้งหลาย และเป็นผู้กำหนดนโยบายทรัพยากรที่ดิน แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน

ตามหลักฐานที่บันทึกไว้ในศิลาจารึกหลักที่ ๓ ความว่า “ปลูกหมากพร้าว หมากลางทุกแห่ง เป็นป่าเป็นดงให้แผ้วให้ถาง ไพร่ฟ้าข้าไทขี่เรือไปค้าขี่ม้าไปขาย พ่อตายให้ไว้แก่ลูก พี่ตายให้ไว้แก่น้อง ” และศิลาจารึกหลักที่ ๑ ความว่า “สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน ” [๑] จะพบว่าในสมัยสุโขทัยมีการชักจูงให้ราษฎรหักร้างถางพง สร้างไร่นาและสวนขึ้น และให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเป็นการตอบแทนความวิริยะอุตสาหะ และแม้เมื่อบิดาตายไปบุตรก็ยังมีสิทธิได้รับต่อหรือแม้พี่ชายตายน้องก็ได้รับต่อมา เท่ากับว่าราษฎรชาวสุโขทัยมีสิทธิในทรัพย์สินที่ปลูกสร้างอย่างสมบูรณ์ ใครปลูกสร้างสิ่งใดไว้ก็ได้สิทธิเป็นเจ้าของสิ่งนั้น การที่มีข้อความในหลักศิลาจารึกดังกล่าว เท่ากับเป็นหลักประกันสิทธิให้แก่ราษฎร ทำให้ราษฎรมีความอุ่นใจ รู้สึกปลอดภัยและมีกำลังใจที่จะขวนขวายทำมาหากินตามความสามารถของตนต่อไป

๑.๒ สมัยอยุธยา

ในสมัยอยุธยาผู้ที่จะทำนาทำไร่จะต้องตระหนักถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีลักษณะแตกต่างไปจากสมัยสุโขทัย ซึ่งมีผลมาจากแนวการปกครองแบบใหม่ที่รับเอาแบบแผนจากขอมมาใช้ คือ ลัทธิเทวราชา พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของทุกสิ่งทุกอย่าง ซึ่งหมายถึงที่ดินทั่วอาณาจักรด้วย ดังปรากฏข้อความในบทพระอัยการเบ็ดเสร็จซึ่งประกาศเมื่อ พ.ศ. ๑๙๐๓ คือ ภายหลังตั้งกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีว่า “ในแว่นแคว้นกรุงเทพพระนครศรีอยุธยา เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้” ดังนั้น เมื่อพระองค์มีพระประสงค์ที่ดินแห่งใด เมื่อใด ก็มีพระราชอำนาจที่จะสั่งให้ราษฎรออกไปเสียจากที่นั้นโดยไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายแต่อย่างใด

แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า ราษฎรจะจับจองที่ดินเพื่อหักร้างถางพงไม่ได้ ราษฎรที่ประสงค์จะจับจองที่ดินจะต้องปฏิบัติตามบทในพระอัยการลักษณะอาญาหลวง บทที่ ๔๗ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดโก่นสร้างเลิกรั้งที่ไร่นาเรือกสวนนั้น ท่านให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอากร กำนันพันที่ ให้ไปดูที่เรือกสวนไร่นาอันโก่นสร้างขึ้น ให้รู้ว่ามากและน้อย ให้เสนา นายระวาง นายอากร เขียนฎีกาโฉนดให้ไว้แก่ผู้เลิกร้างโก่นสร้างขึ้นใหม่ และให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น โก่นสร้างเลิกรั้งที่ตำบลนั้นขึ้นใหม่ในปีนั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบโก่นสร้างเลิกรั้งเอาแต่อำเภอใจเอง มิได้บอกแก่เสนา นายระวาง นายอากร ๆ จับได้ก็ดี มีผู้มาฟ้องร้องก็ดี

---

[๑] วิไลเลขา ถาวรธนสาร และคณะ, พื้นฐานวัฒนธรรมไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๙), หน้า ๔๓๘.

พิจารณาเป็นสัจ ท่านให้ลงโทษ ๖ สถาน ถ้าทรงโปรดเกล้าฯให้ฆ่าตีเสีย ให้เอาอากรซึ่งบังไว้แขวนคอประจาน ๓ วัน แล้วให้ไหมจัตุรคูณ” [๒]

๑.๓ สมัยรัตนโกสินทร์

ในช่วงแรกของกรุงรัตนโกสินทร์ รูปแบบการปกครองยังเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การบริหารราชการยังคงเป็นแบบจตุสดมภ์ ซึ่งหน้าที่ของกรมนายังคงไม่เปลี่ยนแปลงมากนักจากสมัยกรุงศรีอยุธยา ในขณะที่ระบบไพร่และศักดินายังคงดำรงอยู่ต่อเนื่อง แต่มีความผ่อนคลายลงไปบ้างเมื่อเปรียบเทียบกับสมัยกรุงศรีอยุธยา รายได้สำคัญของรัฐมาจากภาษีและส่วย และจากการผูกขาดของรัฐด้านการค้ากับต่างชาติ เศรษฐกิจในยุคนี้นับว่ามีความเจริญขึ้นมาก เกิดการก่อตัวของชนชั้นนายทุน และการรับวิทยาการจากตะวันตกและจีน ส่วนประชาชนยังประกอบอาชีพเกษตรกรรมและหัตถกรรมเพื่อบริโภคและใช้ในครัวเรือนเป็นหลัก

สมัยรัชกาลที่ ๒ มีการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกรมนาเพิ่มเติม คือ ให้มีการเดินสวนเดินนา โดยยังไม่มีการเก็บค่านา แต่ยังคงเก็บหางข้าว (ค่านาที่จ่ายเป็นข้าวให้ทางการ โดยผู้จ่ายมีหน้าที่ที่จะต้องขนข้าวไปยังยุ้งฉางของทางการ) ตามอย่างโบราณ ซึ่งวิธีเก็บหางข้าวมี ๒ วิธี คือ

วิธีที่ ๑ นาคู่โค เป็นนาที่อาศัยได้ทั้งน้ำฝนและน้ำท่า เก็บหางข้าวทุกปีไม่ว่าจะทำนาหรือไม่ทำ โดยนับจำนวนโค ข้าหลวงเดินนาจะออกหนังสือให้แก่เจ้าของนา เรียกว่า ตราแดง

วิธีที่ ๒ นาฟางลอย เป็นที่ดินดอนอาศัยน้ำฝนเพียงอย่างเดียว เก็บหางข้าวในท้องที่ที่ทำนาได้จริงและได้ผล ถ้าไม่ได้ผลจะไม่เก็บโดยหนังสือที่ออกให้แก่เจ้าของนา เรียกว่า ใบจอง

สมัยรัชกาลที่ ๓ ทรงยึดแนวปฏิบัติด้านการจัดที่ดิน เช่นเดียวกับสมัยรัชกาลที่ ๒ และได้โปรดเกล้าฯ ให้เก็บค่านาเป็นตัวเงินแทนข้าวเปลือก

ต่อมาใน สมัยรัชกาลที่ ๔ ได้ทรงออกประกาศจำกัดเขตพื้นที่ที่ฝรั่งจะเช่าหรือซื้อได้ โดยระบุไว้ว่า ที่ดินที่อยู่ภายในพระนครออกไปเพียง ๒๐๐ เส้น เข้ามาโดยรอบ ห้ามมิให้ผู้ใดขายที่ดินแก่คนนอกประเทศที่เข้ามาอยู่ยังไม่ถึง ๑๐ ปี แต่สามารถให้เช่าได้ นอกจากนี้ยังได้มีการขุดคลองเพื่อใช้เป็นที่ทำสวนไร่นา [๓] นอกจากนั้นในสมัยรัชกาลที่ ๔ ยังมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินขึ้น ทั้งนี้เห็นจะเนื่องมาจากเพื่ออำนวยความสะดวกในการเก็บภาษีอากรค่านาเป็นสำคัญมากกว่าอย่างอื่น หนังสือสำคัญที่ออกสำหรับที่ดินในสมัยนั้น เรียกว่า “โฉนดตราแดง” มีข้าหลวงเดินนาแปดนายเป็นผู้ออกให้สำหรับที่นา เพื่อเก็บอากรค่านา เป็นค่าเก็บภาษีสำหรับนาคู่โค การเก็บภาษีอากรค่านาไม่มีข้อยกเว้น จะมีที่ดินมากน้อยเท่าไหร่ จะทำหรือไม่ทำก็ตาม ต้องเสียทั้งหมดเสมอทุกปี เพราะถือว่านาคู่โคเป็นที่นาที่ทำได้เสมอ เนื่องจากมีทั้งน้ำฝนและน้ำท่า ส่วนนาฟางลอย ถ้าทำประโยชน์ก็เสีย ไม่ทำประโยชน์ก็ไม่เสีย

“โฉนดตราแดง” เป็นใบนำตีตราชาดสีแดงแทนการลงชื่อ และไม่มีแผนที่ประจำติดอยู่ ได้มีการออกในแขวงกรุงเก่า (อยุธยา) อ่างทอง ลพบุรี และสุพรรณบุรี

ต่อมาได้มีการออกหนังสือสำคัญอีก ๒ อย่าง คือ “โฉนดสวน” และ “โฉนดป่า”

“โฉนดสวน” เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่สวน เป็นหนังสือแจ้งให้มาเสียค่าต้นผลไม้ยืนต้น มีบัญชีรายชื่อต้นผลไม้ ซึ่งมีอายุตั้งแต่ ๓ ปีขึ้นไป จำนวน ๗ ชนิด ซึ่งได้แก่ หมาก พลู มะปราง มะม่วง ทุเรียน

---

[๒] กำธร กำประเสริฐ และสุเมธ จานประดับ, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยและระบบกฎหมายหลัก, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๓), หน้า ๗๙-๘๐.

[๓] วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ และอาทิตยา พองพรหม, “พัฒนาการการจัดการทรัพยากรที่ดินในประเทศไทย,” ใน ๘๔ พรรษา เฉลิมพระบารมี ๓๖ ปี ส.ป.ก. (ม.ป.ท., ๒๕๕๔), หน้า ๔๑.

มังคุด ลางสาด และกำหนดอัตราค่าอากรไว้ด้วย ข้าหลวงเดินสวนแปดนายเป็นผู้ออกให้แก่เจ้าของสวนที่มีต้นผลไม้ยืนต้น

“โฉนดป่า” เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ป่า เป็นหมายเก็บภาษีสำหรับสวนผลไม้ล้มลุก การเก็บอากรเก็บตามจำนวนเนื้อที่ดินในโฉนด เจ้าเมืองกรมการเป็นผู้ออกให้แก่เจ้าของสวนผลไม้ล้มลุก

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ อาจถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นของการปฏิรูปที่ดินตามแบบสมัยใหม่เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการถือสิทธิในที่ดิน โดยทรงมีพระราชประสงค์ให้ผู้ทำประโยชน์ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินขึ้นชนิดหนึ่งซึ่งเป็นหนังสือสำคัญที่อนุญาตให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ หนังสือสำคัญดังกล่าวนี้เรียกว่า “โฉนดแผนที่”

“โฉนดแผนที่” การที่เรียกว่าโฉนดแผนที่นี้ก็เพราะว่ามีรูปแผนที่ติดอยู่ด้วย เพื่อให้แตกต่างจากโฉนดตราแดง โฉนดสวน และโฉนดป่า เพราะโฉนดทั้ง ๓ ประเภทดังกล่าวไม่มีแผนที่หลังโฉนด

โฉนดแผนที่นี้ ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ การออกโฉนดแผนที่มีการลงหมายเลขหลักเขตและเนื้อที่ให้ถี่ถ้วนโดยมีแผนที่อันถูกต้อง โฉนดแผนที่นั้นทำเป็นสองฉบับ ให้ไว้แก่เจ้าของที่ดินฉบับหนึ่ง อีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ ณ หอทะเบียนที่ดิน การโอนโฉนดแผนที่ต้องทำต่อเจ้าพนักงานหอทะเบียนและสลักหลังหนังสือสำคัญทั้งสองฉบับจึงจะสมบูรณ์

โฉนดแผนที่ฉบับแรกออกเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ ครั้นถึงวันที่ ๒๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ กระทรวงเกษตราธิการจึงได้มีประกาศยกเลิกหนังสือสำคัญต่าง ๆ ที่ใช้อยู่แต่ก่อนนั้น และบังคับให้เจ้าของที่ดินมารับโฉนดใหม่แทน โฉนดแผนที่นี้ตามประมวลกฎหมายที่ดินฉบับปัจจุบันถือว่าเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ ดังนั้น โฉนดแผนที่จึงเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ฉบับแรกในประเทศไทย

ในปี ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) ได้มีการออก “ตราจองชั่วคราว” ขึ้น โดยตราเป็นพระราชบัญญัติเรียกว่า “พระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. ๑๒๑” เหตุผลก็เนื่องจากว่า การออกโฉนดแผนที่เป็นไปอย่างล่าช้า เพราะต้องมีการทำแผนที่ระวาง แต่ราษฎรต้องการจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยเร็ว และได้มายื่นขอออกโฉนดแผนที่เป็นจำนวนมาก ทางราชการจึงจำเป็นต้องออกตราจองชั่วคราวให้ไปก่อน เพื่อจะได้นำมาเปลี่ยนเป็นโฉนดแผนที่ในภายหลัง

ตราจองชั่วคราวนี้มีลักษณะคล้ายกับโฉนดแผนที่ โดยทำเป็น ๒ ฉบับ และมีวิธีแก้ทะเบียนอย่างเดียวกันกับการแก้ทะเบียนโฉนดแผนที่ จนกระทั่งปี ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘) จึงได้เปลี่ยนชื่อ “พระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. ๑๒๑” เป็น “พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจองชั่วคราว ร.ศ. ๑๒๔”

การออก “โฉนดตราจอง” ได้ออกให้ในมณฑลพิษณุโลกเดิม ซึ่งได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดสุโขทัย จังหวัดพิจิตร จังหวัดอุตรดิตถ์ และบางส่วนของจังหวัดนครสวรรค์ โฉนดตราจองเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ปี พ.ศ. ๒๔๗๙ ได้มีการประกาศ “พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙” ในพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อราษฎรมาขออนุญาตจับจองที่ดินเพื่อเข้าทำประโยชน์ ทางราชการจะออกหนังสือสำคัญในการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ซึ่งมี ๒ ชนิด คือ “ใบเหยียบย่ำ” ซึ่งมีอายุในการทำประโยชน์ ๒ ปี และ “ตราจอง” ซึ่งมีอายุในการทำประโยชน์ ๓ ปี เมื่อผู้ได้รับอนุญาตตามตราจองได้ทำประโยชน์ครบตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็มีสิทธิมาขอ ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” จากทางราชการได้ หนังสือสำคัญชนิดนี้ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ถือว่าเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกัน

ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินขึ้นมาอีกหนึ่งฉบับ คือ “ประมวลกฎหมายที่ดิน” ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๗ ในกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติถึงการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ขึ้นอีกฉบับหนึ่ง คือ “โฉนดที่ดิน” ซึ่งได้ใช้อยู่จนถึงปัจจุบันนี้ [๔]

๑.๔ สมัยปัจจุบัน [๕]

๑.๔.๑ ก่อนประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ – ๒๕๐๓

ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เกิดการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะราษฎร์และสถาปนาระบอบประชาธิปไตยขึ้นในประเทศไทย จากนั้นคณะราษฎร์สายพลเรือนนำโดยนายปรีดี พนมยงค์ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจเพื่อพัฒนาประเทศ (ปี พ.ศ ๒๔๗๖) ในด้านที่ดินนั้น เสนอว่ารัฐบาลควรจะเป็นผู้ซื้อที่ดินกลับคืนจากเจ้าของนาซึ่งส่วนมากต้องการขายนามากกว่าปล่อยให้ชาวนาทำแล้วเก็บค่าเช่า โดยการออกใบกู้ให้แก่เจ้าของที่ดินถือไว้ตามราคาที่ดินของตน รัฐจะให้ดอกเบี้ยตามอัตราของการกู้เงิน เจ้าของที่ดินก็จะได้ดอกเบี้ยที่แน่นอนกว่าการให้เช่า ซึ่งการซื้อที่ดินกลับมาเป็นของรัฐบาลเป็นการช่วยให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมได้มาก แนวคิดดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับและไม่ได้นำไปปฏิบัติ โดยมูลเหตุสำคัญ คือ เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เป็นชนชั้นสูง มักคอยขัดขวางและรักษาผลประโยชน์ของตนเองไว้ อีกทั้งเค้าโครงเศรษฐกิจมิได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงเท่าที่ควร เพราะการนำระบบเศรษฐกิจรวมมาใช้ในประเทศไทย ไม่ใช่ผลสืบเนื่องมาจากการต่อสู้ระหว่างชนชั้น [๖]

ปี พ.ศ. ๒๔๗๘ รัฐบาลมีนโยบายให้สำรวจที่ดินว่างเปล่าที่ยังไม่มีเจ้าของ แล้วจัดวางระเบียบการจับจองที่ดินให้เหมาะสมแก่การเพาะปลูกและอัตภาพของบุคคล และได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมที่ดิน นอกจากนี้พบว่า ชาวนาเริ่มประสบปัญหาไร้ที่ดินทำกินและต้องมีสภาพเป็นผู้เช่า จึงให้กรมสหกรณ์ได้ดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ที่ดินขึ้นที่จังหวัดปทุมธานีในปีเดียวกัน

ต่อมาปี พ.ศ. ๒๔๘๓ รัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ประเทศไทยมีที่ดินรกร้างว่างเปล่ามิได้ทำประโยชน์อยู่เป็นจำนวนมาก ประกอบกับประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม แต่มีฐานะยากจนขาดแคลนที่ดินทำกินและต้องเช่าที่ดินของผู้อื่น จึงได้จัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้น โดยให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้ดำเนินการเพื่อช่วยเหลือคนจนให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง แต่เนื่องจากประชาชนที่เดือดร้อนมีจำนวนมากขึ้นจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึง ในปีเดียวกันจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์นิคม พ.ศ. ๒๔๘๓ ขึ้น และได้ดำเนินการด้านสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดที่ดินให้เกษตรกร ซึ่งที่ดินที่สมาชิกสหกรณ์ครอบครองและทำประโยชน์ สมาชิกมีสิทธิได้ “ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว” แต่ไม่ระบุเวลาในการทำประโยชน์ในที่ดิน

ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๘๔ การจัดที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ขึ้นกับการดำเนินงานของกรมที่ดินเป็นหลัก มีเพียงบางส่วนที่ดำเนินการในลักษณะสหกรณ์นิคมและนิคมสร้างตนเอง โดยกรมสหกรณ์และกรมประชาสงเคราะห์ตามลำดับ ซึ่งดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕ ที่ได้ตราขึ้นด้วยเหตุผลเพื่อให้การช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

---

[๔] ผดุงศักดิ์ นรนิติผดุงการ, กฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๑), หน้า ๑-๓.

[๕] วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ และอาทิตยา พองพรหม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕-๕๑.

[๖] มูลเหตุสำคัญนี้ มีหลายท่านไม่เห็นด้วย เนื่องจากไม่ปรากฏหลักฐานอย่างชัดเจน และเห็นว่า เป็นการกล่าวอ้างโดยฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย

โดยควบคุมที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เกิดประโยชน์ โดยให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทันทีที่ได้รับอนุญาตให้มีการถือครองที่ดินของรัฐ แต่มีเงื่อนไขต้องทำประโยชน์ในระยะเวลาที่กำหนดการห้ามโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเวลา ๕ ปี

ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินมีมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งใน ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ รัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลย์สงครามมีความตั้งใจที่จะปรับปรุงระบบการจัดที่ดินอีกครั้ง โดยได้ตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมทางสังคม พ.ศ. ๒๔๙๗ และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยรวบรวมเอาบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินมาประมวลไว้ในที่เดียวกัน กฎหมายฉบับนี้นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญอีกครั้งของการจัดที่ดินเพื่อประชาชน โดยระบุให้มีการตั้งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติขึ้นมาบริหารจัดการที่ดิน โดยประมวลกฎหมายที่ดินได้มีการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินไว้ โดยแบ่งขนาดการถือครองตามประเภทที่ดิน คือ ที่ดินเกษตรกรรมไม่เกิน ๕๐ ไร่ ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน ๑๐ ไร่ ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรมไม่เกิน ๕ ไร่ ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยไม่เกิน ๕ ไร่ ซึ่งต่อมามาตราที่เกี่ยวกับการจำกัดการถือครองที่ดินดังกล่าวถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๙ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

๑.๔.๒ ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ – ๕ (พ.ศ. ๒๕๐๔ – ๒๕๒๙)

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๐ – ๒๕๑๐ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ขึ้นหลายฉบับ นำไปสู่ความขัดแย้งในเรื่องที่ดินขึ้นในประเทศระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างต่อเนื่อง คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ แก้ไขเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งนับเป็นประกาศรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่าไม้สู่ส่วนกลางอย่างเต็มรูปแบบ โดยมีกรมป่าไม้เป็นองค์กรหลักในการดำเนินการ โดยรัฐได้เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๔ – ๒๕๐๙ ซึ่งมุ่งให้ความสำคัญด้านการจำแนกประเภทที่ดินและการจัดสรรที่ดินเพื่อการครองชีพ

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๐ – ๒๕๑๔ เป็นช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๒ ได้ให้ความสำคัญในด้านการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร ระบบการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร และสมรรถภาพของการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตทางเกษตรกรรม โดยในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ให้มีการจัดที่ดินแต่ไม่ห้ามการแบ่งแยกที่ดิน และการนำที่ดินไปใช้ในกิจการอื่นนอกเหนือจากการเกษตร รวมถึงที่ดินสามารถเปลี่ยนจากที่ดินของรัฐเป็นที่ดินเอกชนหรือกรรมสิทธิ์ของผู้รับที่ดินได้เมื่อผู้รับที่ดินทำตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แบ่งการจัดที่ดินออกเป็นสองประเภท คือ

(๑) การจัดที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเอง โดยกรมประชาสงเคราะห์จะเป็นผู้จัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนอยู่อาศัยและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง โดยจัดตั้งเป็นรูป “นิคมสร้างตนเอง” โดยคัดเลือกจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

(๒) การจัดที่ดินในรูปนิคมสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้จัดที่ดินของรัฐให้กับบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา ๓๕ ของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ให้เข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ แล้วจัดแบ่งที่ดินให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าครอบครองทำประโยชน์ต่อไป

ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕ – ๒๕๑๙) รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในด้านกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร โดยสนับสนุนให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ป้องกันหรือบรรเทาการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อการเกษตร เร่งรัดการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร ให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรดิน ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าว

ประชากรได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากอัตราการเกิดของประชากรสูงมาก จึงนำไปสู่ความต้องการที่ดินเพิ่มขึ้น ทำให้ปัญหาการถือครองที่ดินมีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ

ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๖ – ๒๕๑๘ ได้เกิดเหตุการณ์ประชาชนในภาคส่วนต่าง ๆ เรียกร้องให้รัฐบาลทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของชาวไร่ชาวนาที่ต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนเคยเป็นเจ้าของเพราะมีหนี้สินมาก และถูกนายทุนหรือพ่อค้าคนกลางเอารัดเอาเปรียบ จากแรงกดดันดังกล่าว รัฐจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยประกาศเจตนารมณ์ในการกระจายที่ดินของรัฐและเอกชนที่มีมากเกินความจำเป็นไปสู่เกษตรกรโดยตรงซึ่งเป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือไม่เพียงพอแก่การครองชีพ โดยรัฐจะเป็นผู้จ่ายค่าชดเชยที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินอย่างเป็นธรรม พร้อมกันนั้นได้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้น เพื่อดำเนินการตามภารกิจดังกล่าวให้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้ ส.ป.ก. มีการบริหารงานเทียบเท่ากรม มีคณะกรรมการบริหารระดับชาติ คือ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมกำกับนโยบายการปฏิรูปที่ดินของประเทศ

การประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งของการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทย โดยรัฐออกกฎหมายและจัดองค์กรควบคุมและจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมหรือกิจกรรมที่เกี่ยวเนื่องกับการเกษตรเท่านั้น รวมถึงจำกัดขนาดการถือครองและจำกัดสิทธิในการจำหน่ายจ่ายโอนให้บุคคลที่ไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมาย ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิเพื่อการใช้ประโยชน์ โดยที่ดินยังเป็นที่ดินของรัฐ ลักษณะของสิทธิจึงต่างกันกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ออกโดยกรมที่ดินภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่ให้สิทธิแก่ผู้ถือครองที่ดินในลักษณะกรรมสิทธิ์เอกชนโดยสมบูรณ์

หลังจากกรมที่ดินย้ายไปสังกัดกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๔ การบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทำให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กลับมีบทบาทอีกครั้งในการจัดการทรัพยากรที่ดินที่เป็นของรัฐ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับคนในสังคมไทยอย่างน้อย ๓ กลุ่ม คือ เกษตรกรหรือคนยากจนไร้ที่ดินทำกินที่เป็นฝ่ายต้องการที่ดิน กลุ่มคนรวยที่มีที่ดินในครอบครองจำนวนมาก และหน่วยงานรัฐที่ครอบครองที่ดินในหลายลักษณะ เช่น ที่ป่าไม้ ที่ดินสาธารณสมบัติ ที่ดินของหน่วยงานราชการใช้ประโยชน์ เช่น ที่ดินทหาร เป็นต้น การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการนำมากระจายสิทธิให้เกษตรกรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้ไม่สามารถจัดหาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกแซงของอำนาจทางการเมือง ทำให้ไม่สามารถนำที่ดินผืนใหญ่ที่ครอบครองโดยผู้มีอำนาจมากระจายการถือครองให้เกษตรกรได้ ส.ป.ก. กลายเป็นทบวงการเมืองที่รัฐใช้เป็นกลไกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินและป่าไม้ ซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน

ในปีเดียวกันรัฐยังได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ [๗] เพื่อดูแลจัดการที่ดินราชพัสดุซึ่งเป็นสมบัติของแผ่นดินโดยกรมธนารักษ์ สังกัดกระทรวงการคลังเป็นผู้ปกครองดูแล

---

[๗] ปัจจุบันพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้ที่ราชพัสดุประกอบด้วย (๑) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด (๒) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (๓) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติยกเว้นโดยไม่ให้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์บางประเภทเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งได้แก่ (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือ

บำรุงรักษา ให้ใช้ จัดประโยชน์ จัดทำนิติกรรม และดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ราชพัสดุ ซึ่งหมายถึงอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ๒ ประเภท คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและของกรมการปกครองไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งที่ดินที่อยู่ในการดูแลรักษาของกรมการปกครอง ได้แก่ ที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ส่วนที่รกร้างว่างเปล่าอยู่ในการดูแลของกรมที่ดิน โดยทั้งสองหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ส.ป.ก. ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ โดยการรับรองสิทธิผู้ถือครองที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๒๐ และ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๒๕ ให้กรมป่าไม้เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดที่ดินแล้ว นับว่าเป็นการปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดินให้กับเกษตรกรที่ครอบครองอย่างผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ให้มีสิทธิทำกินถูกต้องตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ที่ผ่านมาการดำเนินงานของ ส.ป.ก. จึงต้องเร่งรัดการจัดที่ดินป่าสงวนเสื่อมโทรมที่รับมาซึ่งเป็นที่ดินของรัฐมากกว่าการจัดซื้อที่ดินเอกชนมาจัดให้เกษตรกร ในขณะที่ราษฎรส่วนหนึ่งยังรุกและขยายพื้นที่เข้าไปในเขตป่าสงวนแห่งชาติ รวมถึงพื้นที่ของรัฐอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง และมีราษฎรไร้ที่ดินทำกินอีกเป็นจำนวนมาก

๑.๔.๓ ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ – ๑๐

ความขัดแย้งในการแย่งชิงที่ดินที่รุนแรงมักเกิดขึ้นระหว่างกรมป่าไม้กับราษฎร การปฏิรูปที่ดินตามเจตนารมณ์ในการกระจายการถือครองที่ดินกลับทำได้อย่างช้า ๆ และยังไม่อาจแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรได้จริงในขณะนั้น ในขณะที่กระแสการพัฒนาที่มุ่งสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๑ – ๒๕๓๕ ทำให้เกิดการเก็งกำไรที่ดินโดยนักธุรกิจ นักการเมือง จากภายนอกชุมชนเข้ามากว้านซื้อที่ดิน และครอบครองที่ดินซึ่งมีส่วนในความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากร โดยปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเพิ่มขึ้นของประชากรที่ทำให้อุปสงค์ต่อที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและที่ดินทำกินมีมากขึ้น

ทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย (๒) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน (๓) อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๔) อสังหาริมทรัพย์ขององค์การมหาชน ซึ่งได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้หรือทรัพย์สินขององค์การมหาชนนั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (๕) อสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้หรือทรัพย์สินของสถานศึกษานั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (๖) อสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้หรือทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐนั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (๗) อสังหาริมทรัพย์ที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติยกเว้นไว้ไม่ให้ถือเป็นที่ราชพัสดุ

ความตึงเครียดเรื่องที่ดินทำให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา รัฐบาลมีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของราษฎรในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติหลังจากที่มีการจำแนกพื้นที่แล้วและมีมติให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมให้ ส.ป.ก. นำมาใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากนี้แรงกดดันทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้เกิดการรวมกลุ่มและเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิทำกิน และสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะที่ดิน โดยการสนับสนุนจากเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนพบว่า เกิดการรวมตัวของกลุ่มเครือข่ายคนจน และสถาปนาขึ้นเป็นสมัชชาคนจน เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๓๘ มีการชุมนุมเรียกร้องเป็นระยะ เพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาด้านต่าง ๆ หลังจากนั้นมีการรวมตัวกันของเครือข่ายคนจนอีกหลายเครือข่าย เช่น สมัชชาชาวเขื่อนแห่งชาติ สมัชชาชาวนาชาวไร่ภาคอีสาน เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ เป็นต้น ปัญหาที่มีการเรียกร้องให้แก้ไขส่วนใหญ่คือ ปัญหาป่าไม้และที่ดินและเขื่อน

ความขัดแย้งในเรื่องการถือครองที่ดินมีมาอย่างต่อเนื่อง แต่กลับมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างองค์กรการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทยค่อนข้างน้อย ดังเห็นได้จากช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๒ – ๒๕๔๕ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินยังใช้กฎหมายฉบับเดิมที่มีอยู่ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยเท่านั้น โดยหันมาใช้นโยบายของรัฐ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นกำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงาน ซึ่งมักจะถูกควบคุมโดยผู้นำของรัฐบาลในแต่ละสมัย กล่าวคือ มีข้าราชการฝ่ายการเมืองเป็นประธานคณะกรรมการ ซึ่งกลไกดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานผ่านองค์กรหรือกลไกเดิมที่มีอยู่ แต่สิ่งสำคัญ คือ กลไกที่มีอยู่ค่อนข้างหลากหลายและซ้ำซ้อน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินจำนวนมาก การปฏิรูปที่ดินครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ มีการตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นมาดูแลทรัพยากรธรรมชาติของประเทศทั้งหมด แต่ปรากฏว่าไม่ได้รวมทรัพยากรที่ดินไว้ภายใต้กระทรวงดังกล่าว ส่วนหน่วยงานหลักด้านการจัดที่ดิน คือ กรมที่ดิน และ ส.ป.ก. ยังสังกัดกระทรวงเดิม กรมประชาสงเคราะห์เปลี่ยนชื่อเป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สังกัดกระทรวงใหม่ คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมป่าไม้ซึ่งเดิมนั้นดูแลพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถูกย้ายไปสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑.๔.๔ ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ – ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๗๐)

๑.๔.๔.๑ การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล [๙]

ในช่วงนี้มีการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ซึ่งเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี) ที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ด้านที่ ๓ การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ ข้อ ๓.๗ “แก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรุกล้ำเขตป่าสงวน โดยการกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รุกล้ำและออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มิใช่เกษตรกร ...” และด้านที่ ๙ การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ข้อ ๙.๓ “... เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน ...” โดยในคราวประชุมร่วมคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและ

---

[๙] กองบริหารจัดการที่ดิน, คู่มือการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๖๑), หน้า ๑ - ๙

นายกรัฐมนตรี มีข้อสั่งการให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินขึ้น โดยให้มีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ รวมทั้งให้มีผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการด้วย

๑) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗

ก. อนุมัติหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. .... และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วดำเนินการต่อไปได้

ข. อนุมัติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ข้อ ฉ ที่กำหนดให้การจัดที่ดินซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้ดำเนินการต่อไป แต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นในกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและพัฒนาที่ดิน

๒) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๒๐๖ ง ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๗ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นไป โดยมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ กำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนฯ อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ ฯลฯ โดยในการจัดทำนโยบายและแผนฯ คทช. ต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ สิทธิในทรัพย์สินของประชาชน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และหลักการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สมดุลเป็นธรรมและยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ

๓) คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานคนที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธาน คนที่ ๒ กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน ๙ ท่าน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๑๐ ท่าน เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ ๒ คน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ก. จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

ข. กำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ค. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

ง. ติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

จ. กำหนดแนวทางหรือมาตรการในการบูรณาการความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดิน

ฉ. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดให้มี ปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

ช. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๔) นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

คทช. ในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เห็นชอบในหลักการกรอบยุทธศาสตร์ ๔ ด้าน ตามร่างนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ประกอบด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ที่ดินและทรัพยากรดินอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ยากไร้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

โดยในระยะแรก ให้มุ่งเน้นการดำเนินงานในยุทธศาสตร์ที่ ๓ ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ยากไร้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน และต่อมาในการประชุม คทช. ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ที่ประชุมเห็นชอบ ร่างนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๕) นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ก. การจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม เพื่อร่วมกันบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งการส่งเสริมการประกอบอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่

ข. ที่ดินของรัฐทุกประเภท ต้องป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกเด็ดขาดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง

(๑) พื้นที่ต้นน้ำในเขตชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ และ ๒ ซึ่งในหลักการต้องให้ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่ และให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาหาแนวทางแก้ไขให้เหมาะสม โดยน้อมนำแนวพระราชดำริที่เกี่ยวข้องมาปฏิบัติ เช่น โครงการบ้านเล็กในป่าใหญ่ โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ มาพัฒนาและดูแลหมู่บ้านที่อยู่ในพื้นที่ป่า

(๒) พื้นที่กันชนรอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่าสมบูรณ์ ให้จัดในรูปแบบป่าชุมชนเพื่อป้องกันไม่ให้พื้นที่ป่าสมบูรณ์ถูกบุกรุก

ค. การจัดที่ดินของรัฐให้แก่ผู้ยากไร้ ภายใต้การดำเนินงานของ คทช. ให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐ และ คทช. กำหนด เรียกชื่อว่า “การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน”

ง. แนวทางการดำเนินงานของหน่วยงาน

(๑) การเร่งแก้ไขปัญหา กรณีราษฎรหรือชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายมาเป็นระยะเวลานาน โดยพื้นที่ดังกล่าวไม่เป็นเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือเขตอนุรักษ์ที่มีความอ่อนไหว ให้มีการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรกลุ่มนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด เพื่อแก้ไขปัญหาและลดแรงกดดัน โดยให้ราษฎรกลุ่มดังกล่าวสามารถใช้ประโยชน์พื้นที่ในรูปแบบสหกรณ์แต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ เนื่องจากเป็นที่ดินของรัฐโดยมีหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ให้การสนับสนุนทางด้านการพัฒนาอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่ การกำหนดรูปแบบอาชีพ เพื่อให้ราษฎรมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เช่น ส่งเสริมการปลูกพืชตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง โดยนำเรื่อง Zoning การเกษตรมาประกอบการพิจารณา การทำนาแปลงรวม สนับสนุนเรื่องเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย รวมถึงการจัดวางผังการใช้ประโยชน์ การจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการพื้นฐาน

(๒) กรณีที่ราษฎรหรือชุมชนที่อยู่ในเขตต้นน้ำลำธารหรือเขตอนุรักษ์ที่มีความอ่อนไหวซึ่งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการเคลื่อนย้ายให้อยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสม จะดำเนินการจัดที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐที่มีความเหมาะสมภายในเขตจังหวัดหรือจังหวัดใกล้เคียง ให้อยู่เป็นกลุ่มหรือชุมชนในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด โดยระหว่างการจัดที่ดินทำกินจะต้องชี้แจงแก่ราษฎรเพื่อสร้างความเข้าใจ และกำหนดมาตรการในการเยียวยาที่เหมาะสม เพื่อให้ราษฎรเข้าร่วมดำเนินการโดยสมัครใจ

๖) มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ก. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘

เรื่อง การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล

(๑) อนุมัติหลักการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม โดยการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของประเภทที่ดิน กำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขภายใต้ความเห็นชอบของ คทช. ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ

(๒) รับทราบกระบวนการการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ดำเนินการระยะที่ ๑ กระบวนการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในพื้นที่ ส.ป.ก. สำหรับพื้นที่ดำเนินการระยะที่ ๒ และผลการดำเนินงานของ คทช. โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถดำเนินการจัดให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๓) ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บริหารจัดการที่ดินทำกินตามนโยบายรัฐบาลให้เกิดประโยชน์สูงสุด และจัดให้มีการปลูกป่าเพิ่มเติมในพื้นที่ที่มีความเหมาะสม รวมทั้งพิจารณา

ออกกฎหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ แต่ไม่สามารถนำมาเรียกร้องให้รัฐออกเอกสารสิทธิ เช่น โฉนดที่ดิน ให้ในภายหลัง ฯลฯ

ข. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙

เรื่อง ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ รับทราบกระบวนการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน พื้นที่สาธารณประโยชน์ และพื้นที่ป่าชายเลนในภาพรวม ฯลฯ

ค. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๐

เรื่อง ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ รับทราบกระบวนการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่ที่ราชพัสดุ

จากผลการดำเนินการดังกล่าวมา ได้มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับอีก ๒ ฉบับ ดังนี้

ก. พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๔๙ ก หน้า ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๖๒ โดยมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “คทช.” ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรของประเทศ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนแปดคน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงคมนาคม และปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการที่ดิน ด้านทรัพยากรดิน ด้านการปฏิรูปที่ดิน ด้านการผังเมือง ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านกฎหมาย ด้านเทคโนโลยีภูมิสารสนเทศหรือด้านเศรษฐศาสตร์ จำนวนแปดคน เป็นกรรมการ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ต้องแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติจำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คทช. มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการในการติดตามการตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินการตามนโยบาย และแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(๓) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพที่ดินและศักยภาพที่ดิน

(๔) กำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ หรือรูปแบบในลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด

(๕) กำหนดมาตรการหรือแนวทางเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชนและประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

(๖) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการตรา แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหา กรณีหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน

(๗) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

(๘) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุนหรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

(๙) ประสานงานและจัดให้มี รวมถึงการเชื่อมต่อระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศของที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อการวางแผนพัฒนาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ รวบรวม จัดเก็บ วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(๑๐) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานของ คทช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภา เพื่อทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

(๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของ คทช. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย [๙]

ข. พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๖๔

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้โอนภารกิจบางส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาจัดตั้งเป็นส่วนราชการระดับกรม คือ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไทย

๑.๔.๔.๒ มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ยังมีแปลงที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบมาจากป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมตามมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ยังไม่ได้ทำการสำรวจรังวัดอยู่อีกเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวต่างไม่ให้ความร่วมมือหรือความยินยอมเพื่อเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน

---

[๙] มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

เพื่อเกษตรกรรม หรือแม้กระทั่งในบางรายที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่การส่งมอบพื้นที่คืนเพื่อให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการจัดที่ดินตามกฎหมายก็ยังไม่ได้รับการปฏิบัติตามคำพิพากษา นอกจากนี้ ยังปรากฏว่ามีบุคคลซึ่งไม่มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเข้าใช้ประโยชน์โดยอ้างสิทธิในที่ดินจากการซื้อขายต่อจากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินหรือมีการเปลี่ยนมือที่ดินที่จัดให้แก่เกษตรกร เพื่อถือครองที่ดินเป็นแปลงขนาดใหญ่ และได้นำพื้นที่ดังกล่าวไปประกอบเกษตรกรรมในรูปแบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ซึ่งจะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์อย่างรุนแรงในระยะยาว หรือในบางกรณีปรากฏพื้นที่ข้างเคียงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังคงเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งหากมีการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสม อาจมีปัญหาการบุกรุกพื้นที่เพิ่มเติม ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงทางทรัพยากรธรรมชาติและก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ออกคำสั่ง ที่ ๓๖/๒๕๕๙ สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย เพื่อเข้าครอบครองและนำพื้นที่ดังกล่าวมาจัดให้กับเกษตรกรตามนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของรัฐบาล

๑.๔.๔.๓ การปรับปรุงกฎหมาย

ในช่วงนี้มีการปรับปรุงกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งส่งผลต่อการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย เช่น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒

บทที่ ๒
ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ภายหลังจากที่คณะราษฎร์ได้ยึดอำนาจการปกครอง และสถาปนาระบอบประชาธิปไตยขึ้นเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ คณะราษฎร์ได้แถลงถึงหลักการสำคัญในการปกครองประเทศตอนหนึ่งของข้อ ๓. ความว่า "...จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก" หลักการดังกล่าวเป็นที่มาของเค้าโครงเศรษฐกิจที่จัดทำขึ้นโดยท่านปรีดี พนมยงค์ เพื่อบำรุงความสุขสมบูรณ์ให้แก่ราษฎร ซึ่งรัฐจะต้องคำนึงถึงส่วนประกอบของเศรษฐกิจที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ที่ดิน โดยวิธีการที่จะได้มาซึ่งที่ดินที่ใช้ประกอบการเศรษฐกิจ เช่น ที่นา ที่ไร่ นั้น คือ การซื้อจากเจ้าของที่ดิน เมื่อรัฐได้ที่ดินมาเป็นของกลางแล้วก็เท่ากับว่าราษฎรทั้งหมดเป็นเจ้าของที่ดิน อย่างไรก็ตาม เค้าโครงเศรษฐกิจไม่สามารถดำเนินต่อได้ เนื่องจากเค้าโครงเศรษฐกิจมิได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงเท่าที่ควร

ต่อมาภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ มีกลุ่มชาวไร่ชาวนา นักศึกษา นักการเมืองเดินขบวนเรียกร้องหลายครั้ง สาเหตุสำคัญมาจากปัญหาที่ดินทำกินและการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน รัฐบาลในสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๑๘ โดยอาศัยเหตุผลที่เกษตรกรประสบความเดือดร้อน ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน อ้างความจำเป็นที่ต้องทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด

ภายหลังจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ ๙ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า พระราชทานพระบรมราโชบาย ให้มีการปฏิรูปที่ดินในที่นาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยขอให้รัฐบาลร่วมดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และให้ ฯพณฯนายกรัฐมนตรี (หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช) นำคณะประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการ ส.ป.ก. และรองเลขาธิการ ส.ป.ก. เข้าเฝ้าในวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๘ เพื่อกราบบังคมทูลเกี่ยวกับหลักการและวิธีดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยได้พระราชทานข้อวิจารณ์และคำแนะนำหลายประการที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งอาจพอสรุปได้ ดังนี้

(๑) การแบ่งสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรในขั้นต้นควรให้เป็นไปตามเนื้อที่ที่เกษตรกรถือครองอยู่เดิมให้มากที่สุด ไม่ว่าจะโดยเจ้าของที่ดินเองหรือโดยการเช่า ทั้งนี้ ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดไว้ พื้นที่อาจจะลดลงไปบ้างตามสภาพภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นนั้น ๆ

(๒) การจัดตั้งชุมชนที่อยู่อาศัย ควรให้เป็นไปตามความต้องการของเกษตรกรและให้สอดคล้องกับสภาพเดิมของท้องถิ่นนั้น ๆ ให้มากที่สุด และจัดชุมชนให้อยู่เป็นกลุ่มก้อนเพื่อความปลอดภัยและทำให้การลงทุนในด้านการจัดการสาธารณูปการ เช่น น้ำสะอาด ไฟฟ้า ฯลฯ ถูกลงด้วย

(๓) จัดระบบการรวมกลุ่มในระดับหมู่บ้านรวมกันเป็นสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และเชื่อมโยงไปถึงสหกรณ์ในเมืองใหญ่ ๆ เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิกได้อย่างกว้างขวางโดยแท้จริง

(๔) การพัฒนาด้านต่าง ๆ รวมทั้งการจัดระบบชลประทาน คมนาคม และบริการสาธารณูปการต่าง ๆ เมื่อดำเนินจัดหาให้แล้ว ต่อไปก็ให้สหกรณ์รับช่วงไปดำเนินการต่อและจัดการบำรุงรักษาต่อไป โดยเจ้าหน้าที่รัฐบาลค่อย ๆ ถอนตัวออกได้เมื่อสหกรณ์มีประสิทธิภาพพอเพียงที่จะรับช่วงต่อไปได้

(๕) ในระยะแรกจะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถและเสียสละอยู่ประจำเพื่อให้คำแนะนำส่งเสริมแก่สหกรณ์โดยใกล้ชิด และจัดให้มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากส่วนกลางออกไปตรวจการดูแลเยี่ยมเยียนและให้คำแนะนำเป็นการให้กำลังใจแก่เจ้าหน้าที่โดยสม่ำเสมอ

(๖) การจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรจะต้องคำนึงถึงการขยายตัวของประชากรท้องถิ่นนั้นในอนาคตด้วย ดังนั้น ป่าไม้ชุมชนที่ดำริจะจัดสร้างขึ้นอาจใช้เป็นที่สำรองสำหรับการทำมาหากินในอนาคตได้ด้วย

(๗) การปฏิรูปที่ดินในแต่ละท้องที่ จะต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็วในระยะเวลาประมาณ ๒ – ๓ ปี เพื่อให้เกษตรกรเห็นผลโดยไม่ชักช้า

(๘) สำหรับเงินชดเชยค่าที่ดินที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทาน ซึ่งรัฐบาลจะต้องทูลเกล้าฯ ถวายตามกฎหมายของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น จะทรงพระราชทานให้เป็นเงินหมุนเวียนสำหรับการดำเนินงานของสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว โดยจะทรงแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาสำหรับบริหารเงินทุนนี้ขึ้นคณะหนึ่ง

(๙) มีพระราชประสงค์ให้ผู้ที่เป็นผู้เช่าที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่เดิมได้ทำกินในที่ดินนั้นไปตลอดชั่วลูกชั่วหลานตราบที่ยังยึดถืออาชีพเกษตรกรรมอยู่ แต่จะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๕ และมาตรา ๓ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และการชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ในหลายมาตรา ซึ่งอาจกล่าวถึงบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยสังเขปได้ดังนี้

(๑) มาตรา ๑๒ องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมาตรา ๑๓ องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(๒) มาตรา ๒๕ วรรคสาม การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๓) มาตรา ๒๕ ทวิ การได้มาซึ่งที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยโดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

(๔) มาตรา ๒๖ การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๕) มาตรา ๒๙ วรรคสาม อำนาจในการจัดซื้อที่ดินที่เจ้าของที่ดินประสงค์จะขายให้ ส.ป.ก. ทั้งหมด

(๖) มาตรา ๓๐ อำนาจในการจัดที่ดินเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร และอำนาจในการจัดที่ดินให้บุคคลใด ๆ ใช้ประกอบกิจการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๗) มาตรา ๓๒ กำหนดให้สิทธิของผู้เช่าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ สิ้นสุดลง

(๘) ให้ยกเลิกมาตรา ๓๖ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

(๙) มาตรา ๓๖ ทวิ กำหนดให้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. โดยไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ

(๑๐) มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้ที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังได้มาเนื่องจากการจัดซื้อของ ส.ป.ก. หรือมีผู้ยกให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ใช้บังคับ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการโอนที่ราชพัสดุดังกล่าว ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ การโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวมิให้นำความในมาตรา ๘ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับ และให้ดำเนินการโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

บทที่ ๓
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๓.๑ ชื่อพระราชบัญญัติ [๑๐]

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘”

๓.๑.๑ ปัญหาและสาเหตุของปัญหา

ปัญหา “ความยุ่งยากในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศ” ส่งผลให้ต้องประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยสาเหตุของปัญหาปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และสามารถกล่าวถึงได้โดยสรุปดังต่อไปนี้

๓.๑.๑.๑ เกษตรกรประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร

๓.๑.๑.๒ ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ

๓.๑.๑.๓ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม และเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา

๓.๑.๒ วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์

วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวดังต่อไปนี้

๓.๑.๒.๑ เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน

๓.๑.๒.๒ เพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด

๓.๑.๒.๓ เพื่อจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม

๓.๑.๒.๔ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร

๓.๑.๒.๕ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจ และสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวอีก ๒ ครั้ง ดังนี้

---

[๑๐] แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย Legislative Drafting Guideline ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ หน้า ๒๙ อ้างเอกสารประกอบการบรรยายของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เรื่อง รูปแบบและโครงสร้างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและวิธีการร่างพระราชบัญญัติ ในหลักสูตรการร่างกฎหมายระดับต้น สำหรับนิติกร ระดับ ๓ - ๕ รุ่นที่ ๑ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ณ ห้องประชุมสมภพ โหตระกิตย์ ความว่า “ร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับต้องมีชื่อเพื่อแสดงให้ทราบถึงเรื่อง สาระสำคัญ และขอบเขตในการใช้บังคับของร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแบบกฎหมายของไทยนั้น ชื่อของร่างพระราชบัญญัติจะปรากฏอยู่ ๒ แห่ง คือ ในส่วนหัวเรื่องและในร่างมาตรา ๑ โดยชื่อในส่วนหัวเรื่องไม่จัดว่าเป็นเนื้อหาของพระราชบัญญัติที่มีผลใช้บังคับ เนื่องจากเนื้อหาของพระราชบัญญัติเริ่มต้นที่มาตรา ๑ ซึ่งอยู่หลังประโยคว่า “จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้”

(๑) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายที่ ๙) ให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๒/๒๕๑๘ ความว่า “มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ [๑๑] ให้อำนาจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงได้เฉพาะเรื่องการกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืน แต่ไม่ได้ให้อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ออกพันธบัตรของรัฐบาลเพื่อชำระค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืน และเนื่องจากอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดินเป็นของกระทรวงการคลัง จึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจกระทรวงการคลังเป็นผู้ออกพันธบัตรของรัฐบาลเพื่อชำระค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืนต่อไป”

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายที่ ๙) ส่งผลให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ ใน ๒ มาตราดังนี้

(๑.๑) มาตรา ๕ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๑.๒) มาตรา ๓๕ กำหนดเกี่ยวกับการชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อและการชำระค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกพันธบัตรเพื่อชำระราคาหรือค่าทดแทนดังกล่าว

เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ ความว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ยังมีบทบัญญัติไม่รัดกุมและเหมาะสม ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอยู่หลายประการ และมีบางประการ ได้แก่ เรื่อง การออกพันธบัตรการชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สมควรแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่โดยรีบด่วน เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความคล่องตัวและสนองนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลได้รวดเร็วยิ่งขึ้นจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

---

[๑๑] มาตรา ๓๕ การชำระเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้จ่ายเป็นเงินร้อยละยี่สิบห้าของเงินค่าทดแทนทั้งหมด ส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลมีอัตราดอกเบี้ยไม่ต่ำกว่าร้อยละแปดต่อปี มีระยะเวลาไถ่ถอนคืนภายในสิบปี และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจ่ายเงินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ที่ดินซึ่งจะต้องเวนคืนมีเนื้อที่ไม่เกินยี่สิบห้าไร่ และเจ้าของที่ดินนั้นไม่มีที่ดินอื่น ไม่ว่าในหรือนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ชำระเงินทั้งหมดในวันที่มีการโอนกรรมสิทธิในที่ดินนั้น แต่ทั้งนี้ ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

(๒) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในหลายมาตรา ซึ่งอาจกล่าวถึงบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยสังเขปได้ดังต่อไปนี้

(๒.๑) มาตรา ๑๒ องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมาตรา ๑๓ องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(๒.๒) มาตรา ๒๕ วรรคสาม การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒.๓) มาตรา ๒๕ ทวิ การได้มาซึ่งที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยโดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

(๒.๔) มาตรา ๒๖ การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒.๕) มาตรา ๒๙ วรรคสาม อำนาจในการจัดซื้อที่ดินที่เจ้าของที่ดินประสงค์จะขายให้ ส.ป.ก. ทั้งหมด

(๒.๖) มาตรา ๓๐ อำนาจในการจัดที่ดินเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร และอำนาจในการจัดที่ดินให้บุคคลใด ๆ ใช้ประกอบกิจการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒.๗) มาตรา ๓๒ กำหนดให้สิทธิของผู้เช่าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ สิ้นสุดลง

(๒.๘) ให้ยกเลิกมาตรา ๓๖ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

(๒.๙) มาตรา ๓๖ ทวิ กำหนดให้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. โดยไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ

(๒.๑๐) มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้ที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังได้มาเนื่องจากการจัดซื้อของ ส.ป.ก. หรือมีผู้ยกให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ใช้บังคับ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ การโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวมิให้นำความในมาตรา ๘ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับ และให้ดำเนินการโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ความว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยได้จัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาระยะหนึ่งแล้ว แต่การดำเนินการยังมีอุปสรรคทำให้การงานไม่อาจดำเนินไปโดยเหมาะสมตามควร สมควรขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้ และอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบกิจการสนับสนุนและต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม นอกจากนั้น ในการจัดหาที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้มีปัญหาว่าจะจัดซื้อที่ดินจากผู้ที่สมัครใจขายได้หมดทั้งแปลงหรือไม่ และการนำที่ดินของรัฐมาใช้จัดที่ดินมีปัญหาว่า ยังไม่มีแนวทางที่แน่ชัดระหว่างหน่วยงาน

ที่รับผิดชอบเกิดปัญหาว่า ส.ป.ก. สมควรจะนำที่ดินส่วนใดมาใช้จัดได้เมื่อใดและเพียงใด ทั้งยังมีข้อจำกัดที่ ส.ป.ก. จะเข้าดำเนินการในที่ดินที่มีผู้ประสงค์บริจาค เพราะที่ดินนั้นต้องกลายเป็นที่ราชพัสดุและที่ดินอาจมีขนาดไม่กว้างมาก ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเล็ก ๆ โดยพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับส่วนในขั้นนำที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนนั้น กฎหมายปัจจุบันได้แยกข้อแตกต่างระหว่างที่ดินที่เป็นของรัฐมาแต่เดิมกับที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน ทำให้ไม่อาจจัดสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนให้สอดคล้องกัน สมควรแก้ไขโดยคำนึงถึงเป้าหมายและความต้องการของผู้ขอรับการจัดที่ดินเป็นสำคัญ เพื่อให้สิทธิในที่ดินมีส่วนเกื้อหนุนสภาพความเป็นอยู่ในภาคเกษตรกรรมตามความเป็นจริง อนึ่ง องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และแนวทางในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินยังไม่เหมาะสม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปัจจุบันเสียใหม่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

๓.๒ วันใช้บังคับ [๑๒]

๓.๒.๑ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๒ “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๒ ตอนที่ ๕๔ ฉบับพิเศษ หน้า ๑๐ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๑๘ วันที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับจึงตรงกับวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๓.๒.๒ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙

มาตรา ๒ “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๓ ตอนที่ ๑๔๔ ฉบับพิเศษ หน้า ๔๗ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ วันที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ มีผลใช้บังคับจึงตรงกับวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๙

๓.๒.๓ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๒ “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

---

[๑๒] แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย Legislative Drafting Guideline ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ หน้า ๕๕ กล่าวว่า “การกำหนดวันใช้บังคับกฎหมายเพื่อให้ทราบว่าสภาพบังคับของกฎหมายแต่ละฉบับ มีผลใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใด การประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นเพียงการแสดงถึงการมีสภาพเป็นกฎหมายของกฎหมายฉบับนั้น ๆ แต่กฎหมายที่มีการประกาศนั้นอาจจะไม่มีผลใช้บังคับในทันที การที่กฎหมายจะมีสภาพบังคับหรือมีผลใช้บังคับแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายจะเกิดขึ้นต่อเมื่อถึงกำหนดเวลาวันใช้บังคับตามที่ได้ระบุไว้ในกฎหมาย ซึ่งการที่จะกำหนดวันใช้บังคับของกฎหมายเป็นวันใดหรือเมื่อใด ต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายในแต่ละเรื่องที่มีความแตกต่างกัน ได้แก่ เหตุผลและความจำเป็นในทางนโยบาย สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งสภาวการณ์ในปัจจุบัน เพื่อกำหนดความเหมาะสมของวันที่กฎหมายควรจะมีผลใช้บังคับเมื่อใด”

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๖ ตอนที่ ๑๔๙ ฉบับพิเศษ หน้า ๑๒ เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๒ วันที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีผลใช้บังคับจึงตรงกับวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๒

๓.๓ บทยกเลิกกฎหมาย [๑๓]

มาตรา ๓ “บรรดาบทกฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน”

การกำหนดให้มีบทยกเลิกกฎหมายไว้ในมาตรานี้ มีลักษณะเป็นบทยกเลิกบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในรูปแบบของบทกวาด (Sweeping clause) โดยกำหนดแต่เพียงว่าให้ยกเลิกกฎหมายใด ซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ตราขึ้น หรือที่เรียกว่า “บทยกเลิกบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้ง” ลักษณะการเขียนเช่นนี้ไม่ได้ระบุเฉพาะเจาะจงว่ายกเลิกกฎหมายฉบับใดบ้าง [๑๔]

๓.๔ บทนิยาม [๑๕]

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดบทนิยามของนิยามต่าง ๆ ไว้ ดังต่อไปนี้

๓.๔.๑ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

---

[๑๓] แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย Legislative Drafting Guideline ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ หน้า ๖๓ กล่าวว่า “การกำหนดให้มีบทยกเลิกกฎหมายไว้ในพระราชบัญญัตินั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อบอกให้ทราบว่ากฎหมายใดจะถูกยกเลิกไม่ใช้บังคับอีกต่อไป ซึ่งในกรณีการปรับปรุงกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับอันเป็นการให้มีกฎหมายใหม่แทนที่กฎหมายเดิมก็จะต้องบัญญัติบทยกเลิกกฎหมายไว้เสมอว่าประสงค์จะยกเลิกกฎหมายใดบ้าง หรือในกรณีที่มีการตรากฎหมายขึ้นใหม่ แม้ว่าเนื้อหาสาระของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใหม่นั้น เป็นการกำหนดเรื่องใหม่หรือหลักเกณฑ์ใหม่ที่ยังไม่เคยมีกฎหมายใดบัญญัติรองรับมาก่อน แต่ถ้าหากประสงค์จะยกเลิกกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดพร้อมในคราวเดียวกันก็อาจกำหนดให้มีบทยกเลิกกฎหมายได้เช่นกัน หรือในกรณีกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หากเนื้อหาสาระของกฎหมายมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใด หรือขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับใดก็สามารถบัญญัติบทยกเลิกกฎหมายไว้ในกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวได้ด้วย

[๑๔] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (๒๕๖๓), แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย Legislative Drafting Guideline. กรุงเทพมหานคร: สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสซิ่ง, หน้า ๖๔ - ๖๕

[๑๕] แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย Legislative Drafting Guideline ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ หน้า ๗๓ กล่าวว่า ““บทนิยาม” ได้แก่ ข้อความที่กำหนดหรือจำกัดความหมายที่แน่นอนเป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมาย”

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น อาจให้ความหมายได้เป็น ๒ นัย ดังนี้

๓.๔.๑.๑ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในความหมายอย่างแคบ หมายความว่า การกระจายการถือครองที่ดินหรือสิทธิในที่ดิน (land redistribution) ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่าเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรเล็ก ๆ ผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินแต่มีขนาดที่ดินไม่พอแก่การครองชีพ และเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงานในการเกษตร (agricultural laborer) ด้วย

ฝ่ายที่เห็นด้วยกับความหมายนี้เห็นว่า การให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้กว้างกว่านี้จะทำให้ภาพพจน์และแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเลอะเลือนไม่ชัดเจน

๓.๔.๑.๒ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายความว่า การปรับปรุงสภาพการถือครองที่ดิน (ทั้งในลักษณะของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่า) สถาบันการผลิตทางการเกษตร (agricultural production institutions) สถาบันการบริการสนับสนุนการเกษตร (agricultural supporting services institutions) และสถาบันอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท (rural development institutions)

ฝ่ายที่เห็นด้วยกับความหมายนี้เห็นว่า การให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างแคบนั้น ไม่ช่วยให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ลำพังแต่กระจายการถือครองโดยไม่มีกิจการอื่นอันเกี่ยวข้องร่วมด้วย ไม่มีประโยชน์อันใดเกิดขึ้นมา การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องเป็นสิ่งที่จัดทำเพื่อเพิ่มพูนผลผลิตเกษตรและพัฒนาประเทศ [๑๖]

ดังนั้น “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงเป็นไปตามความหมายอย่างกว้างของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ คือ การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์

ส่วนที่ ๒ คือ รัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

(๑) การพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม

การพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม เป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรมีการพัฒนาการปฏิบัติกับที่ดิน โดยอาศัยองค์ความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ ทรัพยากรธรรมชาติและเงินทุน เพื่อให้ได้ผลผลิตที่ดีขึ้น เช่น การทำผลิตภัณฑ์แปรรูปการเกษตร การขายสินค้าเกษตรออนไลน์

(๒) การปรับปรุงทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิต

การปรับปรุงทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิต เป็นการปรับปรุงที่ดินและทรัพยากรที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เช่น การพัฒนาที่ดินและแหล่งน้ำ การปรับปรุงแรงงานหรือทรัพยากรมนุษย์ เช่น

---

[๑๖] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, (๒๕๒๖), กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พิมพ์ครั้งที่ ๔), กรุงเทพมหานคร: แสงจันทร์การพิมพ์. หน้า ๖

การพัฒนาฝีมือแรงงาน การปรับปรุงเกี่ยวกับทุน เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านเครื่องมือและเครื่องจักร การให้กู้ยืมเงินและการปรับปรุงเกี่ยวกับผู้ประกอบการ ซึ่งหมายความรวมถึงการพัฒนาตัวเกษตรกรผู้ที่นำเอาที่ดิน แรงงาน และทุนมาใช้ทำการเกษตรด้วย เช่น การฝึกอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกร

(๓) การปรับปรุงการผลิตและการจำหน่าย

การปรับปรุงการผลิตและการจำหน่าย เป็นการจัดระบบการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตรให้เกิดความเป็นธรรมและผลดีกว่าที่เป็นอยู่เดิม เช่น การสนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่มวิสาหกิจชุมชนหรือสหกรณ์การเกษตรให้มีอำนาจต่อรองในการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรมากขึ้น

๓.๔.๒ "เขตปฏิรูปที่ดิน" หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามปกติที่ดินบริเวณใดจะเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินบริเวณนั้นต้องมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ในกรณีที่ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและไม่ได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน มาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

๓.๔.๓ "ที่ดินของรัฐ" หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาจากนิยาม "ที่ดินของรัฐ" มี ๓ ประเภท ดังต่อไปนี้

๓.๔.๓.๑ ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา คือ ที่ดินที่รัฐถือไว้อย่างเอกชน

๓.๔.๓.๒ ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ ที่ดินของรัฐซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

๑) ลักษณะสำคัญของที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามความในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ [๑๗] มี ๒ ประการ ดังนี้

๑.๑) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน คือ ต้องเป็นทรัพย์สินของรัฐ

๑.๒) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

ที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ต่างกับที่ดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากที่ดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเป็นที่ดินซึ่งเป็นประโยชน์ของพลเมืองโดยตรง

---

[๑๗] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์สาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

และประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้สอยร่วมกันได้ เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ส่วนที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์เป็นที่ดินซึ่งทางราชการใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แก่ราชการตำรวจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านสวน อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นสนามยิงปืน และกรมตำรวจได้ใช้เป็นสนามยิงปืนแล้ว [๑๘] โดยที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์รวมถึงที่ดินที่ทางราชการเก็บรักษาไว้แต่ยังไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์หรือที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการด้วย เช่น การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร แต่ยังไม่มีการเข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้าม [๑๙]

๒) ตัวอย่างทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ มี ๓ ประเภท ดังต่อไปนี้

๒.๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งเมื่อเทียบกับลักษณะทั่วไปของการเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดินของรัฐประเภทนี้เข้าลักษณะเป็นที่ดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ทางราชการสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือตามความต้องการของทางราชการ แต่ยังไม่มีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้ แต่ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหลักทั่วไปที่ปรากฏในลักษณะสำคัญ ๒) แล้วแต่กรณี

๒.๒) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ซึ่งเมื่อเทียบกับลักษณะทั่วไปของการเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดินของรัฐประเภทนี้ เข้าลักษณะเป็นที่ดินสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

๒.๓) ที่ดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งเมื่อเทียบกับลักษณะทั่วไปของการเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดินของรัฐประเภทนี้เข้าลักษณะเป็นที่ดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน และเป็นที่ดินที่มีการเข้าใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว

๓) ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความคุ้มครอง ดังต่อไปนี้

๓.๑) ห้ามโอน เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓.๒) ห้ามมิให้บุคคลใด ๆ ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓.๓) ห้ามมิให้บุคคลใด ๆ ยึดที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของบทบัญญัติตามมาตรา ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓.๔.๓.๓ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

๑) ป่าสงวนแห่งชาติ คือ ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ [๒๐]

---

[๑๘] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔

[๑๙] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔

[๒๐] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑.๑) ป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ มีผลเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ [๒๑]

๑.๒) ป่าที่เป็นป่าคุ้มครองอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ให้ถือเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

๑.๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เดิมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ออกกฎกระทรวงกำหนดป่าให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งป่าที่ถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติอาจเป็นพื้นที่ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติหรือไม่ก็ได้ ในหลักการหรือแนวทางปฏิบัติในการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติจะกำหนดป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ที่ได้ไปทำการสำรวจเบื้องต้นเกี่ยวกับสภาพป่าและชนิดไม้พบว่า ได้มีพื้นที่ป่าหนึ่งป่าใดหรือบางส่วนยังมีสภาพป่าที่สมบูรณ์และมีไม้มีค่าขึ้นอยู่มาก แม้ว่าพื้นที่ดังกล่าวอยู่นอกเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติก็ตาม ก็อาจกำหนดพื้นที่ป่านั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้ ทั้งนี้การออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

๒) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จึงได้รับความคุ้มครองตามความในมาตรา ๑๓๐๕ มาตรา ๑๓๐๖ และมาตรา ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓) ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่ได้รับอนุญาตตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือเป็นการทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ [๒๒]

๔) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ หมายถึงการอนุญาตตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

“ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

“ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

[๒๑] มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

[๒๒] พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๑๔

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ให้ความเห็นไว้ความว่า “ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจนำที่ดินในเขตป่าสงวนแหงชาติมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้ และ ส.ป.ก. ไม่อาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ [๒๓] เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีลักษณะต่อเนื่องหรือเป็นการถาวร ไม่ใช่เรื่องชั่วคราวดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ทั้งนี้ หาก ส.ป.ก. ไม่อาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ ส.ป.ก. ก็ไม่อาจดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามบทกฎหมายอื่น หรืออำนาจและนโยบายของฝ่ายบริหารได้” [๒๔]

๓.๔.๔ “เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑ “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

ดังนั้น ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงหมายถึง ผู้มีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๓.๔.๕ “เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การให้บทนิยามหรือความหมายของคำว่า “เกษตรกรรม” มีปรากฏทั้งในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน กฎหมายฉบับต่าง ๆ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งอาจกล่าวถึงได้โดยสังเขป ดังต่อไปนี้

๓.๔.๕.๑ ความหมายของคำว่า “เกษตรกรรม” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔

“เกตรกรรม” หมายความว่า การใช้ที่ดินเพาะปลูกพืชต่าง ๆ รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ การประมงและการป่าไม้ โดยแบ่งเป็น ๔ ประเภท ดังนี้

๑) กสิกรรม หมายถึง การเพาะปลูกพืช เช่น การทำนา การทำสวนผลไม้ การทำไร่ การปลูกพืชไม่ใช้ดิน เป็นต้น

๒) ปศุสัตว์ หมายถึง การประกอบอาชีพเลี้ยงสัตว์บนบก เช่น การทำฟาร์มปศุสัตว์ การทำฟาร์มโคนม การทำฟาร์มหมู การทำฟาร์มสัตว์ปีก การทำฟาร์มแกะ เป็นต้น

๓) การประมง หมายถึง การประกอบอาชีพการเกษตรทางน้ำ เช่น การเลี้ยงสัตว์หรือพืชน้ำ การจับสัตว์น้ำ เป็นต้น

---

[๒๓] มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต

ถ้าการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามวรรคหนึ่ง เป็นการอนุญาตแก่บุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการใด ๆ เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ หรือให้ขุดดินขาวหรือทำการระเบิดและย่อยหินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้รับอนุญาตนั้นได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ ดินขาวหรือหินแล้วแต่กรณี

[๒๔] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๔๗๓/๒๕๒๔

๔) การป่าไม้ หมายถึง การประกอบอาชีพเกี่ยวกับป่า เช่น การปลูกป่าไม้เศรษฐกิจ การนำผลผลิตจากป่ามาแปรรูปให้เกิดประโยชน์ เป็นต้น

๓.๔.๕.๒ ความหมายของคำว่า “เกษตรกรรม” ที่ปรากฏในกฎหมายฉบับต่าง ๆ อาจกล่าวถึงโดยสังเขปได้ ดังต่อไปนี้

๑) พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎระทรวง

๒) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๓) พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๔

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การประมง และเกษตรกรรมอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

๔) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน และเกษตรกรรมอื่น ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

๕) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ หรือเกษตรกรรมอื่นที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

๓.๔.๕.๓ ความหมายของคำว่า “เกษตรกรรม” ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบนิยาม “เกษตรกรรม” ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กับนิยาม “เกษตรกรรม” ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ จะพบว่า บทนิยาม “เกษตรกรรม” ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะบัญญัติไว้อย่างละเอียด แม้กิจการบางอย่างจะไม่เป็น “เกษตรกรรม” ตามที่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โดยหากกฎหมายต้องการให้ “เกษตรกรรม” หมายความถึงเกษตรกรรมประเภทอื่นนอกจากกสิกรรม และปศุสัตว์ กฎหมายก็จะบัญญัติให้หมายถึงเกษตรกรรมประเภทนั้น ๆ ด้วย และเมื่อนำผลการเปรียบเทียบที่ได้มาพิจารณาประกอบความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและเหตุผลการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อาจทำให้เข้าใจว่า “เกษตรกรรม” ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หมายความถึง เฉพาะเกษตรกรรมประเภทกสิกรรม ปศุสัตว์ และการประมงเฉพาะที่เป็นการเลี้ยงสัตว์น้ำในที่ดินซึ่งเกษตรกรได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ไม่หมายความรวมถึงการประมงที่เป็นการจับสัตว์น้ำ การป่าไม้ และกิจการอื่นซึ่งไม่เป็นเกษตรกรรมตามที่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดให้กิจการอื่นเป็นเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๕

โดยข้อ ๒ ของประกาศฯ กำหนดให้การปลูกสร้างสวนป่า และการเพาะเห็ด เป็นเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๓.๔.๖ "เกษตรกร" หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย [๒๕]

บทนิยามของนิยาม "เกษตรกร" ดังกล่าวข้างต้น เป็นไปตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ (ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔) ข้อ ๔ กำหนดบทนิยามของนิยาม "เกษตรกร" หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก หรือผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

จากบทนิยามของนิยาม "เกษตรกร" ดังกล่าวมา สามารถแบ่งเกษตรกรออกได้เป็น ๒ ประเภท [๒๖] ดังนี้

๓.๔.๖.๑ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๔ กำหนดบทนิยามของนิยามคำว่า "ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก" หมายความว่า ผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่แล้วตามความเป็นจริงและใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีเพื่อประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่นนั้น

การกำหนดบทนิยามดังกล่าว สอดคล้องกับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๔ (๑) กำหนดบทนิยามของนิยามคำว่า "เกษตรกร" เฉพาะ

---

[๒๕] "เกษตรกร" ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๒๒ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๒ เรื่องที่ ๓.๕ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อนุมัติหลักเกณฑ์การพิจารณาผู้มีอาชีพประกอบเกษตรกรรมเป็นหลักไว้ โดยกำหนดให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ตั้งแต่หนึ่งข้อขึ้นไป ให้ถือว่าเป็นผู้มีอาชีพประกอบเกษตรกรรมเป็นหลัก

ก. บุคคลในครอบครัวใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบเกษตรกรรมตามประเภทและชนิดของเกษตรกรรมนั้น ๆ

ข. รายได้ส่วนใหญ่ของบุคคลในครอบครัวมาจากการประกอบเกษตรกรรม

ค. เป็นผู้ลงทุนในการประกอบเกษตรกรรมมากกว่าอาชีพอื่น

ง. บุคคลในครอบครัวประกอบอาชีพเกษตรกรรมและอาชีพอื่นเพื่อให้มีรายได้เพียงพอแก่การครองชีพ

[๒๖] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) บันทึกเรื่อง ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๖/๒๕๓๘)

“ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก” โดยให้พิจารณาจากการใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปี เพื่อประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่นนั้น [๒๗] (ถูกยกเลิกโดยระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๓ (๑))

จากบทนิยามของนิยามคำว่า “เกษตรกร” ตามระเบียบข้อ ๔ ดังกล่าวมา ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักจึงได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วตามความเป็นจริง และได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก กล่าวคือ ใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมิใช่อาชีพอื่น ซึ่งผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วนี้กฎหมายมิได้กำหนดว่าต้องเป็นเกษตรกรผู้ยากจน แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่ ส.ป.ก. มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และจากบทนิยามของนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในมาตรา ๔ เป็นที่เข้าใจได้ว่า เป็นการจัดที่ดินให้แก่ “เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ” ดังนั้น เกษตรกรประเภทที่ ๑ นี้ จึงต้องเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

๓.๔.๖.๒ ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๔ กำหนดบทนิยามของนิยามคำว่า “ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก” หมายความว่า ผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกรตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บรรดาซึ่งไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพ ไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ตามความเป็นจริง และไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง แต่มาขอรับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบนี้ โดยมีความประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ กำหนดว่า “บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นเกษตรกร

(๑) ผู้ยากจน ซึ่งหมายถึง ผู้มีรายได้ไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

---

[๒๗] ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ถูกยกเลิกโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๓ ในช่วงเวลาที่ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ใช้บังคับ ระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดบทนิยามของนิยามคำว่า “เกษตรกร” ไว้ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๒๒ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๒ เรื่องที่ ๓.๕ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อนุมัติหลักเกณฑ์การพิจารณาผู้มีอาชีพประกอบเกษตรกรรมเป็นหลักไว้ โดยกำหนดให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ตั้งแต่หนึ่งข้อขึ้นไป ให้ถือว่าเป็นผู้มีอาชีพประกอบเกษตรกรรมเป็นหลัก

๑. บุคคลในครอบครัวใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบเกษตรกรรมตามประเภทและชนิดของเกษตรกรรมนั้น ๆ

๒. รายได้ส่วนใหญ่ของบุคคลในครอบครัวมาจากการประกอบเกษตรกรรม

๓. เป็นผู้ลงทุนในการประกอบเกษตรกรรมมากกว่าอาชีพอื่น

๔. บุคคลในครอบครัวประกอบอาชีพเกษตรกรรมและอาชีพอื่นเพื่อให้มีรายได้เพียงพอแก่การครองชีพ

รายได้ตาม (๑) ให้หมายความรวมถึงสิทธิหรือประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

(๒) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึง ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

(๓) บุตรของเกษตรกร ซึ่งหมายถึง บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก”

จากบทนิยามของนิยามดังกล่าวมา ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก จึงมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

๑) ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ต้องเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑.๑) ผู้ยากจน

ผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอ้างว่าเป็นผู้ยากจน ต้องเป็นผู้มีรายได้ไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการกำหนด โดยรายได้ดังกล่าวหมายความรวมถึงสิทธิหรือประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เรื่องที่ ๓.๖ กำหนดอัตรารายได้ผู้ยากจนให้หมายถึงผู้มีรายได้ต่ำกว่า ๓๐,๐๐๐ บาท ต่อคนต่อปีตามที่คณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (พชช.) กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ และกำหนดหลักการให้ ส.ป.ก. ปรับอัตรารายได้ขั้นต่ำของผู้ยากจน ให้เป็นไปตามอัตรารายได้ของผู้ยากจนตามที่ พชช. กำหนดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยไม่ต้องนำเสนอคณะกรรมการอีก

๑.๒) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม

ผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอ้างว่าเป็นผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ต้องเป็นผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

๑.๓) บุตรของเกษตรกร

ผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอ้างว่าเป็นบุตรของเกษตรกร ต้องเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

การพิจารณาว่า เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักหรือไม่ ต้องพิจารณาความเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายตามที่กล่าวมาในบทที่ ๓ ผู้มีสิทธิยื่นคำขอและได้รับการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดิน ข้อ ๓.๓.๑ บุตรชอบด้วยกฎหมาย โดยพิจารณาการเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักของบิดาหรือมารดาโดยชอบด้วยกฎหมายตามข้อ ๔.๑.๒.๑ ประกอบกัน

๒) บุคคลตาม ๑) ต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว

ผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งตาม ๑) ต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว โดยอาจแยกการพิจารณาได้ ดังนี้

๒.๑) บุคคลตาม ๑) ต้องไม่มีอาชีพ

อาชีพ หมายถึง งานที่ทำเป็นประจำเพื่อเลี้ยงชีพ

ดังนั้น หากผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งตาม ๑) ไม่มีงานที่ทำเป็นประจำเพื่อเลี้ยงชีพก็อาจถือได้ว่าไม่มีอาชีพ โดยไม่จำต้องพิจารณาต่อไปว่ามีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพหรือไม่

๒.๒) หากมีอาชีพ อาชีพนั้นต้องไม่ก่อให้เกิด “รายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพ”

ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๔ กำหนดบทนิยามของนิยามคำว่า “รายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพ” หมายความว่า รายได้ประจำในรอบปีเฉลี่ยแล้ว มีจำนวนเกินกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน โดยพิจารณาจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในท้องถิ่นที่ขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ [๒๘]

ปัจจุบัน คณะกรรมการค่าจ้างอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๙ (๓) และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๑ [๒๙] ออกประกาศ เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๑๐) ประกาศ ณ วันที่ ๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๓๑๖ ง วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๓ กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ไว้แล้ว ดังนั้น ในการพิจารณาว่า บุคคลตาม ๑) มีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพหรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่าบุคคลตาม ๑) มีรายได้ประจำในรอบปีเฉลี่ยแล้ว มีจำนวนเกินกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่มี

---

[๒๘] ผู้เขียนเห็นว่า หากผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีอาชีพที่ก่อให้เกิดรายได้ประจำในรอบปีเฉลี่ยในท้องที่ที่ขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินตามระเบียบไม่เกินกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานดังกล่าวมา แต่มีอาชีพที่ก่อให้เกิดรายได้เกินกว่าอัตรารายได้ของผู้ยากจนตามที่ พชช. กำหนดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาจไม่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดิน หากผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินอ้างว่า เป็นเกษตรกรประเภทผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมหลัก ประเภทผู้ยากจน เนื่องจากมีอาชีพที่ก่อให้เกิดรายได้เกินกว่าอัตรารายได้ของผู้ยากจนตามที่ พชช. กำหนดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงไม่เป็นเกษตรกรประเภทผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมหลัก ประเภทผู้ยากจนตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกอบพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๑) และระเบียบข้อ ๔

[๒๙] มาตรา ๗๙ คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

... (๓) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ...

มาตรา ๘๘ เมื่อได้ศึกษาข้อมูลและพิจารณาข้อเท็จจริงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๗ แล้วให้คณะกรรมการค่าจ้างประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรืออัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือโดยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การประกาศดังกล่าว โดยพิจารณาจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในท้องที่ที่ขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินตามระเบียบหรือไม่

๓) บุคคลตาม ๑) ต้องไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ตามความเป็นจริง

ผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งตาม ๑) ต้องไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ตามความเป็นจริง หากประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่แล้วตามความเป็นจริง เช่น เป็นผู้รับจ้างทางการเกษตร เป็นผู้เช่าที่ดินผู้อื่นทำการเกษตรเป็นผู้ทำการเกษตรในที่ดินโดยได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน ผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินดังกล่าว ย่อมไม่เป็นเกษตรกรประเภทผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมหลัก ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกอบพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ และระเบียบข้อ ๔ แต่อาจเป็นเกษตรกรประเภทผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามข้อ ๓.๔.๖.๑

๔) บุคคลตาม ๑) ต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง

ผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งตาม ๑) ต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง [๓๐] หากผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินดังกล่าวมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ย่อมไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะเป็นเกษตรกรประเภทผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ วรรคสอง และระเบียบข้อ ๔

๕) บุคคลตาม ๑) ต้องประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

ผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งตาม ๑) ต้องมีความประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก กล่าวคือ ในขณะยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ตามความเป็นจริงตาม ๓) แต่แสดงความประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีเพื่อประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่นนั้น ภายหลังได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินแล้ว ดังนั้น หากผู้ยื่นคำขอได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินแล้วต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีเพื่อประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่นในที่ดินที่ได้รับการจัด หากฝ่าฝืนอาจถูกสั่งให้สิ้นสิทธิตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้

---

[๓๐] ผู้เขียนเห็นว่า การไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง ไม่รวมถึงกรณีที่บุคคลในครอบครัวเดียวกัน (มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ “บุคคลในครอบครัวเดียวกัน” หมายความว่า คู่สมรส และผู้สืบสันดานที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ) ของผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินมีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย เพียงแต่ที่ดินที่จะได้รับการจัดจาก ส.ป.ก. รวมกับที่ดินที่บุคคลในครอบครัวเดียวกันของผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินมีอยู่เพื่อเกษตรกรรม ต้องไม่เกินขนาดที่ดินตามความในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนด

๓.๔.๗ “สถาบันเกษตรกร” หมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

๓.๔.๗.๑ สถาบันเกษตรกรตามบทนิยาม แบ่งได้เป็น ๓ ประเภท ดังต่อไปนี้

๑) กลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หมายความว่า กลุ่มเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๗

“กลุ่มเกษตรกร” ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๗ หมายความว่า กลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกานี้

๒) สหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

สหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หมายความว่า สหกรณ์การเกษตรตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

“สหกรณ์” ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสหกรณ์ผู้มีสัญชาติไทย โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้”

กฎกระทรวงกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. ๒๕๔๘ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ “สหกรณ์การเกษตร” เป็นสหกรณ์ประเภทหนึ่งที่จะรับจดทะเบียนได้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้เพิ่มเติมมาตรา ๓๓/๑ ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติให้ “สหกรณ์การเกษตร” เป็นสหกรณ์ประเภทหนึ่งที่จะรับจดทะเบียนได้

๓) ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หมายความว่า ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

การจดทะเบียนจัดตั้ง “ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร” เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๗ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๓.๔.๗.๒ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๓ ให้นิยาม “สถาบันเกษตรกร” หมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกตามระเบียบฯ โดยระเบียบฯ ข้อ ๓ ให้นิยาม “สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกของสถาบันเกษตรกร ดังนี้

๑) สมาชิกที่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเสนอรายชื่อผ่านคณะกรรมการตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี และผ่านการพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือ

๒) สมาชิกอื่นนอกจาก ๑) แต่สามารถขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

สมาชิกตาม ๒) นี้ไม่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่สามารถขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะในกิจการอื่นนอกจากการประกอบเกษตรกรรมซึ่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้ให้สามารถดำเนินการได้โดยบุคคลใด ๆ และในปัจจุบันมีเพียงการขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓.๔.๗.๓ “วิสาหกิจ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. ๒๕๔๓ หมายความว่า กิจการผลิตสินค้า กิจการให้บริการ กิจการค้าส่ง กิจการค้าปลีก หรือกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และ “วิสาหกิจชุมชน” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ หมายความว่า กิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ดังนั้น วิสาหกิจหรือวิสาหกิจชุมชนจึงอาจเป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคล โดยวิสาหกิจหรือวิสาหกิจชุมชน อาจเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด

๓.๔.๘ “การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าการเช่าหรือเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้รับค่าเช่าที่ดิน และการทำนิติกรรมอื่นใดเพื่อเป็นการอำพรางการเช่าดังกล่าว

นอกจากนิยามตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วพบว่ามีกฎหมายฉบับอื่นนิยามเกี่ยวกับการเช่าไว้อีกดังนี้

๓.๔.๘.๑ เช่าทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า “อันว่าเช่าทรัพย์ นั้นคือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่า ผู้ให้เช่า กับอีกคนหนึ่งเรียกว่า ผู้เช่า ได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้เช่าเพื่อการนั้น”

สัญญาเช่าทรัพย์ตามมาตรา ๕๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงต้องประกอบด้วยลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑) เป็นสัญญาชนิดหนึ่ง

๒) ผู้ให้เช่าตกลงให้ผู้เช่าได้ใช้หรือได้ประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่ง

๓) ผู้เช่าตกลงให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น

๔) เป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้เช่า

๕) เป็นบุคคลสิทธิระหว่างคู่สัญญาเช่า

๓.๔.๘.๒ การเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดนิยามที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้

“การเช่า” หมายความว่า การเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทที่การเช่าที่ดินเพื่อการนั้นมีการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ไม่ว่าการเช่าหรือการเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงการยินยอม

ให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมดังกล่าวโดยได้รับค่าเช่า และการทำนิติกรรมอื่นใดอันเป็นการอำพรางการเช่านั้น

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงกำหนดกิจการที่เป็นเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๗ ออกตามความในบทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” ในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นเกษตรกรรม

(๑) การปลูกไม้เศรษฐกิจเพื่อการค้า

(๒) การปลูกหม่อนเลี้ยงไหม

(๓) การเพาะเห็ด

(๔) การปลูกหญ้าเพื่อการค้าหรือเพื่อเลี้ยงสัตว์

(๕) การปลูกไม้ดอกหรือไม้ประดับเพื่อการค้า

(๖) การเพาะเลี้ยงแมลงเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาบทนิยามของนิยาม “การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อาจแบ่งประเภทของการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดังต่อไปนี้

(๑) การเช่าซึ่งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าการเช่านั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม

(๒) การเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าการเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม

(๓) การยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้รับค่าเช่าที่ดิน

(๔) การทำนิติกรรมอื่นใดเพื่อเป็นการอำพรางการเช่าดังกล่าว

สภาพการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีลักษณะแตกต่างกันอยู่มากมายหลายแบบ เช่น

ก. ผู้เช่าที่ได้รับความคุ้มครอง (protected - tenant) คือ มีกฎหมายเฉพาะวางเงื่อนไขในการเช่าประเภทนี้ เช่น ให้ทรงสิทธิการเช่าได้เป็นเวลานานตามกำหนด จะลดลงไม่ได้ ให้ผู้เช่าเลือกชำระเป็นพืชผลหรือเป็นเงินก็ได้ วางเงื่อนไขให้ขับไล่ผู้เช่าได้ยากขึ้น โดยให้สอดคล้องกับการประกอบเกษตรกรรมโดยเฉพาะ และให้สิทธิการเช่าตกทอดเป็นมรดกไปยังทายาทของผู้เช่าได้ เป็นต้น

ข. ผู้เช่าธรรมดา (ordinary tenant) คือ เป็นการเช่าตามกฎหมายทั่วไปในเรื่องการเช่า สิทธิในการเช่ามีตามที่กำหนดในสัญญาและสิ้นสุดไปตามสัญญา

ค. ผู้เช่าร่วมผลประโยชน์ (share tenant) คือ การเช่าซึ่งค่าเช่าอันเป็นเงินหรือเป็นผลิตผลเกษตร (kind) นั้น กำหนดขึ้นเป็นสัดส่วนโดยตรงกับผลผลิตอันได้จากที่ดินระหว่างการเช่า

ง. ผู้เช่าแบ่งผลผลิต (share cropping) คือ ผู้เช่าที่ไม่ถือว่ามีสิทธิแห่งการเช่าในที่ดินนั้นโดยตรง เพราะไม่มีอำนาจตัดสินใจด้วยตนเองว่าจะประกอบเกษตรกรรมอย่างไร แต่มีสัญญาผูกพันให้ใช้แรงงานเกษตรกรรมนั้น และได้รับแบ่งผลผลิตไปเป็นสัดส่วนตามที่ทำได้ ลักษณะของผู้เช่าประเภทนี้ คือ ลักษณะกึ่งจ้างกึ่งเช่า

จ. ผู้เช่ากึ่งคนงาน (tenant - laborer) คือ ผู้เช่ามีสิทธิประโยชน์ในที่ดินโดยชำระค่าเช่าเป็นแรงงานหรือเป็นการจัดทำบริการอย่างใดให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งแรงงานหรือบริการที่ให้ตอบแทนนี้อาจเป็นการทำงานในไร่นาหรือในบ้านของเจ้าของที่ดินก็ได้ [๓๑]

๓.๔.๙ "ค่าเช่าที่ดิน" หมายความว่า ผลิตผลเกษตรกรรม เงิน หรือทรัพย์สินอื่นใด ซึ่งเป็นค่าตอบแทนการเช่าที่ดิน และหมายความรวมถึงประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ให้เช่าที่ดินหรือบุคคลอื่นได้รับเพื่อตอบแทนการให้เช่าที่ดินทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดนิยาม "ค่าเช่า" หมายความว่า ผลิตผลเกษตรกรรม เงิน หรือทรัพย์สินอื่นใด ซึ่งให้เป็นค่าตอบแทนการเช่าและหมายความรวมถึงประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ให้เช่าหรือบุคคลอื่นได้รับเพื่อตอบแทนการให้เช่า ทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม

เมื่อพิจารณานิยาม "ค่าเช่าที่ดิน" ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กับนิยาม "ค่าเช่า" ตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ เปรียบเทียบกันจะพบว่ามีความคล้ายคลึงกันมาก แตกต่างกันเพียงคำว่า "ที่ดิน" เท่านั้น โดยอาจแบ่งประเภท "ค่าเช่าที่ดิน" ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ดังนี้

๔.๙.๑ ผลิตผลเกษตรกรรม เงิน หรือทรัพย์สินอื่นใดซึ่งเป็นค่าตอบแทนการเช่าที่ดิน

๔.๙.๒ ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ให้เช่าที่ดินหรือบุคคลอื่นได้รับเพื่อตอบแทนการให้เช่าที่ดินทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม

๓.๔.๑๐ "เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง" หมายความว่า เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งดำเนินการผลิตด้านเกษตรกรรม โดยเป็นผู้ลงทุนและได้ผลประโยชน์จากการผลิตนั้นโดยตรง และไม่เป็นผู้ให้เช่าที่ดินนั้น

จากนิยามอาจแยกองค์ประกอบของ "เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง" ได้ดังต่อไปนี้ [๓๒]

๓.๔.๑๐.๑ เจ้าของที่ดินตามความในมตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กล่าวมาในข้อ ๓.๔.๔

๓.๔.๑๐.๒ เจ้าของที่ดินตามข้อ ๓.๔.๑๐.๑ ต้องเป็นผู้ซึ่งดำเนินการผลิตด้านเกษตรกรรม โดยเป็นผู้ลงทุนและได้ผลประโยชน์จากการผลิตนั้นโดยตรง ให้ความหมายอยู่ในตัวว่าต้องมีส่วนได้เสียด้วย

การมีส่วนได้เสีย คือ มีการเสี่ยงในการเข้าทำกิจการนั้น การมีที่ดินเป็นทุนแต่ให้ผู้อื่นเข้ามาทำประโยชน์โดยเก็บประโยชน์จากการนั้นตามผลผลิตจำนวนแน่นอน เช่น คิดเป็นข้าวจำนวน ๓๐ ถังต่อไร่ ดังนั้น การมีแต่ได้ไม่มีเสีย จะถือเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองไม่ได้ อย่างไรก็ตามอาจมีกรณีก่ำกึ่งได้ในบางตัวอย่าง เช่น มีที่ดินให้ผู้อื่นเข้าทำประโยชน์แต่คิดค่าเข้าทำประโยชน์ตามสัดส่วนผลผลิต และถ้าต่ำกว่าที่กำหนดจะไม่เรียกเก็บ

๓.๔.๑๐.๓ เจ้าของที่ดินตามข้อ ๓.๔.๑๐.๑ ต้องไม่เป็นผู้ให้เช่าที่ดิน ตามที่กล่าวมาในข้อ ๓.๔.๘ ประกอบข้อ ๓.๔.๙ ซึ่งการให้ใช้ที่ดินโดยได้ค่าตอบแทนเป็นผลผลิตตอบแทนก็อาจเป็นการเช่า

---

[๓๑] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๕ – ๒๓๖

[๓๒] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๘๗

เหมือนกัน การไม่ได้ค่าเช่าในปีใดจึงควรตีความไปทางที่ว่ายังถือไม่ได้ว่ามีการเสีย แต่เป็นการเช่าที่มีเงื่อนไขว่าบางระยะอาจไม่ได้รับค่าเช่าแต่บางระยะอาจได้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองจะต้องไม่เป็นผู้ให้เช่า

๓.๔.๑๑ "บุคคลในครอบครัวเดียวกัน" หมายความว่า คู่สมรสและผู้สืบสันดานที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

ท่านอาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้ความเห็นไว้ในหนังสือ "กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" (พิมพ์ครั้งที่ ๔) หน้า ๓๘๙ ความว่า "บุคคลที่จะมีสิทธิถือครองที่ดินต่อไปเพียงใด จะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเช่นนั้นในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ สำหรับ "คู่สมรส" นั้น กฎหมายมิได้ระบุชัดว่าต้องจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้มิใช่การบังคับตามสิทธิในทางแพ่ง แต่เป็นกฎหมายมหาชนในการจัดการถือครองที่ดินของราษฎรโดยเฉพาะ กรณีควรตีความโดยไม่นำสิทธิในทางแพ่งมาเป็นข้อสำคัญ เช่น ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็เห็นกันว่า บุพการี ผู้สืบสันดานและสามีหรือภริยานั้นถือคามความเป็นจริง ไม่ต้องจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายแพ่งก็ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๐๓/๒๔๙๗ และ ๑๕๒๖/๒๔๙๗) ในกรณีนี้ควรเป็นเรื่องเช่นเดียวกันเพราะกฎหมายต้องการยกฐานะการครองชีพของเกษตรกร การไปเอาเงื่อนไขทางกฎหมายแพ่งมาเป็นข้อชี้ขาดจะไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎมาย "คู่สมรสและผู้สืบสันดานที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ" ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินจึงควรพิจารณาตามความเป็นจริง อนึ่ง เกษตรกรผู้ยากจนส่วนใหญ่เป็นผู้อาศัยในชนบท ซึ่งข้อเท็จจริงรู้กันทั่วไปว่าการจดทะเบียนสมรสตามกฎหมายนั้นมีน้อย หากไปตีความเคร่งครัดตามกฎหมายแพ่ง กรณีจะมีผลเสียมากกว่าผลดี"

ที่ผ่านมาอาจยกตัวอย่างการตีความและใช้กฎในทำนองเดียวกันกับความเห็นของท่านอาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ดังกล่าวมาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ ส.ป.ก. ได้ดังต่อไปนี้

๓.๔.๑๑.๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๓ เรื่องที่ ๓.๓ อนุมัติหลักเกณฑ์การโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน

๓.๔.๑๑.๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๔ เรื่องที่ ๓.๙ อนุมัติให้แก้ไขหลักเกณฑ์การโอนและการตกทอดทางมรดกตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๓ เรื่องที่ ๓.๓ ในส่วนที่กำหนดว่า "ให้สิทธิแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายที่เป็นเกษตรกร ..." เป็น "ให้สิทธิตกแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบุตรที่เป็นเกษตรกร ..."

๓.๔.๑๑.๓ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๖ เรื่องที่ ๔.๙ อนุมัติให้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์การโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๓ เรื่องที่ ๓.๓ ตามที่ ส.ป.ก. เสนอความว่า "ในกรณีที่ไม่อาจปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะโอนหรือตกทอดทางมรดกให้กับเกษตรกรนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ เช่น สามีภริยาที่ไม่จดทะเบียนสมรส บิดามารดา พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกันหรือหลานของเกษตรกรให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาตามที่เห็นสมควร โดยไม่ต้องส่งเรื่องราวให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอีก คำวินิจฉัยของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้ถือเป็นที่สุดแล้วรายงานให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบ" โดยอนุมัติเฉพาะตามตัวอย่างที่ ส.ป.ก. เสนอเท่านั้น

๓.๔.๑๑.๔ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๕ อนุมัติให้ยกเลิกหลักเกณฑ์การโอนสิทธิ และการตกทอดทางมรดก

สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๓ เรื่องที่ ๓.๓ และครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ เรื่องที่ ๔.๙ และอนุมัติหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์

๓.๔.๑๑.๕ ภายหลังคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๕ ส.ป.ก. ได้ออกหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๗๓ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๕ เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยกำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคำขอโอนสิทธิหรือคำขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินทายาท ๕ จำพวก ซึ่งมีสิทธิรับโอนหรือรับมรดกสิทธิ ได้แก่

๑) สามี ภริยา ที่จดทะเบียนสมรส และให้หมายความรวมถึงสามี ภริยาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสด้วยนั้น ในที่นี้ให้หมายถึงชายและหญิงที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยา โดยมิได้จดทะเบียนสมรสในขณะยื่นคำขอโอน หรือขณะเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย

๒) บุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย และให้หมายความรวมถึงบุตรตามความเป็นจริง เช่น บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้ว (ไม่รวมบุตรบุญธรรม)

๓) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน ให้ถือความเป็นพี่น้องกันตามความเป็นจริง ไม่ว่าบิดามารดาจะได้จดทะเบียนสมรสกันหรือไม่ก็ตาม

๔) พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ให้ถือความเป็นพี่น้องกันตามความเป็นจริง ไม่ว่าบิดามารดาจะได้จดทะเบียนสมรสกันหรือไม่ก็ตาม

๕) หลานของเกษตรกร หมายถึง ลูกของลูกหรือลูกของพี่หรือของน้องตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ เท่านั้น

๓.๔.๑๒ “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๗ และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อแต่งตั้งให้ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งตามประกาศดังกล่าวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศดังกล่าวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว โดยข้อ ๒ (๓) ของประกาศดังกล่าวกำหนดให้ เลขาธิการ ส.ป.ก. รองเลขาธิการ ส.ป.ก. ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ผู้อำนวยการกองนิติการ ผู้อำนวยการกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้อำนวยการกองจัดการปฏิรูปที่ดิน ผู้อำนวยการกองวิศวกรรม ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ ผู้อำนวยการกองคลัง เลขานุการกรม ผู้ตรวจราชการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด นิติกร เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน นายช่างสำรวจ ช่างสำรวจ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เจ้าหน้าบริหารงานสถิติ นักวิชาการสถิติ นักสถิติ เจ้าหน้าที่สถิติ เจ้าพนักงานสถิติ เจ้าหน้าที่บริหารงานเผยแพร่ นักวิชาการเผยแพร่ เจ้าหน้าที่เผยแพร่ เจ้าพนักงานเผยแพร่ เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี นักวิชาการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เจ้าพนักงาน

การเงินและบัญชี วิศวกรสำรวจ วิศวกร วิศวกรเครื่องกล นายช่างเครื่องกล ช่างเครื่องกล วิศวกรโยธา นายช่างโยธา ช่างโยธา วิศวกรการเกษตร สถาปนิก เศรษฐกร เจ้าหน้าที่บริหารงานช่าง เจ้าหน้าที่บริหารงานออกแบบก่อสร้าง เจ้าหน้าที่ภาพถ่ายทางอากาศและเจ้าหน้าที่แผนที่ภาพถ่าย ส.ป.ก. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ส.ป.ก. ได้ทำการตรวจสอบชื่อตำแหน่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนของ ส.ป.ก. แล้วเห็นว่า ชื่อตำแหน่งตามประกาศดังกล่าวข้างต้น ไม่สอดคล้องกับชื่อตำแหน่งของข้าราชการและพนักงานราชการของ ส.ป.ก. จึงได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๗ และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๖๘ ข้อ ๑ กำหนดให้ยกเลิกความในข้อ ๒ (๓) แห่งประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ และให้ใช้ความใหม่แทน “(๓) เลขาธิการ ส.ป.ก. รองเลขาธิการ ส.ป.ก. ผู้ตรวจราชการ ผู้อำนวยการสำนักวิชาการและแผนงาน ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ผู้อำนวยการสำนักบริหารกองทุน ผู้อำนวยการสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักจัดการแผนที่และสารบบที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิรูปที่ดิน ผู้เชี่ยวชาญด้านแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้เชี่ยวชาญด้านการออกแบบและพัฒนาระบบการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ติน ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดที่ดิน ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการธุรกิจการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้เชี่ยวชาญด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดิน นิติกร นักวิชาการปฏิรูปที่ดินเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน นักวิเคราะห์นโยบายและแผน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน นักวิชาการเงินและบัญชี เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี นักวิชาการแผนที่ภาพถ่าย เจ้าหน้าที่แผนที่ภาพถ่าย เจ้าหน้าที่เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ วิศวกรโยธา วิศวกรการเกษตร วิศวกรเครื่องกล วิศวกรสำรวจ สถาปนิก นายช่างโยธา นายช่างสำรวจ ผู้ช่วยช่างสำรวจ นายช่างเครื่องกล ผู้เชี่ยวชาญด้านตรวจสอบการถือครองที่ดิน ผู้เชี่ยวชาญด้านการออกแบบและวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ติบ ผู้เชี่ยวชาญด้านงานประกาศเขตปฏิรูปที่ดินและงานแผนที่ ผู้ช่วยงานด้านคดี ส.ป.ก. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์”

๓.๔.๑๓ "คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีชื่อย่อว่า คปก. จัดตั้งขึ้นตามความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จำนวน ๓๔ คน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน กรรมการต่าง ๆ โดยตำแหน่ง ๒๓ คน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๓ คน และผู้แทนเกษตรกรไม่เกิน ๖ คน และมีเลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นกรรมการและเลขานุการ

๓.๔.๑๔ "คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด"

นิยาม "คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด" ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ความเดิมบัญญัติว่า "คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด" หมายความรวมถึงคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานครด้วย

เหตุผลในการยกเลิกอาจเนื่องมาจากมาตรา ๑๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับในท้องที่กรุงเทพมหานครแล้ว ให้คณะกรรมการทำหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสำหรับกรุงเทพมหานครด้วย

๓.๔.๑๕ "รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘) คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๓.๕ มาตรารักษาการ [๓๓]

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า "ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการ

---

[๓๓] แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย Legislative Drafting Guideline ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ หน้า ๗๓ กล่าวไว้โดยสรุปว่า "มาตรารักษาการในพระราชบัญญัติมีขึ้นเพื่อกำหนดผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อให้มีรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดผลและประโยชน์ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ทำให้มีรัฐมนตรีเจ้าของเรื่องที่แน่นอนในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น การเตรียมร่างกฎหมายลำดับรอง การเตรียมงบประมาณ การสั่งงานให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ และการวางระเบียบเพื่อกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติ ตลอดจนการกำหนดแบบพิธีและแบบฟอร์มการติดต่อกับราษฎรผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

ประการที่สอง ทำให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถตรวจสอบหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้ เพราะเมื่อการปฏิบัติตามกฎหมายใดไม่มีประสิทธิภาพหรือมีข้อบกพร่องไม่เหมาะสม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย และอาจขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นรายบุคคลได้

ประการที่สาม ทำให้ประชาชนสามารถติดต่อกับทางราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง เนื่องจากบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายทำให้ทราบได้ทันทีว่า กระทรวงใดเป็นเจ้าของเรื่องมีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายได้"

ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังกล่าวข้างต้น และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

๓.๖ หมวด ๑ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓.๖.๑ มาตรา ๖ การจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก.”

จากบทบัญญัติในมาตรา ๖ สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

๓.๖.๑.๑ การจัดตั้ง ส.ป.ก.

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๒ ตอนที่ ๕๔ ฉบับพิเศษ หน้า ๑๐ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๓.๒ ดังนั้น ส.ป.ก. จึงจัดตั้งขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘

นอกจากที่กล่าวมา พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๙ (๑๒) ยังบัญญัติให้ ส.ป.ก. เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ด้วย

๓.๖.๑.๒ “ส.ป.ก.” เป็นชื่อย่อของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓.๖.๑.๓ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ส.ป.ก.

ส.ป.ก. จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงถือเป็นกฎหมายซึ่งถือเป็นแหล่งที่มาของอำนาจในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ส.ป.ก.

อนึ่ง ในชั้นที่รัฐบาลเสนอร่างกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อรัฐสภา ร่างดังกล่าวได้กำหนดให้ ส.ป.ก. มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ดำเนินงานทั้งการปฏิรูปที่ดินและการจัดหาเงินทุนสำหรับการปฏิรูปที่ดิน โดยวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งดังกล่าวเป็นร่องรอยที่เหลือมาจากการแก้ต้นร่างเดิมไม่หมด ซึ่งความจริงวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลจะระบุเอาไว้สำหรับกรณีนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

(ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๙ ใช้บังคับโดยพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และบรรพ ๒ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. ๒๕๖๘) และการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ [๓๔]

๓.๖.๒ มาตรา ๗ ฐานะและหัวหน้าของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

"ให้ ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงาน"

จากบทบัญญัติในมาตรา ๗ สามารถอธิบายได้ดังนี้

๓.๖.๒.๑ ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม

หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบมาตรา ๑ นิยาม "ทบวงการเมือง" แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑ นิยาม "ทบวงการเมือง" แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม [๓๕]

---

[๓๔] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖๒ และ ๓๗๑

[๓๕] ประมวลกฎหมายที่ดินแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๑

"ทบวงการเมือง" หมายความว่า หน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ประมวลกฎหมายที่ดินแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๖

มาตรา ๑

"ทบวงการเมือง" หมายความว่า

(๑) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) หน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดั่งนี้

(๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

(๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๖ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดั่งนี้

(๑) สำนักคณะรัฐมนตรี

(๒) กระทรวงหรือทบวง

(๓) กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม

มาตรา ๗ การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การแบ่งส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานปลัดทบวง กรม และทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๑๘ ในกระทรวงหนึ่งให้จัดระเบียบบริหารราชการ ดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี

(๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

(๓) กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม เว้นแต่บางกระทรวงซึ่งเห็นว่าไม่มีความจำเป็น จะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้

ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวงอันเกี่ยวกับการทหาร ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

(๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

(๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๘ การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการตามมาตรา ๗ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การจัดตั้งทบวงโดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ให้ระบุการสังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

การจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้ระบุการไม่สังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

มาตรา ๑๘ ให้จัดระเบียบราชการของกระทรวงดังนี้

(๑) สำนักงานรัฐมนตรี

(๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

(๓) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่บางกระทรวงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้

ให้ส่วนราชการตาม (๒) และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตาม (๓) มีฐานะเป็นกรม

กระทรวงใดมีความจำเป็นจะต้องมีส่วนราชการเพื่อทำหน้าที่จัดทำนโยบายและแผน กำกับ เร่งรัด และติดตามนโยบายและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง จะจัดระเบียบบริหารราชการโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีสำนักนโยบายและแผนเป็นส่วนราชการภายใน ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้

ในกระทรวงจะตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบภาระหน้าที่ใดโดยเฉพาะซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่สำหรับ

แล้วจะพบว่าการบัญญัติให้ ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม เป็นการกำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นหน่วยราชการหรือราชการบริหารส่วนกลาง โดยเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม และเป็นนิติบุคคลสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๓.๖.๒.๒ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงาน

การที่บทบัญญัติมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นหัวหน้า ส.ป.ก. ทำให้เลขาธิการ ส.ป.ก. มีฐานะเทียบเท่าอธิบดี เนื่องจาก ส.ป.ก. มีฐานะเทียบเท่ากรมซึ่งมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรม

เลขาธิการ ส.ป.ก. จึงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ ส.ป.ก. ให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการ ส.ป.ก. ไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ด้วย ทั้งนี้ ตามความในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบมาตรา ๓๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ [๓๖]

ส่วนราชการนั้นเช่นเดียวกับอธิบดี ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และให้คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวงทำหน้าที่คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม สำหรับส่วนราชการนั้น

การตราพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสี่ให้กระทำได้ในกรณีเป็นการยุบ รวม หรือโอนกรมในกระทรวงใดมาจัดตั้งเป็นส่วนราชการตามวรรคสี่ในกระทรวงนั้นหรือกระทรวงอื่น โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น และให้นำความในมาตรา ๘ ทวิ และมาตรา ๘ เบญจ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การแต่งตั้งอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นของส่วนราชการตามวรรคสี่ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบในร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการตามวรรคสี่ของกระทรวงใด ให้นายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ

ให้นำความในวรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ด มาใช้บังคับกับสำนักนายกรัฐมนตรีและทบวงตามหมวด ๓ โดยอนุโลม

[๓๖] มาตรา ๓๖ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมจะมีเลขาธิการ ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงหรืออธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และจะให้มีรองเลขาธิการ รองผู้อำนวยการหรือตำแหน่งรองของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น หรือผู้ช่วยเลขาธิการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการหรือตำแหน่งผู้ช่วยของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น หรือมีทั้งรองเลขาธิการ และผู้ช่วยเลขาธิการหรือทั้งรองผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการ หรือทั้งตำแหน่งรองและตำแหน่งผู้ช่วยของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น เป็นผู้บังคับบัญชีข้าราชการ และช่วยปฏิบัติราชการแทนก็ได้

๓.๖.๒.๓ ส.ป.ก. แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๒ ส่วน และแต่ละส่วนมีหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ส.ป.ก. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ส.ป.ก. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ ดังนี้

๑) ราชการบริหารส่วนกลาง

๑.๑) สำนักบริหารกลาง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.๑.๑) ปฏิบัติงานสารบรรณของสำนักงาน

๑.๑.๒) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยการและงานเลขานุการของสำนักงาน

๑.๑.๓) ดำเนินการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ การผลิตสื่องานศิลป์ และงานโสตทัศนูปกรณ์ รวมทั้งการเผยแพร่กิจกรรมความรู้ ความก้าวหน้า และผลงานของสำนักงาน

๑.๑.๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการประสานราชการและการตรวจราชการของสำนักงาน

๑.๑.๕) ดำเนินการเกี่ยวกับงานอาคารสถานที่ ยานพาหนะ และการสื่อสารของสำนักงาน

๑.๑.๖) ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบงานคลัง การเงิน การบัญชี การบริหารงบประมาณการพัสดุ และการตรวจสอบใบสำคัญของสำนักงาน

๑.๑.๗) ดำเนินการอื่นใดที่มิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดของสำนักงาน

๑.๑.๘) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ส.ป.ก. โดยอนุมัติของ อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ออกคำสั่ง ที่ ๗๖๒/๒๕๕๘ เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งงานภายใน และหน้าที่ความรับผิดชอบ สั่ง ณ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้สำนักบริหารกลาง ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มตรวจและประสานราชการ กลุ่มประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ กลุ่มยานพาหนะ สถานที่ และสื่อสาร กลุ่มศิลป์และนิทรรศการ กลุ่มพัฒนาระบบงานคลัง กลุ่มงบประมาณกลุ่มการเงิน กลุ่มบัญชี กลุ่มบริหารงานพัสดุ และกลุ่มตรวจสอบใบสำคัญ

๑.๒) กองการเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.๒.๑) จัดทำแผนงานและดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงาน เว้นแต่การฝึกอบรม

มาตรา ๓๗ ให้นำความในมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ มาใช้บังคับแก่ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมโดยอนุโลม

มาตรา ๓๒ วรรคสอง ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย

๑.๒.๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการเสริมสร้างวินัยและพัฒนาระบบคุณธรรมของสำนักงาน

๑.๒.๓) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ส.ป.ก. โดยอนุมัติของ อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ออกคำสั่ง ที่ ๗๖๒/๒๕๕๘ เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งงานภายใน และหน้าที่ความรับผิดชอบ สั่ง ณ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้กองการเจ้าหน้าที่ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มพัฒนาระบบงานโครงสร้างและอัตรากำลัง กลุ่มสรรหาบรรจุ แต่งตั้ง กลุ่มส่งเสริมคุณธรรมและงานวินัย กลุ่มข้อมูลประวัติบุคคลและบำเหน็จความชอบ กลุ่มสวัสดิการและเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ กลุ่มยุทธศาสตร์และวิชาการด้านการบริหารงานบุคคล และกลุ่มบริหารผลการปฏิบัติราชการและค่าตอบแทน

๑.๓) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.๓.๑) จัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๓.๒) จัดระบบการสำรวจ การจัดเก็บ และการใช้ประโยชน์ข้อมูลของหน่วยงานในสังกัด และเป็นศูนย์กลางข้อมูลการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศ

๑.๓.๓) บริหารและพัฒนาระบบสารสนเทศด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๓.๔) ดำเนินการเกี่ยวกับกับระบบข้อมูลที่ดินและแผนที่ด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม

๑.๓.๕) ดำเนินการเกี่ยวกับระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๓.๖) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ส.ป.ก. โดยอนุมัติของ อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ออกคำสั่ง ที่ ๗๖๒/๒๕๕๘ เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งงานภายใน และหน้าที่ความรับผิดชอบ สั่ง ณ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาประกอบด้วย ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มบริหารและพัฒนาระบบสารสนเทศ กลุ่มระบบคอมพิวเตอร์และเครือข่าย กลุ่มสารสนเทศภูมิศาสตร์ กลุ่มระบบข้อมูลที่ดินและแผนที่เชิงเลข และกลุ่มวิเคราะห์ข้อมูลระยะไกล

๑.๔) สำนักกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.๔.๑) ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง งานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งและอาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

๑.๔.๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการเจรจา การระงับข้อพิพาท และการแก้ไขปัญหาที่ดินของกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่และตามที่กระทรวงมอบหมาย

๑.๔.๓) ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินและการคุ้มครองที่ดินด้านสาธารณูปโภค ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน และด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินรายบุคคล

๑.๔.๔) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ส.ป.ก. โดยอนุมัติของ อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ออกคำสั่ง ที่ ๗๖๒/๒๕๕๘ เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งงานภายใน และหน้าที่ความรับผิดชอบ สั่ง ณ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้สำนักกฎหมาย ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มวิชาการกฎหมาย กลุ่มกฎหมายและระเบียบ กลุ่มนิติกรรมและสัญญา กลุ่มคดี กลุ่มเจรจาและระงับข้อพิพาท กลุ่มอนุญาตการใช้ที่ดิน กลุ่มอุทธรณ์ และกลุ่มมาตรการบังคับทางปกครองและแพ่ง

๑.๕) สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.๕.๑) ดำเนินการจัดหาที่ดินเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน

๑.๕.๒) ศึกษา วิเคราะห์ และติดตามงานจัดที่ดินทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน รวมทั้งการสอบสวนสิทธิ การเจรจากระจายสิทธิ และการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดิน

๑.๕.๓) ศึกษา วิเคราะห์ และติดตามการจัดซื้อที่ดิน การเช่า การเช่าซื้อ และการโอนกรรมสิทธิ์ให้เกษตรกร

๑.๕.๔) ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินและกำหนดเขตที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

๕.๕) ศึกษา วิเคราะห์ ติดตาม และกำหนดแนวทางการพัฒนาด้านต่าง ๆ ในที่ดินพระราชทาน

๕.๖) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ส.ป.ก. โดยอนุมัติของ อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ออกคำสั่ง ที่ ๗๖๒/๒๕๕๘ เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งงานภายใน และหน้าที่ความรับผิดชอบ สั่ง ณ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มวิชาการและแผนงานจัดที่ดิน กลุ่มประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน กลุ่มจัดการที่ดินรัฐ กลุ่มจัดการที่ดินเอกชน กลุ่มตรวจสอบสิทธิและการทำประโยชน์ และกลุ่มแก้ไขปัญหาที่ดิน

๑.๖) สำนักจัดการแผนที่และสารบบ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.๖.๑) ดำเนินการด้านวิชาการและกำหนดมาตรฐานการทำแผนที่และภาพถ่ายทางอากาศ

๑.๖.๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการสำรวจรังวัด การควบคุมและการตรวจสอบการจัดทำแผนที่ในงานปฏิรูปที่ดิน

๑.๖.๓) ดำเนินการเกี่ยวกับสารบบและทะเบียนที่ดิน

๑.๖.๔) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ส.ป.ก. โดยอนุมัติของ อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ออกคำสั่ง ที่ ๗๖๒/๒๕๕๘ เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งงานภายใน และหน้าที่ความรับผิดชอบ สั่ง ณ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้สำนักจัดการแผนที่และสารบบ ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มสำรวจรังวัด กลุ่มแผนที่ กลุ่มภาพถ่ายทางอากาศ กลุ่มพัฒนาสารบบที่ดิน กลุ่มภาพถ่ายดาวเทียม กลุ่มตรวจสอบมาตรฐานการรังวัดและแผนที่ และกลุ่มวิชาการมาตรฐานแผนที่

๑.๗) สำนักบริหารกองทุน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.๗.๑) ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อกำหนดนโยบายและแผนกลยุทธ์ของกองทุน แผนปฏิบัติการ และมาตรการ ตลอดจนระเบียบ กฎเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับกองทุน

๑.๗.๒) ศึกษาและวิเคราะห์โครงการ รวมทั้งให้บริการด้านสินเชื่อเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร เพื่อพัฒนารายได้ รวมทั้งการติดตามประเมินผล

๑.๗.๓) บริหารเงินกองทุน สินทรัพย์ ระบบบัญชี ตรวจสอบและติดตามเงินเพื่อสนับสนุนเงินทุนแก่เกษตรกรให้มีประสิทธิภาพ

๑.๗.๔) ศึกษา ค้นคว้า และวิจัย เพื่อพัฒนางานกองทุน

๑.๗.๕) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ส.ป.ก. โดยอนุมัติของ อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ออกคำสั่ง ที่ ๗๖๒/๒๕๕๘ เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งงานภายใน และหน้าที่ความรับผิดชอบ สั่ง ณ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้สำนักบริหารกองทุน ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มวิชาการและแผนงานกองทุน กลุ่มพัฒนาทุนหมุนเวียน กลุ่มการเงินและบัญชีกองทุน กลุ่มตรวจสอบบัญชีกองทุน กลุ่มบริหารสินเชื่อ กลุ่มที่ดินและผลประโยชน์ กลุ่มติดตามและประเมินผลกองทุน และกลุ่มระบบข้อมูลกองทุน

๑.๘) สำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.๘.๑) ให้บริการด้านวิชาการหรือวิชาชีพตามหลักวิชา หรือทฤษฎีทางสถาปัตยกรรม วิศวกรรม วิศวกรรมเครื่องกล และวิศวกรรมการเกษตร

๑.๘.๒) นำผลการศึกษาและการวิเคราะห์งานวิชาการพัฒนารายพื้นที่ไปสู่การปฏิบัติโดยประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๘.๓) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ส.ป.ก. โดยอนุมัติของ อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ออกคำสั่ง ที่ ๗๖๒/๒๕๕๘ เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งงานภายใน และหน้าที่ความรับผิดชอบ สั่ง ณ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้สำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มแผนงานวิศวกรรม กลุ่มวางแผนพัฒนาพื้นที่ กลุ่มออกแบบถนนและสะพาน กลุ่มออกแบบแหล่งน้ำและเกษตรชลประทาน กลุ่มออกแบบอาคารและวางผังชุมชน กลุ่มปฏิบัติการก่อสร้าง ศูนย์เครื่องจักรกล และกลุ่มวิจัยและพัฒนาเครื่องจักรกลการเกษตร

๑.๙) สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.๙.๑) ส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรของสำนักงาน

๑.๙.๒) ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

๑.๙.๓) ดำเนินการด้านวิชาการและแผนการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการพัฒนาบุคลากร และเกษตรกรของสำนักงาน

๑.๙.๔) พัฒนาองค์ความรู้ด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน

๑.๙.๕) ดำเนินการด้านศูนย์การเรียนรู้เพื่อการปฏิรูปที่ดิน

๑.๙.๖) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ส.ป.ก. โดยอนุมัติของ อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ออกคำสั่ง ที่ ๗๖๒/๒๕๕๘ เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งงานภายใน และหน้าที่ความรับผิดชอบ สั่ง ณ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มพัฒนาบุคลากร กลุ่มพัฒนาเกษตรกรและเครือข่ายผู้นำ กลุ่มพัฒนาสถาบันและธุรกิจชุมชน กลุ่มพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ ศูนย์การเรียนรู้เพื่อการปฏิรูปที่ดิน กลุ่มอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อม กลุ่มโครงการพระราชดำริและโครงการพิเศษ ศูนย์ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน และศูนย์พัฒนาและส่งเสริมศิลปาชีพ

นอกจากที่กล่าวมา ส.ป.ก. ได้ออกคำสั่งปรับปรุงโครงสร้างแบ่งงานภายในและหน้าที่ความรับผิดชอบจากที่กำหนดไว้ตามคำสั่ง ที่ ๗๖๒/๒๕๕๘ เกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งงานภายใน และหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ดังต่อไปนี้

(๑) คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๕๐๕/๒๕๖๘ เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งงานภายในพร้อมกำหนดกรอบอัตรากำลัง เป็นการภายในของศูนย์ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน สั่ง ณ วันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๘

(๒) คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๕๐๖/๒๕๖๘ เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งงานภายในพร้อมกำหนดกรอบอัตรากำลัง เป็นการภายในของกองประสานงานโครงการพระราชดำริและโครงการพิเศษ สั่ง ณ วันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๘ ข้อ ๑ กำหนดชื่อกลุ่มโครงการพระราชดำริและโครงการพิเศษ เป็นกองประสานงานโครงการพระราชดำริและโครงการพิเศษ

(๓) คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๕๐๗/๒๕๖๘ เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งงานภายในพร้อมกำหนดกรอบอัตรากำลัง เป็นการภายในของศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพนอกภาคการเกษตร (ศูนย์พัฒนาและส่งเสริมศิลปาชีพ) สั่ง ณ วันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๘ ข้อ ๑ กำหนดชื่อศูนย์พัฒนาและส่งเสริมศิลปาชีพ เป็น ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพนอกภาคการเกษตร

๑.๑๐) สำนักวิชาการและแผนงาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.๑๐.๑) ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติราชการ และงบประมาณของสำนักงาน ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายและแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง

๑.๑๐.๒) ติดตามและประเมินผลความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการของหน่วยงานในสังกัด

๑.๑๐.๓) ดำเนินการติดต่อประสานงานกับองค์การหรือหน่วยงานต่างประเทศด้านความช่วยเหลือและความร่วมมือทางวิชาการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๑๐.๔) ศึกษา วิเคราะห์ ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลโครงการพิเศษต่าง ๆ ตามที่รัฐบาลและกระทรวงมอบหมาย

๑.๑๐.๕) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนายุทธศาสตร์ระบบงานวิจัย จัดทำข้อเสนอโครงการวิจัย รวมทั้งบริหารโครงการวิจัยและส่งเสริมงานวิจัยของสำนักงาน

๑.๑๐.๖) ดำเนินการเกี่ยวกับงานของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๑๐.๗) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ส.ป.ก. โดยอนุมัติของ อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ออกคำสั่ง ที่ ๗๖๒/๒๕๕๘ เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งงานภายใน และหน้าที่ความรับผิดชอบ สั่ง ณ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้สำนักวิชาการและแผนงาน ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มนโยบาย แผนงาน และงบประมาณ กลุ่มติดตามและประเมินผล กลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ กลุ่มวิจัยและพัฒนาการปฏิรูปที่ดิน และกลุ่มงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน

๒) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๒.๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามเป้าหมาย แผนงาน และโครงการของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และสำนักงานในเขตพื้นที่จังหวัด

๒.๒) ดำเนินการด้านงานรังวัด งานสอบสิทธิ งานข้อมูลสารบบที่ดินและแผนที่ งานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม งานคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม งานเจรจาไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท งานคดี งานความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และงานออกเอกสารสิทธิตามประกฎหมายที่ดิน การพัฒนาพื้นที่ ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชม และสถาบันเกษตรกรในเขตพื้นที่จังหวัด

๒.๓) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ส.ป.ก. โดยอนุมัติของ อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ออกคำสั่ง ที่ ๗๖๒/๒๕๕๘ เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งงานภายใน และหน้าที่ความรับผิดชอบ สั่ง ณ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มยุทธศาสตร์และการปฏิรูปที่ดิน กลุ่มการเงินบัญชีและจัดเก็บผลประโยชน์ กลุ่มกฎหมาย และกลุ่มงานช่างและแผนที่

นอกจากที่กล่าวมาในข้อ ๑) และข้อ ๒) กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ส.ป.ก. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้มีกลุ่มเพิ่มขึ้นอีก ๒ กลุ่ม โดยมีหน้าที่และอำนาจดังนี้

(๑) กลุ่มตรวจสอบภายใน ทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบการดำเนินงานภายในสำนักงาน และสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงาน รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑.๑) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบด้านการบริหาร การเงิน และการบัญชีของสำนักงาน

(๑.๒) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

(๒) กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ทำหน้าที่หลักในการพัฒนาการบริหารของสำนักงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๒.๑) เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการภายในสำนักงาน

(๒.๒) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการภายในสำนักงาน

(๒.๓) ประสานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการร่วมกับหน่วยงานกลางต่าง ๆ และหน่วยงานภายในสำนักงาน

(๒.๔) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

๓.๖.๓ มาตรา ๘ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้”

ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งสามารถกล่าวได้โดยสรุปดังต่อไปนี้

๓.๖.๓.๑ จัดทำแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบค่าใช้จ่าย เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๑๙ (๔)

๓.๖.๓.๒ ให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๑๙ (๙)

๓.๖.๓.๓ ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ตามมาตรา ๑๙ (๑๑)

๓.๖.๓.๔ ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ตามมาตรา ๑๙

๓.๖.๓.๕ จัดทำรายงานการรับจ่ายเงินของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ตามมาตรา ๒๒

๓.๖.๓.๖ จัดหาและนำที่ดินของรัฐและที่ดินอื่น ตลอดจนจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๕ ทวิ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕

๓.๖.๓.๗ จัดที่ดินให้เกษตรกร สถาบันเกษตรกร และบุคคลอื่น ตามมาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑

๓.๖.๓.๘ ร้องขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา ๓๖ ทวิ วรรคสอง

๓.๖.๓.๙ ดำเนินคดีหรือต่อสู้คดีในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา ๓๗

๓.๖.๓.๑๐ ดำเนินการเพื่อให้มีการจดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๘

๓.๖.๓.๑๒ รับโอนที่ดินจากบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๙

นอกจากที่กล่าวมา ส.ป.ก. ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ส.ป.ก. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) ดำเนินการจัดหาที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ ตลอดจนการจัดที่อยู่อาศัยการให้กรรมสิทธิ์และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม รวมทั้งการศึกษา ค้นคว้า วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ด้านการปฏิรูปที่ดินและวิชาการด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๓) ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดิน พัฒนาประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน การบริหารจัดการทรัพยากรการผลิต ฟื้นฟูสภาพแวดล้อม และคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

(๔) บริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ การให้กู้ยืมเงินสำหรับการพัฒนาอาชีพ รายได้ รวมตลอดถึงการใช้เงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรมิให้สูญเสียสิทธิในที่ดิน รวมทั้งการจัดทำสารบบที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

(๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๓.๖.๔ มาตรา ๙ การจัดตั้ง รายได้ การใช้จ่าย การเก็บรักษา และการเบิกจ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๑๐ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

การใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กระทำได้เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและเบิกจ่ายเงินจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้”

เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินจะต้องมีการสำรวจ จัดแบ่งที่ดิน ชำระค่าเวนคืน การจัดคนเข้าอยู่ในที่ดิน การเก็บเงินค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อที่ดินจากเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินไปจากการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนการส่งเสริมโครงสร้างการเกษตร แต่เมื่อพิจารณาโดยทั่วไปอาจแยกงานออกเป็นกิจการใหญ่ ๆ ได้ ๒ ประการ คือ การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินโดยตรง และการจัดหาทุนสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ เพราะการปฏิรูปที่ดินจะต้องอาศัยเงินจำนวนมาก การจะให้ตั้งงบประมาณเป็นแต่ละปี เพื่อชำระค่าที่ดินแก่เจ้าของที่ดินย่อมก่อความไม่สะดวกและขาดความยืดหยุ่นในการทำงาน ทั้งเงินจำนวนมหาศาลเหล่านั้นเมื่อได้มาแล้วถ้าเก็บไว้เฉย ๆ ย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ หากควรให้นำออกหาผลประโยชน์แบบที่ไม่เสี่ยงภัยได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อเป็นการเพิ่มพูนค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดินนั้นเอง ในหลายประเทศจึงมักแยกออกให้ดำเนินการโดยสององค์กร คือ องค์กรดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และองค์กรกองทุนค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดิน สำหรับองค์กรในทางการเงินนั้น เนื่องจากต้องการความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงิน จึงมักจัดตั้งเป็นรูปรัฐวิสาหกิจที่มีทุนหมุนเวียนของตนเองโดยเฉพาะ โดยไม่ต้องไปผูกพันกับงบประมาณ ในหลายประเทศจึงจัดทำเป็นรูปธนาคาร เช่น Land Bank of the Philippines เป็นต้น นอกจากการเก็บรักษาและหาผลประโยชน์ในกองเงินที่ได้รับมาแล้ว การปฏิรูปที่ดินโดยแท้จริงจะต้องมีการช่วยเหลือเกษตรกรในการพัฒนาอาชีพด้วย โดยมากจึงมักให้องค์กรประเภทนี้ทำหน้าที่ในการรับจำนองและให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกร รวมทั้งการช่วยเหลือในการจัดหาปัจจัยในการเกษตร และให้คำแนะนำทางวิชาการแก่เกษตรกรด้วย สำหรับประเทศไทยแต่เดิมมาก็เคยมีการเสนอให้จัดตั้งเป็นรูปธนาคารที่ดิน [๓๗]

---

[๓๗] หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ป.ม.,ท.ช. ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันพุธที่ ๑๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ หน้า ๑๐๑ - ๑๐๒ กล่าวว่า “ธนาคารที่ดินจะได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ทำหน้าที่สำคัญ ๆ ตามโครงการปฏิรูปที่ดินดังต่อไปนี้

๑. เก็บค่าเช่าและค่าผ่อนส่งที่ดินจากผู้เช่าหรือเกษตรกรที่ซื้อที่ดินจากรัฐไม่ว่าจะเป็นเงินสดหรือพืชผล

๒. ซื้อที่ดินจากเอกชนที่มีที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งมีจำนวนเกินกว่าที่รัฐกำหนดไว้เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองต่อไป

๓. จ่ายค่าที่ดินคืนให้แก่เอกชนที่ขายที่ดินเพื่อการเกษตรให้แก่รัฐเป็นเงินสด และดำเนินวิธีการให้รัฐออกพันธบัตรที่ดินและ/หรือหุ้นรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เหลือให้แก่เจ้าของที่ดิน

๔. ไถ่ถอนพันธบัตรคืนจากเอกชนผู้ขายที่ดินให้แก่รัฐเมื่อพันธบัตรครบกำหนดไถ่ถอนคืน

๕. ให้เกษตรกรกู้เพื่อซื้อที่ดินจากเอกชนที่ประสงค์จะขายที่ดินเพื่อการเกษตรให้แก่เกษตรกร

๖. ให้เกษตรกรที่มีที่เพื่อการเกษตรกู้เพื่อปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตในการเกษตร

๗. รับฝากและให้เงินกู้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกถือหุ้นธนาคารที่ดินเพื่อการผลิต การตลาด และค่าใช้จ่ายในการครองชีพเท่าที่จำเป็น

๘. รับจำนองที่ดินและจำนำพืชผลของเกษตรกรเพื่อป้องกันมิให้ที่ดินหลุดเป็นกรรมสิทธิ์แก่เจ้าหนี้อีกต่อไป

๙. รับชำระค่าหุ้นจากสมาชิกเกษตรกร ทั้งที่เป็นเงินสดหรือพืชผลซึ่งถือหุ้นของธนาคาร (ตามข้อบังคับ) โดยผ่านสมาคมสหกรณ์เป็นจำนวน ๑๐ เปอร์เซ็นต์ของเงินกู้ที่สมาชิกเกษตรกรกู้

๑๐. ดำเนินการขายพันธบัตรหรือหุ้นของธนาคารในตลาดหลักทรัพย์

๑๑. ให้เงินกู้ระยะยาวแก่สมาคมสหกรณ์ นิคมกสิกรรม และเกษตรกรรายบุคคล เพื่อบุกเบิกและพัฒนาที่ดิน ปรับปรุงดินและการชลประทาน จัดรูปที่ดิน พัฒนาทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ การอนุรักษ์ดินและน้ำ และการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

เพื่อรับผิดชอบกิจการด้านนี้โดยเฉพาะ รวมตลอดถึงการออกพันธบัตรค่าทดแทนที่ดิน การให้กู้เงินและรับฝากเงิน และการเก็บเงินค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อที่ดินจากเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน แต่ว่าไปตามจริงแล้วกิจการหลายประการเหล่านั้นก็ซ้ำซ้อนกับกิจการที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ดำเนินอยู่ การจัดตั้งเป็นองค์กรใหม่ก็จะเป็นกรณีของงานซ้อนงาน หากประสงค์จะจัดทำรูปนั้นก็ควรขยายงานของ ธ.ก.ส. ออกมามากกว่า อย่างไรก็ตาม ในชั้นที่รัฐบาลเสนอร่างกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อรัฐที่สภานั้น ร่างดังกล่าวได้กำหนดให้ ส.ป.ก. มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ดำเนินงานทั้งการปฏิรูปที่ดินและการจัดหาเงินทุนสำหรับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งการจัดตั้งในรูปรัฐวิสาหกิจนั้นจะทำให้การดำเนินงานทางการเงินคล่องตัวขึ้น และอาจออกพันธบัตรเองได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติเป็นคราว ๆ แต่ในชั้นพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติปรากฏว่ามีการแก้ไขร่างเดิม โดยให้ ส.ป.ก. ที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม ส่วนด้านการเงินแยกไปนำระบบการตั้งกองทุนมาใช้ โดยตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงการคลังทำนองเดียวกับกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร แต่การแก้ไขเช่นนี้มิได้พิจารณากันให้ถี่ถ้วน ทำให้ ส.ป.ก. ในปัจจุบันประสบบัญหาในการดำเนินงานมากมาย [๓๘]

สืบเนื่องจากผลการดำเนินงานของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่สามารถเอื้อประโยชน์ต่อการปฏิรูปที่ดินได้อย่างเต็มที่ เหตุเพราะมีข้อจำกัดในด้านการบริหารและการระดมทุน ซึ่งต้องดำเนินการตามระบบราชการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งมีภารกิจรับผิดชอบโดยตรงด้านการเกษตรของประเทศ ได้นำเสนอเรื่องการพัฒนาการเกษตรและการปฏิรูปที่ดิน ประกอบด้วยแผนงาน ๔ แผน คือ แผนฟื้นฟูการเกษตร แผนการบรรเทาปัญหาตกเขียว แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน และแผนพัฒนาอาชีพแรงงานรับจ้าง ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๔ ในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินได้อนุมัติวงเงิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท จากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ในปีงบประมาณ ๒๕๓๕ และนำเงินจำนวนนี้ ตลอดจนดอกผลที่ได้รับไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของ “กองทุนที่ดิน” เพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงิน ภายใน ๕ ปี และมอบหมายให้ ธ.ก.ส. ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน โดยให้แยกบัญชีและการดำเนินงานออกจากการดำเนินงานตามปกติของ ธ.ก.ส. นอกจากนี้เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรอย่างเป็นระบบและครอบคลุมพืชเศรษฐกิจทุกชนิด นายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๓๔ ระเบียบดังกล่าวให้มีคณะกรรมการ ๒ ชุด คือ คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร และคณะกรรมการติดตามและประเมินผล และให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร” ในกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ซึ่งคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ พิจารณาอนุมัติเบิกจ่ายเงินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๔ จำนวน ๓,๐๐๐ ล้านบาท จากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือ

---

๑๒. ให้กู้เพื่อพัฒนาสวนผลไม้ สวนยาง น้ำมันปาล์ม และไม้ยืนต้นอื่น ๆ

๑๓. ให้กู้เพื่อการประมงหรือนากุ้ง การเลี้ยงปลาในบ่อ

๑๔. ให้กู้เพื่อซื้อเครื่องมือกสิกรรมหรือเครื่องทุ่นแรงต่าง ๆ

๑๕. ให้กู้เพื่อการแปรรูป คลังสินค้าและการตลาด

๑๖. ให้กู้เพื่อไถ่ถอนที่ดินคืนจากเจ้าหนี้”

[๓๘] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖๑ – ๓๖๒

เกษตรกร ให้นำเข้าบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ที่ ธ.ก.ส. เพื่อใช้ดำเนินงานตามแผนฟื้นฟูการเกษตร จำนวน ๒,๐๐๐ ล้านบาท และแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูป “กองทุนที่ดิน” จำนวน ๑,๐๐๐ ล้านบาท หลังจากนั้น ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมบัญชีกลาง เพื่อขอเบิกจ่ายโดยนำฝากเข้าบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ที่ ธ.ก.ส. ซึ่ง ธ.ก.ส. ได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๔ แจ้งรายละเอียดบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ ตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ชื่อ “โครงการกองทุนที่ดิน” เลขที่บัญชี ๑-๐๕๕๓๘-๑ [๓๙] ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนที่ดิน เพื่อกำกับดูแลการบริหารงานกองทุนที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย รวมทั้งออกระเบียบ ข้อบังคับที่จำเป็น คณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ๑๕ ท่าน เป็นกรรมการ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ๒ หน่วยงาน คือ ส.ป.ก. ดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน และ ธ.ก.ส. สนับสนุนเงินภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินดังนี้

(๑) ส.ป.ก. มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินดังต่อไปนี้

(๑.๑) ขึ้นทะเบียนกลุ่มเป้าหมาย (บรรลุนิติภาวะ)

(๑.๒) จัดหาที่ดินร่วมกับ ธ.ก.ส.

(๑.๓) วางแผนการผลิตร่วมกับเกษตรกร และ ธ.ก.ส.

(๑.๔) พัฒนาที่ดิน และ/หรือให้ ธ.ก.ส. จัดจ้างภาคเอกชนดำเนินงาน

(๑.๕) จัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์

(๑.๖) ติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร

(๒) ธ.ก.ส. มีหน้าที่และอำนาจในการสนับสนุนเงินภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินดังต่อไปนี้

(๒.๑) สนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดิน

(๒.๒) จัดหาที่ดินร่วมกับ ส.ป.ก.

(๒.๓) ให้สินเชื่อแก่เกษตรกร

(๒.๔) บริหารกองทุนที่ดิน

(๒.๕) รายงานการเงิน

(๒.๖) ในรายละเอียดการปฏิบัติงาน ธ.ก.ส. จะเป็นผู้ปฏิบัติงาน [๔๐]

การประเมินผลการดำเนินงาน “โครงการกองทุนที่ดิน” แบ่งออกเป็น ๓ ระยะ ดังต่อไปนี้

ระยะที่ ๑ (ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๙) ผลการดำเนินงานในระยะ ๕ ปี แรก ได้มีการประเมินผลของ ๓ หน่วยงาน (ส.ป.ก. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และ ธ.ก.ส.) สรุปว่า ยังไม่สมควรยกฐานะเป็นธนาคารที่ดิน เนื่องจากขาดความพร้อมทั้งด้านนโยบาย เงินทุน และวิธีดำเนินงานที่แน่นอน และยังมีภารกิจต่อเนื่องจากที่จ่ายเงินกู้ไปแล้ว อีกทั้งกลุ่มเป้าหมายยังมีความต้องการที่ดินอีกเป็นจำนวนมาก เห็นควรให้ดำเนินงานกองทุนที่ดินต่อไป

---

[๓๙] คู่มือการปฏิบัติงานกองทุนที่ดิน (ในส่วนของ ส.ป.ก.) มิถุนายน ๒๕๓๕ หน้า ๑ - ๒

[๔๐] แนวทางการปฏิบัติงานโครงการกองทุนที่ดิน โดยส่วนวิเคราะห์โครงการและกองทุนที่ดิน สำนักบริหารกองทุน ส.ป.ก. ธันวาคม ๒๕๔๗ (เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ ๓๓๐) หน้า ๑

ระยะที่ ๒ (ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔) มีการประเมินโดย ๓ หน่วยงาน (ส.ป.ก. สศก. และ ธ.ก.ส.) พบว่า กองทุนที่ดินมีผลประกอบการขาดทุน และเกษตรกรมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ คณะกรรมการกองทุนที่ดินจึงมอบหมายให้ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาแนวทางการดำเนินงานโครงการกองทุนที่ดิน ซึ่งคณะผู้ศึกษาฯ ได้จัดทำแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ ๓ (ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙)

ระยะที่ ๓ (ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้นำแผนระยะที่ ๓ (ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) เสนอคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ มีมติอนุมัติในหลักการแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ ๓ (ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) โดยให้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้เกษตรกรให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๗) และเร่งรัดแก้กฎหมายเพื่อรวมกองทุนที่ดินเข้ากับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้ ส.ป.ก. เตรียมการล่วงหน้าก่อนการรวมกองทุนจะแล้วเสร็จ จัดทำแผนการพัฒนาการเกษตรและการปฏิรูปที่ดินอย่างบูรณาการ และบริหารจัดการต่อไปอีก ๒ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙) หลังจากนั้นต้องประเมินผลนำเสนอคณะรัฐมนตรีขออนุมัติ แผนระยะที่ ๔ ขยายขอบเขตงานไปที่ดินประเภทอื่นนอกเหนือจากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยทำธุรกิจควบคู่การสงเคราะห์เกษตรกรหรือผู้ยากไร้ [๔๑]

เมื่อได้ทราบเกี่ยวกับที่มาและผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องพอสังเขปแล้ว ต่อไปจะได้อธิบายบทบัญญัติมาตรา ๙ ดังต่อไปนี้

๓.๖.๔.๑ กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๑๐ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดตั้งเป็นกองทุนเฉพาะเป็นการช่วยให้มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินมากขึ้นเพราะการนำวิธีการงบประมาณของส่วนราชการมาใช้นั้น การเบิกจ่ายเงินจะกระทำได้แต่เฉพาะตามรายการในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเงินใดที่ได้รับมาในการปฏิบัติหน้าที่หรือที่เหลือจ่ายต่างต้องส่งคืนคลังทั้งหมด แต่ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมการเบิกจ่ายบางครั้งอาจต้องเป็นเงินสด แต่บางครั้งอาจเป็นพันธบัตรก็ได้สุดแต่การต่อรองในการจัดซื้อหรือเวนคืนนั้น อนึ่งการให้ต้องตั้งเบิกเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีทุกปีจะทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอุปสรรคมากยิ่งขึ้นในการต้องแจกแจงรายละเอียดมากมายเกินความจำเป็น มาตรา ๙ วรรคหนึ่งจึงให้จัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงการคลังโดยเฉพาะ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม [๔๒]

ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ออกใช้บังคับ โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารทุนหมุนเวียนมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยง และเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการด้านการเงิน การคลังของรัฐ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้ง กำกับ และบริหารทุนหมุนเวียนให้มีประสิทธิภาพ และบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม [๔๓] ซึ่งมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้

---

[๔๑] ส่วนวิเคราะห์โครงการและกองทุนที่ดิน สำนักบริหารกองทุน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓ - ๔

[๔๒] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖๓

[๔๓] รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๘ ข้อ ๘

“ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือทุนหมุนเวียนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน [๔๔]

มาตราการสำคัญของพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ มีดังต่อไปนี้

๑) มาตรการเกี่ยวกับทุนหมุนเวียนที่ใช้บังคับตามกฎหมายนี้ (มาตรา ๔ – มาตรา ๖)

๒) มาตรการเกี่ยวกับการให้มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน (มาตรา ๗ - มาตรา ๑๓)

๓) มาตรการเกี่ยวกับการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน (มาตรา ๑๔ - มาตรา ๑๕)

๔) มาตรการเกี่ยวกับการบริหารทุนหมุนเวียน (มาตรา ๑๖ - มาตรา ๑๓)

๕) มาตรการเกี่ยวกับการให้มีคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน (มาตรา ๑๘ - มาตรา ๒๓)

๖) มาตรการเกี่ยวกับผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงาน และลูกจ้างทุนหมุนเวียน (มาตรา ๒๔ - มาตรา ๒๖)

๗) มาตรการเกี่ยวกับการบัญชีและการตรวจสอบทุนหมุนเวียน (มาตรา ๒๗ - มาตรา ๓๐)

๘) มาตรการเกี่ยวกับการประเมินผลทุนหมุนเวียน (มาตรา ๓๑ - มาตรา ๓๓)

๙) มาตรการเกี่ยวกับการใช้บังคับกับทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา ๓๔ - มาตรา ๓๖)

๑๐) มาตรการเกี่ยวกับการรวมหรือการยุบเลิกทุนหมุนเวียน (มาตรา ๓๗ – มาตรา ๔๔) [๔๕]

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้ทุนหมุนเวียนที่มีกฎหมายกำหนดบทบัญญัติในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ให้การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ ดังนั้น กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงเป็นทุนหมุนเวียนที่มีกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดบทบัญญัติบางเรื่องไว้เป็นการเฉพาะ การดำเนินการในเรื่องที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะจึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่วนเรื่องใดที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะจึงให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ มาใช้บังคับ

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดเกี่ยวกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้เป็นการเฉพาะมี ๒ มาตรา คือ มาตรา ๙ (การจัดตั้งองค์ประกอบ การนำส่งรายได้ วัตถุประสงค์การใช้จ่าย การใช้จ่าย การเก็บรักษาและ

---

[๔๔] พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๓ กำหนดบทนิยามของนิยาม “ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้

[๔๕] รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๘ ข้อ ๙

การเบิกจ่าย) และมาตรา ๑๐ (องค์ประกอบของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) โดยถือว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จัดตั้งขึ้นตามความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เป็นคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนตามความในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และเลขาธิการ ส.ป.ก. ตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นผู้บริหารทุนหมุนเวียนตามความในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

๓.๖.๔.๒ รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔ กำหนดบทนิยามของนิยาม “เงินนอกงบประมาณ” หมายความว่า บรรดาเงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บ หรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใดที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

ดังนั้น รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมาตรา ๙ วรรคสอง บัญญัติให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จึงเป็น “เงินนอกงบประมาณ” ตามบทนิยามดังกล่าวมาข้างต้น

ประโยชน์ของเงินนอกงบประมาณ

๑) ผ่อนคลายการควบคุม : หลักการโดยทั่วไปเงินที่ส่วนราชการได้รับต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินและใช้จ่ายจากเงินงบประมาณประจำปีซึ่งผ่านกระบวนการทางรัฐสภา แต่การใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น ทุนหมุนเวียนเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ทำให้มีความคล่องตัวด้านการดำเนินงานตามกรอบภารกิจ/วัตถุประสงค์

๒) มีการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการ : ส่วนราชการสามารถเบิกจ่ายเงินได้ตามวัตถุประสงค์ และตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

๓) มีความสะดวกคล่องตัวในการเบิกจ่าย : ในกรณีที่จำเป็นสามารถขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังนำเงินไปฝากธนาคารพาณิชย์ได้

๔) การบริหารงานสำเร็จ รวดเร็ว : ในกรณีที่มีงานเร่งด่วนที่นอกเหนือจากแผนงานประจำปีสามารถขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังดำเนินการได้

๕) เป็นส่วนเสริมภารกิจเงินงบประมาณ : กรณีเงินในงบประมาณได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ [๔๖]

๓.๖.๔.๓ การใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กระทำได้เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

๑) การใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กระทำได้เฉพาะ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

---

[๔๖] รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ ๑/๒๕๕๙ ทุนหมุนเวียนของประเทศไทย : งบประมาณ และประสิทธิภาพในการดำเนินงาน หน้า ๔

เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติไว้

คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๘ เรื่องที่ ๓.๒ หลักเกณฑ์การประเมินมูลค่าที่ดินและทรัพย์สินในเขตปฏิรูปที่ดิน และหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) และเอกสารโฉนดเพื่อการเกษตร กรณีผู้ได้รับสิทธิไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินและขอคืนสิทธิให้กับ ส.ป.ก. มีมติความว่า “การใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำหรับเป็นค่าชดเชยสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) และเอกสารโฉนดเพื่อการเกษตร กรณีผู้ได้รับสิทธิไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินและขอคืนสิทธิให้กับ ส.ป.ก. ไม่สามารถกระทำได้ตามมาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘”

ดังนั้น การใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำหรับเป็นค่าชดเชยสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) และเอกสารโฉนดเพื่อการเกษตร กรณีผู้ได้รับสิทธิไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินและขอคืนสิทธิให้กับ ส.ป.ก. จึงไม่ใช่การใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามความในมาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๒) การใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ ๑) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

ระเบียบที่กำหนดตามความในมาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ต้องออกโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ กล่าวคือ ต้องออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

ปัจจุบัน การใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงินการเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยหมวด ๑ การใช้จ่ายเงินกองทุน ข้อ ๖ ของระเบียบฉบับดังกล่าวกำหนดให้การใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ใช้ได้ตามลักษณะของรายจ่ายดังนี้

๒.๑) รายจ่ายหมุนเวียนสำหรับกิจการดังต่อไปนี้

๒.๑.๑) การจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ที่ ส.ป.ก. กำหนด

๒.๑.๒) การชำระดอกเบี้ยพันธบัตร หรือการไถ่ถอนคืนพันธบัตรเมื่อครบกำหนดชำระ

๒.๑.๓) สินเชื่อ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการให้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒.๑.๔) รายจ่ายหมุนเวียนอื่นๆ ตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒) รายจ่ายขาดสำหรับกิจการดังต่อไปนี้

๒.๒.๑) รายจ่ายตามข้อผูกพันตามกฎหมาย

๒.๒.๒) รายจ่ายตามโครงการเร่งด่วนที่เป็นภารกิจของ ส.ป.ก. โดยตรง แต่ไม่ได้รับเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อการบริหารงานตามปกติ หรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ

๒.๒.๓) โครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินโดยตรง

๓.๖.๔.๔ ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเบิกจ่ายเงินจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้

เก็บรักษาเงินและเบิกจ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นไปตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงินการเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวด ๒ การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษา การบัญชี และการตรวจสอบเงินกองทุน ดังต่อไปนี้

๑) ให้ ส.ป.ก. เปิดบัญชีเงินทุนหมุนเวียนขึ้นบัญชีหนึ่งไว้ที่กระทรวงการคลัง เรียกว่า “บัญชีเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

บรรดาเงิน ที่ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก. จังหวัด ได้รับตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ยกเว้นเงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อการบริหารงานตามปกติ ให้นำส่งเข้าบัญชีเงินกองทุนที่กระทรวงการคลัง โดยไม่หักค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น

๒) การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ ตามระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS)

การเบิกเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เบิกเพื่อใช้ในกิจการตามแผนงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติ หรือตามที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ให้เบิกจ่ายได้นับถัดจากวันที่ได้รับอนุมัติ

ให้ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก.จังหวัด ขอเบิกเงิน โดยระบุวัตถุประสงค์ที่จะนำเงินนั้นไปจ่ายด้วย

ให้ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก. จังหวัด มีเงินทดรองจ่ายเป็นจำนวนเงินตามที่ตกลงกับกระทรวงการคลัง โดยฝากไว้ที่ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ภายในวงเงินและเงื่อนไขที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

๓) ให้ เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้เบิกเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและมีหน้าที่หักภาษี ณ ที่จ่ายเช่นเดียวกับการเบิกเงินงบประมาณรายจ่ายของทางราชการ

๔) การเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การฝากเงิน การนำเงินส่งคลังรวมทั้งการพัสดุ ให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยการนั้นโดยอนุโลม

๕) หลักฐานการจ่ายเงิน ให้เก็บรักษาไว้ที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเบิกเงินกับกรมบัญชีกลาง หรือสำนักงานคลังจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำการตรวจสอบต่อไป

๖) ให้ ส.ป.ก. จัดทำบัญชีและรายงานการเงินของเงินกองทุนให้สอดคล้องกับมาตรฐานการจัดทำบัญชีภาครัฐที่กระทรวงการคลังกำหนด ส่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ ภายใน ๙๐ วัน นับจากสิ้นปีงบประมาณ

เพื่อประโยชน์ในการจัดทำงบการเงินในภาพรวมของแผ่นดิน ให้ ส.ป.ก. จัดส่งข้อมูลทางบัญชีของกองทุน เข้าสู่ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

๗) ให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการดำเนินงานการเงินและการบัญชีของเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และรายงานผลให้เลขาธิการ ส.ป.ก. ทราบ อย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง

๘) ให้ ส.ป.ก. จัดทำรายงาน รับ - จ่ายเงิน ส่งกรมบัญชีกลางทราบเป็นประจำทุกเดือน รวมทั้งจัดทำรายงานฐานะทางการเงิน และผลการดำเนินงาน ส่งกรมบัญชีกลางทราบเป็นประจำทุกปี

๙) ในกรณีที่ไม่อาจปฏิบัติตามข้อกำหนดใดในระเบียบนี้ ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง

๓.๖.๕ มาตรา ๑๐ แหล่งที่มาของเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบด้วย

(๑) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน

(๒) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศหรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่น

(๓) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

(๔) เงิน ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย

๓.๖.๕.๑ เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน

เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินอาจได้รับมาในฐานะเป็นทุนประเดิมหรือเป็นรายปีก็ได้ และจะได้พิจารณากำหนดเป็นครั้งคราวโดยปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ ๑/๒๕๕๙ ทุนหมุนเวียนของประเทศไทย : งบประมาณ และประสิทธิภาพในการดำเนินงาน หน้า ๕๗ กล่าวว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๑,๐๐๐ ล้านบาท มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียน เพื่อใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น การจัดซื้อที่ดิน และเวนคืนที่ดินเอกชน เพื่อให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ โดยการเช่าที่ดิน/เช่าซื้อที่ดิน และให้ความช่วยเหลือทางการเงินต้นทุนต่ำแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยจัดให้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ในกลุ่มทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นทุนประเดิมครั้งเดียว แต่ไม่มีรายงานความก้าวหน้าหรือผลการดำเนินงานให้รัฐสภาทราบ

๓.๖.๕.๒ เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศหรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่น

กรณีเป็นการจำกัดถึงทรัพย์สินทั่วไปที่อาจส่งเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ แต่ไม่รวมถึงที่ดินที่เวนคืนมาในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓.๖.๕.๓ เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้ใช้จ่ายกองทุนดังกล่าวเพื่อการปฏิรูปที่ดินได้ และการใช้จ่ายเป็นไปตามที่คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจะกำหนด

ปัจจุบันพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่มาตรา ๗ (๑) (๕) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๔ บัญญัติให้การปฏิรูปที่ดินเป็นกิจการที่สามารถใช้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้

๓.๖.๕.๔ เงิน ดอกผล หรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เงิน ดอกผล หรือผลประโยชน์ใด ๆ อาจเป็นค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อที่เรียกเก็บจากเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินไปจากการปฏิรูปที่ดินตามความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓.๖.๖ มาตรา ๑๑ การจัดตั้ง หน้าที่ และอำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้นสังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่คณะกรรมการ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ในกรณีที่ได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเขตหนึ่งเขตใดคลุมที่ดินในเขตของสองจังหวัดขึ้นไป คณะกรรมการจะมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่

ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๖ ทำหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานครด้วย

บทบัญญัติตามความในมาตรา ๑๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งอำนาจหน้าที่ และการมอบหมายอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดังต่อไปนี้

๓.๖.๖.๑ การจัดตั้ง

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้นสังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓.๖.๖.๒ อำนาจหน้าที่

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดยังมีหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ส.ป.ก. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังกล่าวมาในข้อ ๖.๒.๓.๒

๓.๖.๖.๓ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในกรณีที่ได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเขตหนึ่งเขตใดคลุมที่ดินในเขตของสองจังหวัดขึ้นไป คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่

๓.๖.๖.๔ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานคร

ส.ป.ก. ที่จัดตั้งขึ้นตามความในมาตรา ๖ ทำหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานครด้วย

ภายหลังจากที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว หากมีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองและทำให้ที่ดินที่เคยอยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดหนึ่งไปอยู่ในเขตการปกครองของอีกจังหวัดหนึ่ง คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ เรื่องที่ ๓.๑๑ มีมติมอบหมายให้จังหวัดที่ที่ดินอยู่ในเขตการปกครองในปัจจุบันเป็นผู้มีอำนาจเข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้มีการประสานระหว่างจังหวัดที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดรับทราบด้วย [๔๗]

อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวข้างต้นต่างจากกรณีเข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตการปกครองของจังหวัดอื่น ทั้งกรณีที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเขตหนึ่งเขตใดคลุมที่ดินในเขตการปกครองของสองจังหวัดขึ้นไป โดยเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวมีเขตการปกครองของจังหวัดที่เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมอยู่ด้วย หรือไม่มีเขตการปกครองของจังหวัดที่เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมอยู่ด้วย หรือกรณีที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเขตหนึ่งเขตใดคลุมที่ดินในเขตการปกครองจังหวัดหนึ่ง แต่มีอีกจังหวัดหนึ่งเข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว

---

[๔๗] ส.ป.ก. มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๑๓๒๓ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๔ แจ้งมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๕ เพื่อทราบและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๕ สอดคล้องกับหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว๔๔๘ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ ข้อ ๗ ที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานจากหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/๑๕๘๑ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ (ตอบข้อหารือจังหวัดสระแก้ว) และหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/๒๐๙๙ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ (ตอบข้อหารือจังหวัดชุมพร)

๓.๗ หมวด ๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

๓.๗.๑ มาตรา ๑๒ การจัดตั้งและองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

"ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย ประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย และอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกรหกคนและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับในท้องที่กรุงเทพมหานครแล้ว ให้คณะกรรมการทำหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสำหรับกรุงเทพมหานครด้วย"

จากบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ สามารถกล่าวถึงเรื่องที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดังต่อไปนี้

๓.๗.๑.๑ มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก่อนแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย

๑) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง [๔๘] ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ

๒) กรรมการโดยตำแหน่ง [๔๙] กลุ่มปลัดกระทรวง ได้แก่ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

---

[๔๘] แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย Legislative Drafting Guideline ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรรมการกฤษฎีกา ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ หน้า ๔๓๙ กล่าวไว้โดยสรุปว่า "หากต้องการให้ฝ่ายการเมืองเข้ามารับผิดชอบในการตัดสินใจก็จะมีการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ"

[๔๙] แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย Legislative Drafting Guideline ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรรมการกฤษฎีกา ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ หน้า ๔๓๙ - ๔๔๐ กล่าวไว้โดยสรุปว่า "การที่กฎหมายกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งส่วนมากมาจากหน่วยงานของรัฐ ก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการประสานโยบายของทางราชการเข้ากับการทำงานหรือการตัดสินใจของคณะกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งจะทำหน้าที่เป็นผู้สื่อสารนโยบายของทางราชการ นอกจากนั้น การเป็นกรรมการโดยตำแหน่งจะลาออกก็ไม่ได้และจะพ้นจากตำแหน่งกรรมการก็ไม่ได้เช่นกัน ทั้งนี้เพราะตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทางราชการย่อมมีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการหรือกฎหมายเฉพาะ ถ้าจะไม่มีหรือสูญไปก็มีอยู่ทางเดียวเท่านั้นคือ

๓) กรรมการโดยตำแหน่งกลุ่มอธิบดี ได้แก่ อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมที่ดิน

๔) กรรมการโดยตำแหน่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ กรรมการอื่นอีก ๗ คนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ คน และผู้แทนเกษตรกร ๓ คน

๖) กรรมการซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการ ได้แก่ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นกรรมการและเลขานุการ

๓.๗.๑.๒ มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย

๑) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ

๒) กรรมการโดยตำแหน่งกลุ่มปลัดกระทรวงหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า ได้แก่ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

๓) กรรมการโดยตำแหน่งกลุ่มอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า ได้แก่ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง [๕๐]

๔) กรรมการโดยตำแหน่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรอื่น ได้แก่ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย ประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย

มีกฎหมายบัญญัติให้ยุบเลิกตำแหน่งนั้นเสีย อนึ่ง คำว่า "กรรมการโดยตำแหน่ง" (ex officio) หมายความว่า ที่มีภาวะเป็นกรรมการนั้นก็ด้วยอำนาจแห่งตำแหน่งของผู้นั้น (by virtue of one's office of position) เมื่อตำแหน่งยังมีอยู่ยังไม่ยุบเลิกก็คงเป็นกรรมการอยู่อย่างนั้น"

[๕๐] พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๒๒ ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๑) ให้แก้ไขคำว่า “อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์” เป็น “อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ” และคำว่า “ประชาสงเคราะห์จังหวัด” เป็น “ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ”

(๒) ให้เพิ่ม “อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” เป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเพิ่ม “ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” เป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินชายทะเล มาเป็นของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ กรรมการอื่นอีกไม่เกิน ๙ คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกร ๖ คน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๓ คน

การคัดเลือกผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการคัดเลือกผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๒๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ดังต่อไปนี้

๕.๑) ผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้

๕.๑.๑) คุณสมบัติทั่วไป

๕.๑.๑.๑) มีสัญชาติไทย

๕.๑.๑.๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน ๗๐ ปีบริบูรณ์

๕.๑.๒) ลักษณะต้องห้าม

๕.๑.๒.๑) เป็นบุคคลล้มละลาย

๕.๑.๒.๒) เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

๕.๑.๒.๓) เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

๕.๑.๒.๔) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น

๕.๑.๒.๕) เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๕.๒) การคัดเลือกผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องดำเนินการก่อนจะครบวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งไม่น้อยกว่า ๖๐ วัน โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

๕.๒.๑) กรณีผู้แทนเกษตรกรให้ ส.ป.ก. แจ้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทุกแห่ง พิจารณาเสนอชื่อผู้แทนเกษตรกร ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ถ้ามี) พร้อมทั้งส่งข้อมูลประวัติและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ ส.ป.ก. เพื่อเสนอคณะกรรมการคัดเลือกผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๕.๒.๒) กรณีผู้ทรงคุณวุฒิให้ ส.ป.ก. พิจารณาเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พร้อมจัดทำข้อมูลประวัติและเอกสารหลักฐานเพื่อเสนอคณะกรรมการคัดเลือกผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๕.๓) เมื่อได้รับรายชื่อผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิตาม ๕.๒) แล้ว ให้ ส.ป.ก. ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ แล้วจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่ผ่านการตรวจสอบเสนอคณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาคัดเลือกผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

๕.๔) คณะกรรมการคัดเลือกผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคณะหนึ่ง ประกอบด้วย เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นประธานกรรมการ รองเลขาธิการ ส.ป.ก. ที่เลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมายจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนสภาเกษตรกรแห่งชาติ ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ หัวหน้าผู้ตรวจราชการ ส.ป.ก ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ผู้อำนวยการสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ส.ป.ก. เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน สำนักวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. เป็นผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่คัดเลือกผู้แทนเกษตรกรจำนวนไม่เกิน ๑๒ คน แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๙ คน จากผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งหรือเคยได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือกรรมการผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือได้รับคัดเลือกเป็นเกษตรกรดีเด่นแห่งชาติ หรือปราชญ์เกษตรของแผ่นดิน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน ๖ คน แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๕ คน จากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด้านเศรษฐกิจและสังคม หรือมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการพัฒนาการเกษตรและสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรกรและสหกรณ์พิจารณา

ในการคัดเลือกให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาคัดเลือกผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิจากบัญชีรายชื่อ ข้อมูลประวัติและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องตามที่ ส.ป.ก. เสนอ โดยให้คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งเป็นผู้ที่มีความเสียสละเพื่อส่วนรวมและเต็มใจช่วยเหลืองานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการคัดเลือกผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

๕.๕) เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการคัดเลือกผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิเสร็จแล้ว ให้ ส.ป.ก. รายงานผลการคัดเลือกต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อให้ความเห็นชอบผู้แทนเกษตรกรจำนวน ๖ คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๓ คน ที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ให้ ส.ปก. จัดทำบัญชีรายชื่อผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคณวุฒิในส่วนที่เหลือไว้ เพื่อใช้ในการแต่งตั้งซ่อมกรณีกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ โดยให้เรียงรายชื่อตามลำดับผลการคัดเลือก

๕.๖) ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และต้องแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เลือกผู้แทนเกษตรกรหรือผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วแต่กรณี จากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้คัดเลือกไว้ตามข้อ ๕.๔) เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งแทนต่อไป

๖) กรรมการซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการ ได้แก่ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นกรรมการและเลขานุการ

๓.๗.๑.๓ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่กรุงเทพมหานครแล้ว ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ ๗.๑.๒ ทำหน้าที่คณะกรรมการ

ปฏิรูปที่ดินจังหวัดสำหรับกรุงเทพมหานครด้วย ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่กรุงเทพมหานคร คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ ๓.๗.๑.๒ จึงยังไม่ได้ทำหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสำหรับกรุงเทพมหานคร

๓.๗.๑.๔ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องมีองค์ประกอบครบถ้วนจึงจะดำเนินงานได้

แม้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะไม่ได้บัญญัติหลักการ “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องมีองค์ประกอบครบถ้วน จึงจะดำเนินงานได้” แต่อาจนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็น “กฎหมายทั่วไป” และ “หลัก” ที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว แต่ปรากฏอยู่ในแนวคำวินิจฉัยขององค์กรทางกฎหมาย มาพิจารณาได้ดังต่อไปนี้ [๕๑]

๑) ลักษณะขององค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ไม่ครบถ้วน

๑.๑) ขาดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น ยังไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๔๒๖/๒๕๓๑ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เรื่องเสร็จที่ ๒๕๑/๒๕๓๖ และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๗๔๔/๒๕๔๕) แต่งตั้งบุคคลที่เสียชีวิตแล้วเป็นกรรมการ (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๘๙๘/๒๕๕๔) กรรมการครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วและยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการใหม่ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) เรื่องเสร็จที่ ๔๑๖/๒๕๕๑ และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๔/๒๕๕๘) เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีกรรมการใหม่เข้ารับหน้าที่ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) เรื่องเสร็จที่ ๒๒๗/๒๕๕๒ และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) เรื่องเสร็จที่ ๔๑๔/๒๕๕๙) หรือกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ เนื่องจากขาดคุณสมบัติ หากกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการแทน คณะกรรมการย่อมไม่ขาดองค์ประกอบในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๗๑๕/๒๕๕๗)

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีกรรมการใหม่เข้ารับหน้าที่ หรือไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการแทน

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ กรรมการอื่นอีกไม่เกิน ๙ คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกร ๖ คน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๓ คน กรณีผู้ทรงคุณวุฒิถือเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้มีกรรมการอื่นไม่เกินจำนวนที่กำหนด หากปรากฏว่ามีกรรมการอื่นเหลืออยู่คนเดียว ย่อมถือว่ามีกรรมการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)

---

[๕๑] เทียบเคียงจากเนื้อหาในบทความ เรื่อง หลักทั่วไปในการดำเนินงานของคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง เขียนโดยนายศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์ ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หน้า ๒ - ๑๑

เรื่องเสร็จที่ ๘๗๗/๒๕๔๗) แต่กรณีผู้แทนเกษตรกร ๖ คน ถือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มี “กรรมการอื่น” โดยกำหนดจำนวนไว้แน่นอนว่าต้องมีกี่คน ถ้ากรรมการบางคนลาออก ทำให้กรรมการมีจำนวนไม่ครบตามที่กำหนด คณะกรรมการย่อมไม่ครบองค์ประกอบ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เรื่องเสร็จที่ ๖๖๘/๒๕๕๕ และ (คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๑๗๗/๒๕๕๐)

การที่มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วยกรรมการ ๒ กลุ่ม โดยกำหนดจำนวนกรรมการในแต่ละกลุ่มไว้ หากกรรมการในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งว่างลงทั้งหมด ย่อมถือว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขาดองค์ประกอบ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๑๖๐/๒๕๔๒) แต่หากขาดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดไว้ไม่เกิน ๓ คน แต่กรรมการไม่ได้ว่างลงทั้งหมด ถือว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีองค์ประกอบครบถ้วน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๑๕/๒๕๕๖ (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๓๗๓/๒๕๕๓ และ (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๔๘๒/๒๕๔๖)

เมื่อมีการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครบถ้วนตามกลุ่มและจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว และยังมีกรรมการอยู่ครบองค์ประกอบตลอดเวลา คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมย่อมมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองได้ และแม้จะปรากฏในภายหลังว่า มีกรรมการคนใดได้รับแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามที่จะเป็นกรรมการ อันเป็นเหตุให้กรรมการคนนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งก็ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่กรรมการคนนั้นได้กระทำไปในอำนาจหน้าที่ในฐานะกรรมการ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๕๒] ที่รับรองการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่มีเหตุบกพร่องในการดำรงตำแหน่งให้มีผลใช้ได้ ตามภาษิต Error communis facit jus ที่ถือว่าเมื่อไม่มีผู้ใดล่วงรู้ถึงเหตุบกพร่องในการดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่เข้าใจว่าตนดำรงตำแหน่งโดยถูกต้อง และทางราชการ รวมทั้งบุคคลภายนอก ก็เชื่อถือเช่นนั้น และเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่เรื่อยไปจนเหตุบกพร่องปรากฏและต้องพ้นจากตำแหน่ง ย่อมต้องถือว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่มีผลสมบูรณ์เสมือนการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งโดยถูกต้อง เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินงานของทางราชการและนิติฐานะของบุคคลภายนอกที่ก่อตั้งนิติสัมพันธ์กับทางราชการ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๒๘๔/๒๕๕๓ (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๔๔๖/๒๕๔๙ เรื่องเสร็จที่ ๗๘๒/๒๕๕๑ เรื่องเสร็จที่ ๘๗๘/๒๕๕๑ (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๒๘๕/๒๕๕๓ และ (คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๗๒๓/๒๕๕๕)

๑.๒) ขาดกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนหน่วยงาน เช่น บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนหน่วยงานได้เกษียณอายุราชการ และยังไม่มีการแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นผู้แทนใหม่ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๘๕/๒๕๕๕) ส่วนกรณีที่บุคคลซึ่งเป็นผู้แทนหน่วยงานลาออกจากการเป็นกรรมการ และมีการแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นผู้แทนหน่วยงานมาร่วมประชุม

---

[๕๒] มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

ในคณะกรรมการ ย่อมถือว่า มีผู้แทนหน่วยงานในคณะกรรมการแล้ว แม้จะยังไม่มีการแจ้งการแต่งตั้งผู้แทนใหม่ให้หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการทราบในวันที่มีการประชุมคณะกรรมการก็ตาม (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕)เรื่องเสร็จที่ ๖๙/๒๕๕๘)

อย่างไรก็ดี บางกรณีมีการตีความว่า กรรมการผู้แทนหน่วยงานมีลักษณะเป็น “กรรมการโดยตำแหน่ง” โดยกฎหมายกำหนดที่มาจากผู้แทนของส่วนราชการ ซึ่งโดยปกติหัวหน้าส่วนราชการย่อมอยู่ในฐานะเป็นผู้แทนของส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรืออาจแต่งตั้งผู้ใดเป็นผู้แทนส่วนราชการก็ได้ การเป็นกรรมการโดยตำแหน่งจึงมีอยู่เป็นประจำถาวรตลอดเวลา แม้จะไม่มีผู้ครองตำแหน่งดังกล่าวอยู่ ดังนั้น แม้ผู้แทนส่วนราชการคนเดิมจะเกษียณอายุราชการและยังไม่มีการแต่งตั้งผู้แทนคนใหม่ คณะกรรมการก็มิได้ขาดองค์ประกอบในส่วนของกรรมการผู้แทนหน่วยงานนั้นไป (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๔๙๕/๒๕๖๒)

๑.๓) สำหรับกรรมการโดยตำแหน่ง กรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่ง เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ฯลฯ โดยปกติย่อมมีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้รักษาการในตำแหน่งนั้น ๆ อยู่ตลอดเวลา จึงไม่มีทางที่จะขาดกรรมการในตำแหน่งไปได้ อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะใดขณะหนึ่ง อาจมีปัญหาว่าจะขาดกรรมการโดยตำแหน่งไปหรือไม่ ในปัญหานี้มีแนวคำวินิจฉัยส่วนหนึ่งถือว่า กรรมการโดยตำแหน่งเป็นการกำหนดที่มาจากการดำรงตำแหน่ง แม้ว่าในขณะนั้นจะมีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่หรือไม่ก็ตาม แต่ตำแหน่งก็ยังคงมีอยู่ จึงไม่มีผลให้ขาดองค์ประกอบในส่วนของกรรมการโดยตำแหน่งไปได้ เช่น กรณีของกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดว่า ได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๑๕/๒๕๕๖) หรือกรณีของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงานที่มี “ที่ปรึกษากฎหมาย กระทรวงแรงงาน” เป็นกรรมการอยู่ด้วย แม้จะปรากฏว่าบุคคลที่ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมายฯ ได้เกษียณอายุราชการ และไม่มีการแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าดำรงตำแหน่งแทน แต่ตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมาย กระทรวงแรงงาน ยังมีอยู่ การเป็นกรรมการจึงเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และไม่ขาดกรรมการในส่วนนี้ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗๙/๒๕๕๕) อย่างไรก็ตาม บางกรณีก็มีการวินิจฉัยว่า หากผู้รักษาการในตำแหน่งไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการได้ ถือว่าคณะกรรมการขาดองค์ประกอบในส่วนของกรรมการโดยตำแหน่งในตำแหน่งนั้นไป เช่น กฎหมายได้กำหนดให้ผู้อำนวยการองค์การจัดการน้ำเสียเป็นกรรมการและเลขานุการในกรรมการองค์การจัดการน้ำเสีย แต่ปรากฏว่าบุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการได้ลาออกจากตำแหน่ง และแม้จะมีการตั้งผู้รักษาการแทน แต่กฎหมายก็บัญญัติไว้ชัดแจ้งมิให้ผู้รักษาการแทนมีอำนาจในฐานะเป็นกรรมการด้วย ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงขาดองค์ประกอบในส่วนของผู้อำนวยการองค์การจัดการน้ำเสียไปและไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๘๗๗/๒๕๔๗)

๒) ผลทางกฎหมายกรณีที่องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ไม่ครบถ้วน

หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขาดกรรมการในส่วนใดส่วนหนึ่งไป ทำให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กรรมการที่เหลืออยู่นั้นย่อมไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายได้ หากกรรมการที่เหลืออยู่ได้จัดประชุม ย่อมไม่อาจถือเป็นการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การประชุมที่มีขึ้น รวมทั้งการใดที่ได้ปฏิบัติหรือดำเนินการตามมติของที่ประชุมย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๘๙๘/๒๕๕๔) กรรมการ

ที่มาประชุมย่อมไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม และอาจต้องมีการเรียกคืนเบี้ยประชุม (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เรื่องเสร็จที่ ๕๓๔/๒๕๕๓) นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังเคยวินิจฉัยว่า คณะกรรมการที่มีองค์ประกอบไม่ครบถ้วน ย่อมไม่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๗๑/๒๕๔๙) และหากคณะกรรมการที่ไม่ครบองค์ประกอบได้ออกระเบียบขึ้นใช้บังคับ ย่อมเป็นการออกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๖๔/๒๕๕๓)

๓.๗.๒ มาตรา ๑๓ การจัดตั้งและองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

"ภายใต้บังคับมาตรา ๑๒ วรรคสอง เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับในเขตอำเภอหนึ่งอำเภอใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า "คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด" ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชย์จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาการจังหวัด ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ราชพัสดุจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีกสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นกรรมการ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ"

จากบทบัญญัติมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ สามารถกล่าวถึงเรื่องที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ดังต่อไปนี้

๓.๗.๒.๑ มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก่อนแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกอบด้วย

๑) ข้าราชการประจำ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ

๒) กรรมการโดยตำแหน่งกลุ่มหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ได้แก่ เกษตรจังหวัด พาณิชย์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓) กรรมการโดยตำแหน่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ กรรมการอื่นอีก ๓ คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกร

๓.๗.๒.๒ มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกอบด้วย

๑) ข้าราชการประจำ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ

๒) กรรมการโดยตำแหน่งกลุ่มผู้แทนส่วนราชการระดับกรม ได้แก่ ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๒ (๑) ให้แก้ไขคำว่า “ประชาสงเคราะห์จังหวัด” เป็น “ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ” ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และมาตรา ๒๒ (๒) ให้เพิ่ม “ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” เป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินชายทะเล มาเป็นของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีหนังสือ ที่ พม ๐๖๐๓.๗/๔๒๗๙ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘ แจ้งการมอบให้ผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาชาวเขา และผู้อำนวยการศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เป็นผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้ ส.ป.ก. พิจารณา ซึ่ง ส.ป.ก. ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๑๐/ว ๑๐๐๕ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งตลอดจนคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบแล้ว

๓) กรรมการโดยตำแหน่งกลุ่มหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ได้แก่ เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด สหกรณ์จังหวัด พาณิชย์จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาการจังหวัด ราชพัสดุจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด

ส.ป.ก. มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/ว๑๖๐๓ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ แจ้งการมอบหมายให้ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการที่ดินป่าไม้ที่ควบคุมดูแลพื้นที่เป็นผู้แทนกรมป่าไม้แทนป่าไม้จังหวัดตามหนังสือ กรมป่าไม้ ที่ ทส ๑๖๑๒.๓/๑๓๒๐๘ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ พร้อมแจ้งด้วยว่าผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการที่ดินป่าไม้อยู่ในฐานะผู้เข้าร่วมประชุมที่สามารถเสนอความเห็นด้านป่าไม้หรือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ แต่ไม่ใช่อยู่ในฐานะกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเกี่ยวกับการนับองค์ประชุมหรือการได้รับเบี้ยประชุมตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่อย่างใดก็ตาม ส.ป.ก. จะได้พิจารณาเสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้มีผู้แทนกรมป่าไม้เป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต่อไป ซึ่งในปัจจุบันยังไม่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแต่อย่างใด

นอกจากที่กล่าวมา ในปัจจุบันไม่มีตำแหน่ง “ราชพัสดุจังหวัด” เนื่องจากกรมธนารักษ์ไม่มีการแบ่งส่วนราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็น “สำนักงานธนารักษ์จังหวัด” ดังที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกำหนดให้ “สำนักงานธนารักษ์พื้นที่” ซึ่งมี “ธนารักษ์พื้นที่” เป็นหัวหน้าหน่วยงาน ที่เป็นการแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคเท่านั้นที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค

จากปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับตำแหน่ง “ป่าไม้จังหวัด” และ “ราชพัสดุจังหวัด” อาจพิจารณาดำเนินการตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

๓.๑) การยุบเลิกตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นกรรมการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๐๑/๒๕๖๐ ความว่า “กรณีองค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมยางตามพระราชบัญญัติควบคุมยาง

พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น มาตรา ๑๑ [๕๓] บัญญัติให้คณะกรรมการควบคุมยางประกอบด้วยกรรมการ ๔ ฝ่าย ได้แก่ (๑) ประธานกรรมการ ซึ่งมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมาย (๒) กรรมการโดยตำแหน่ง (๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และ (๔) กรรมการซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการ ต่อมามีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสวนยาง ประกอบกับมาตรา ๖๙ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ [๕๔] ซึ่งบัญญัติให้ยุบเลิก

---

[๕๓] มาตรา ๑๑ ให้มีคณะกรรมการควบคุมยางคณะหนึ่ง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ผู้อำนวยการองค์การสวนยาง อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นกรรมการ กับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกเจ็ดคน ในจำนวนนี้จะต้องแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคลสี่คน เจ้าของโรงทำยาง เจ้าของโรงงานผลิตภัณฑ์ยาง และผู้ค้ายาง ประเภทละหนึ่งคน ให้อธิบดีกรมวิชาการเกษตรเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการสถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

[๕๔] มาตรา ๖๙ ให้พนักงานและลูกจ้างของกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ และพนักงานและลูกจ้างขององค์การสวนยางตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของ กยท. โดยให้ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นเท่าที่ได้รับอยู่เดิมไปพลางก่อน จนกว่าผู้ว่าการจะได้บรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง แต่จะแต่งตั้งให้ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นต่ำกว่าที่ได้รับอยู่เดิมไม่ได้ ทั้งนี้ ให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การเปลี่ยนไปเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของ กยท. ตามวรรคหนึ่ง ไม่ถือว่าเป็นการออกจากงานเพราะสังกัดเดิมเลิกจ้าง และให้ถือว่าระยะเวลาทำงานในขณะที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางหรือองค์การสวนยาง เป็นระยะเวลาที่ทำงานให้แก่ กยท.

มาตรา ๗๐ ให้โอนบรรดากิจการ เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ภาระผูกพัน และงบประมาณของกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของสถาบันวิจัยยางและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการยางอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีเห็นว่าจำเป็นต่อการดำเนินการของ กยท. ที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่บรรดากิจการ เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ภาระผูกพันและงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมยาง และเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำซึ่งมีผู้ครองอยู่ ไปเป็นของ กยท.

มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างผู้ใดของกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจการที่โอนไปตามมาตรา ๗๐ ถ้าสมัครใจจะโอนไปปฏิบัติงานกับ กยท. และได้แจ้งความจำนงเป็นหนังสือต่ออธิบดีเจ้าสังกัดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอน

อัตรากำลังของพนักงานและลูกจ้างของกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง องค์การสวนยางและสถาบันวิจัยยางที่ไปเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของการยางแห่งประเทศไทย เป็นผลให้ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางและผู้อำนวยการองค์การสวนยางถูกยุบเลิกไป รวมถึงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยยางซึ่งได้โอนย้ายไปปฏิบัติงานกับการยางแห่งประเทศไทยด้วย จึงต้องนำผลทางกฎหมายจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งได้ยุบเลิกตำแหน่งทั้งสามตำแหน่งมาพิจารณาประกอบด้วย ดังนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมยาง ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันอันเป็นไปตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๓ และมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ [๕๕] จึงเป็นคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบตามกฎหมาย และสามารถจัดประชุมเพื่อปฏิบัติราชการต่อไปได้”

๓.๒) การยุบเลิกหน่วยงานต้นสังกัดของกรรมการโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๙๐/๒๕๕๙ ความว่า “คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนซึ่งเดิมมีผู้แทนกรมการบินพลเรือนร่วมเป็นกรรมการโดยตำแหน่งอยู่ด้วย แต่ต่อมาได้มีการยุบเลิกกรมการบินพลเรือนและโอนบรรดากิจการและอำนาจหน้าที่ไปเป็นของส่วนราชการอื่น ๓ หน่วยงาน โดยกรมท่าอากาศยานได้รับโอนอำนาจหน้าที่ของกรมการบินพลเรือน ในส่วนที่เกี่ยวกับท่าอากาศยานอันเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญ กรมท่าอากาศยานจึงเป็นส่วนราชการที่จะมีผู้แทนเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนแทนที่ผู้แทนของกรมการบินพลเรือนเดิมได้โดยปริยาย คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายต่อไปได้ โดยกรมท่าอากาศยานสมควรยืนยันการแต่งตั้งบุคคลที่เดิมได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนกรมการบินพลเรือน และต่อมาได้โอนมาสังกัดกรมท่าอากาศยานว่าเป็นผู้แทนกรมท่าอากาศยานในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือน” ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นด้วยว่าสถาบันการบินพลเรือนสมควรดำเนินการแก้ไข

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างผู้นั้นไปเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของ กยท. แล้วแต่กรณี และให้ยุบอัตรากำลังของกรมวิชาการเกษตรดังกล่าว

[๕๕] มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓

(๒) พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๕

(๓) พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๘

(๔) พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๐

(๕) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๔

(๖) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘

(๗) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑๔ ลงวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕

(๘) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทน เว้นแต่วาระเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่แต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้ และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อให้คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนมีองค์ประกอบที่ครบถ้วนและสอดคล้องกับการแบ่งส่วนราชการใหม่ต่อไปด้วย

๔) กรรมการโดยตำแหน่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีก ๔ คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง

การคัดเลือกผู้แทนเกษตรกรเป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการในการสรรหาผู้แทนเกษตรกร เพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ ๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ดังต่อไปนี้

๕.๑) ผู้แทนเกษตรกรต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

๕.๑.๑) มีสัญชาติไทย

๕.๑.๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์

๕.๑.๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

๕.๑.๔) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

๕.๑.๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

๕.๑.๖) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น

๕.๑.๗) ต้องเป็นเกษตรกรซึ่งได้รับการจัดที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๕.๒) คณะกรรมการคัดเลือกกรรมการผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ นายอำเภอทุกท้องที่ที่มีเขตปฏิรูปที่ดิน เกษตรและสหกรณ์จังหวัด เกษตรจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่คัดเลือกผู้แทนเกษตรกร เพื่อเสนอรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ไม่น้อยกว่า ๖ รายแต่ไม่เกิน ๘ ราย โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ความเที่ยงตรง รวมทั้งเป็นผู้มีความเสียสละเพื่อส่วนรวมและเต็มใจช่วยงานการปฏิรูปที่ดินให้ประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๕.๓) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อผู้แทนเกษตรกรที่คณะกรรมการคัดเลือกกรรมการผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดคัดเลือกไว้ตามข้อ ๕.๒ รวมทั้งเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบการพิจารณาคัดเลือก จัดส่งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จำนวน ๔ ราย ส่วนที่เหลือให้ขึ้นบัญชีผู้ได้รับการคัดเลือกไว้เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาแต่งตั้งซ่อมในกรณีที่มีกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งซ่อมอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการ ซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๖) กรรมการซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการ ได้แก่ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

๓.๗.๒.๓ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องมีองค์ประกอบครบถ้วนจึงจะดำเนินงานได้

แม้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะไม่ได้บัญญัติผลทางกฎหมายกรณีที่องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่ครบถ้วนไว้ แต่อาจนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็น “กฎหมายทั่วไป” และ “หลัก” ที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว แต่ปรากฏอยู่ในแนวคำวินิจฉัยขององค์กรทางกฎหมายมาพิจารณาผลทางกฎหมายกรณีที่องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่ครบถ้วนได้ทำนองเดียวกันกับที่กล่าวมาในข้อ ๓.๗.๑.๔

๓.๗.๓ มาตรา ๑๔ วาระอยู่ในตำแหน่งของกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งและกรรมการผู้ได้รับแต่งตั้งซ่อม

“ให้กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งซ่อมนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วนั้น

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้”

บทบัญญัติมาตรา ๑๔ บัญญัติเกี่ยวกับวาระในการดำรงตำแหน่ง การแต่งตั้งซ่อมแทน และการแต่งตั้งกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ ดังต่อไปนี้

๓.๗.๓.๑ วาระในการดำรงตำแหน่ง

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี

๓.๗.๓.๒ การแต่งตั้งซ่อมแทน

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ หากมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทน (ซ่อม) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งแทนนั้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว

๓.๗.๓.๓ การแต่งตั้งกรรมการซึ่งพ้นจากกตำแหน่ง

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง อาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้อีก โดยไม่ถูกจำกัดจำนวนครั้งที่เข้าดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว

๓.๗.๔ มาตรา ๑๕ ลักษณะต้องห้ามของกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งและกรรมการผู้ได้รับแต่งตั้งซ่อม

"กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับ ส.ป.ก. หรือในกิจการที่กระทำให้แก่ ส.ป.ก. ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม"

หากพิจารณาจากหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ตามความในมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้วจะพบว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่และอำนาจหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหรือเห็นชอบนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ซึ่งเป็นลักษณะของคณะกรรมการนโยบาย การติดตามการปฏิบัติงานและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นลักษณะของคณะกรรมการที่ปรึกษา การอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความยินยอม ซึ่งเป็นลักษณะของคณะกรรมการปฏิบัติ โดยหากพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองทั่วไป [๕๖] ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จึงเป็น "เจ้าหน้าที่" ตามความใน มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๕๗] ที่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับตามหลัก "ความเป็นกลางหรือปราศจากความลำเอียง" ตามความในมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๕๘]

บทบัญญัติมาตรา ๑๕ บัญญัติเกี่ยวกับหลัก "ความเป็นกลางหรือปราศจากความลำเอียง" ไว้เพียงกรณีเดียว คือ กรณีกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับ ส.ป.ก. หรือในกิจการที่กระทำให้แก่ ส.ป.ก. ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งสามารถแยกอธิบายในรายละเอียดได้ดังนี้

---

[๕๖] พิจารณาจากบทความ เรื่อง ความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการ เขียนโดยนายวิษุวัษ ตันมี นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หน้า๓-๔

[๕๗] "เจ้าหน้าที่" หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

[๕๘] มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(๑) เป็นคู่กรณีเอง

(๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(๕) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

๓.๗.๔.๑ กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้ง หมายถึง ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ ไม่รวมถึงกรรมการอื่น (ประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้แทนส่วนราชการ กรรมการผู้แทนรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรอื่น กรรมการซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการ)

๓.๗.๔.๒ กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับ ส.ป.ก. ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

๓.๗.๔.๓ กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำให้แก่ ส.ป.ก. ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

๓.๗.๕ มาตรา ๑๖ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งและกรรมการผู้ได้รับแต่งตั้งซ่อม

“นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีอำนาจแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี ให้ออก

(๔) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๑๖ สามารถอธิบายเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

๓.๗.๕.๑ เป็นการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ ไม่รวมถึงกรรมการอื่น (ประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้แทนส่วนราชการ กรรมการผู้แทนรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรอื่น กรรมการซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการ)

๓.๗.๕.๒ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

๑) พ้นจากตำแหน่งตามวาระ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด พ้นจากตำแหน่งเมื่อครบสองปี

อนึ่ง วาระการดำรงตำแหน่งสองปีจะนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งหรือนับแต่วันใดบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง ไม่ได้กำหนดไว้

๒) พ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย

๒.๑) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด พ้นจากตำแหน่งเมื่อถึงแก่ความตายตามธรรมชาติ

๒.๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด พ้นจากตำแหน่งเมื่อตายโดยผลของกฎหมายที่เรียกว่า “สาบสูญ”

๓) พ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออก

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด พ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออก

๔) พ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีอำนาจแต่งตั้งแล้วแต่กรณีให้ออก

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เมื่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีอำนาจแต่งตั้งแล้วแต่กรณี ให้ออก

๕) พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เมื่อมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕

๓.๗.๖ มาตรา ๑๗ องค์ประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

“การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม”

บทบัญญัติมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๑๗ นี้ บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งสามารถอธิบายเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

๓.๗.๖.๑ การประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

การกำหนดองค์ประชุมมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันว่าการพิจารณาและลงมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้กระทำโดยสมาชิกจำนวนมากพอที่จะสะท้อนถึงเจตจำนงของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ ๓๔ ท่าน และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ อย่างน้อย ๒๒ ท่าน ดังนั้น การประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม และถือเป็นการประชุมโดยชอบด้วยกฎหมาย

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการนับองค์ประชุมมีดังต่อไปนี้

๑) ปัญหาบุคคลที่มาประชุมสามารถเข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการและนับเป็นองค์ประชุมได้หรือไม่ เช่น กรรมการที่มาประชุมเป็นผู้รักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือไม่

อนึ่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นและไม่ได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจของ

กรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด กรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นปฏิบัติราชการแทนในฐานะกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน [๕๙]

กรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มิใช่ตำแหน่งในระบบราชการ ได้แก่ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย ประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้บัญญัติให้กรรมการโดยตำแหน่งดังกล่าวสามารถมอบหมายผู้แทนเพื่อเข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ กรรมการโดยตำแหน่งดังกล่าวจึงไม่สามารถมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองลงมาปฏิบัติหน้าที่กรรมการแทนได้ [๖๐]

กรรมการผู้แทนส่วนราชการระดับกรมในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ได้แก่ ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ถือเป็นกรรมการซึ่งต้องได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานตามที่ระบุไว้ อันเป็นการเฉพาะตัว จึงไม่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นทำหน้าที่แทนได้ เว้นแต่หน่วยงานจะแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่สำรองไว้ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนสำรองย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่กรรมการโดยฐานะของตนเอง มิใช่โดยการรับมอบอำนาจจากผู้แทนลำดับต้น [๖๑] หลักการดังกล่าวชอบที่จะใช้กับกรรมการผู้แทนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่ได้รับการแต่งตั้งโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดด้วย โดยในทำนองเดียวกัน กรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เมื่อการแต่งตั้งต้องพิจารณาถึงคุณวุฒิของบุคคลเป็นการเฉพาะตัว บุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งจึงไม่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นทำหน้าที่เป็นกรรมการแทนตนได้เช่นกัน [๖๒]

๒) ปัญหากรรมการที่มาประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องอยู่ในที่ประชุมตลอดการประชุมหรือไม่

กรรมการที่มาประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ต้องอยู่ครบเป็นองค์ประชุม ไม่เฉพาะในช่วงเริ่มการประชุมเท่านั้น แต่องค์ประชุมจะต้องครบตลอดเวลาการประชุม โดยเฉพาะในขั้นตอนการลงมติ ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องตรวจสอบว่าในขณะที่

---

[๕๙] เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๗/๒๕๓๓ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๓๕ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๐/๒๕๓๙ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๓๗๓/๒๕๔๔ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เรื่องเสร็จที่ ๔๕๘/๒๕๔๙ และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๓๙๐/๒๕๕๗

[๖๐] เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เรื่องเสร็จที่ ๕๘๕/๒๕๔๓

[๖๑] เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๖๗๔/๒๕๔๕

[๖๒] เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๖๗๔/๒๕๔๕

ที่ประชุมจะพิจารณาลงมตินั้น มีกรรมการอยู่ครบเป็นองค์ประชุมหรือไม่ ส่วนในระหว่างการประชุม หากกรรมการคนใดออกจากห้องประชุมในบางขณะเพื่อไปทำกิจธุระส่วนตัวก่อนที่จะกลับเข้ามาประชุมต่อ ย่อมถือว่าไม่กระทบต่อองค์ประชุมแต่อย่างใด [๖๓]

๓) ปัญหาการเลื่อนการประชุมเนื่องจากกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมาประชุมไม่ครบเป็นองค์ประชุม

ในบางกรณีอาจมีปัญหาในการนัดประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพราะมีกรรมการมาประชุมไม่ครบเป็นองค์ประชุม จนต้องเลื่อนการประชุม เพื่อมิให้ปัญหาดังกล่าวก่อผลกระทบต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๗๙ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีมีกรรมการครบที่จะเป็นองค์ประชุมได้ แต่การพิจารณาเรื่องใดถ้าต้องเลื่อนมาเพราะไม่ครบองค์ประชุม ถ้าเป็นการประชุมของคณะกรรมการซึ่งมิใช่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หากได้มีการนัดประชุมเรื่องนั้นอีกภายในสิบสี่วันนับแต่วันนัดประชุมที่เลื่อนมา และการประชุมครั้งหลังนี้มีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม แต่ทั้งนี้ต้องระบุความประสงค์ให้เกิดผลตามบทบัญญัตินี้ไว้ในหนังสือนัดประชุมด้วย” มาเป็นกลไกให้สามารถนัดประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ได้ง่ายขึ้นเป็นกรณีพิเศษด้วยวิธีการ “ลดองค์ประชุม” โดยต้องระบุความประสงค์ให้เกิดผลเช่นนี้ไว้ในหนังสือนัดประชุมด้วย ทั้งนี้ การลดองค์ประชุมจะกระทำได้ต่อเมื่อการเรียกประชุมครั้งแรกเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ถ้าการประชุมครั้งแรกมีการเรียกประชุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เรียกประชุมโดยผู้ที่ไม่มีอำนาจเรียกประชุม ในการประชุมครั้งหลังที่ต้องเลื่อนมาย่อมไม่อาจนับองค์ประชุมตามมาตรา ๗๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ถือว่าหากมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดก็เป็นองค์ประชุมได้ [๖๔]

หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองในการประชุมและลงมติไปทั้งที่มีองค์ประชุมไม่ครบ ไม่ว่าจะเป็นกรณีปกติหรือกรณีที่ลดจำนวนกรรมการที่เป็นองค์ประชุมแล้ว การประชุมและมติของที่ประชุมย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย [๖๕]

๓.๗.๖.๒ ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

“ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้” หมายถึง มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด แต่ผู้นั้นไม่มาประชุม เช่น ติดภารกิจอื่น หรือเจ็บป่วยจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

---

[๖๓] เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๗๕/๒๕๕๓

[๖๔] เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๑๕/๒๕๕๖

[๖๕] เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๖๗/๒๕๔๙ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๕๔๗/๒๕๕๐ และความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๗๕/๒๕๕๓

หากประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการที่จะปฏิบัติหน้าที่ประธานมีได้ใน ๒ กรณีดังนี้

๑) ประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด อาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ [๖๖] ประกอบพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ มอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแทนได้

ประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมายให้บุคคลอื่นมาทำหน้าที่แทน แต่การมอบอำนาจกระทำโดยไม่ถูกต้อง ผลของการประชุมย่อมเป็นอันเสียไป เพราะแม้ว่าไม่มีกรรมการคนใดทักท้วง ก็ไม่อาจทำให้การทำหน้าที่ประธานที่เกิดจากการมอบอำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาได้ [๖๗] ขณะที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การที่ประธานกรรมการไม่มีหนังสือมอบอำนาจหรือสั่งการมอบอำนาจย่อมถือว่าไม่มีการมอบอำนาจ แต่ถ้าบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจได้ทำหน้าที่ประธานในการประชุม โดยไม่มี

---

[๖๖] มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจหรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควรหรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรณีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

ในกรณีตามวรรคสาม เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายชื่อกฎหมายที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้

การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ

[๖๗] เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๘๕๐/๒๕๕๐

กรรมการคนใดคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยในการทำหน้าที่ดังกล่าว ก็อาจถือได้ว่าบุคคลนั้นได้รับเลือกจากที่ประชุมหรือที่ประชุมได้รับรองให้ทำหน้าที่ประธานโดยปริยายแล้ว [๖๘]

๒) หากประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่ได้มอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแทน กรรมการที่มาประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสามารถเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุมได้

หากประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมายให้บุคคลอื่นมาเข้าประชุมแทนตาม ๒) ย่อมไม่ใช่กรณีที่ประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ที่ประชุมจึงไม่อาจเลือกกรรมการอื่นเป็นประธานในที่ประชุมตาม ๒) นี้ได้ [๖๙] หากมีการเลือกกรรมการอื่นเป็นประธานในที่ประชุมทั้งที่ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนแล้ว การประชุมนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ดี โดยผลของมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ความบกพร่องดังกล่าวย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงการดำเนินการใด ๆ ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้กระทำไปในอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก [๗๐]

๓.๗.๗ มาตรา ๑๘ องค์มติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

“การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด”

เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในเรื่องที่พิจารณาแล้ว ย่อมต้องมีการหาข้อยุติโดยมีมติว่าจะเห็นชอบอนุมัติ อนุญาต ออกคำสั่ง หรือดำเนินการประการอื่นในเรื่องที่พิจารณานั้นหรือไม่ อย่างไร โดยการลงมติอาจดำเนินได้ใน ๒ ลักษณะดังนี้

๓.๗.๗.๑ หากกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทั้งหมดเห็นพ้องต้องกัน หรือแม้กรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันแต่ถ้าพอที่จะผ่อนปรนเข้าหากันหรือโน้มน้าวให้เห็นคล้อยตามกันไปจนเกิด “ฉันทามติ” (consensus) ก็ไม่จำต้องออกเสียงลงคะแนนเพื่อเอาชนะคะคานกัน ดังที่มาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “เรื่องใดถ้าไม่มีผู้คัดค้าน ให้ประธานถามที่ประชุมว่ามีผู้เห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ เมื่อไม่มีผู้เห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าที่ประชุมลงมติเห็นชอบในเรื่องนั้น”

---

[๖๘] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๙๖/๒๕๖๐

[๖๙] เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๓๙๐/๒๕๕๗ และเรื่องเสร็จที่ ๕๕๒/๒๕๖๐

[๗๐] เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๓๙๐/๒๕๕๗

๓.๗.๗.๒ หากกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีความเห็นไม่ลงรอยกันและไม่อาจรอมชอมประนีประนอมกันได้ ย่อมต้องมีการลงมติ (voting) ของที่ประชุม ซึ่งมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก โดยไม่ได้กำหนดว่าต้องเป็นเสียงข้างมากของทั้งหมด จึงหมายความว่า เป็นการกำหนดให้ถือเสียงข้างมากแบบธรรมดาที่จะต้องนับคะแนนเสียงแต่เฉพาะกรรมการซึ่งออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าวเท่านั้น ส่วนกรรมการที่งดออกเสียงและกรรมการที่ขาดประชุมย่อมไม่อาจนำมานับเป็นคะแนนเสียงได้ [๗๑]

มาตรา ๑๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้กรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ซึ่งถือเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ประธานในที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาดถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน แต่ประธานในที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมิได้ออกเสียงชี้ขาดในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากัน กลับเสนอให้เลื่อนการพิจารณาเป็นการประชุมครั้งต่อไป ย่อมเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของกฎหมาย [๗๒] ทั้งนี้ พึงเข้าใจให้ชัดเจนว่า นอกจากเสียงชี้ขาดแล้ว ประธานกรรมการย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนตามปกติในฐานะกรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการด้วย ซึ่งหากปรากฏว่าผลของการลงมติมีคะแนนเสียงเท่ากัน ประธานกรรมการย่อมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

อนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำพิพากษา ที่ อบ.๒๐๓/๒๕๖๒ ความว่า “ความบกพร่องในขั้นตอนการลงมติของสภามหาวิทยาลัย (องค์กรในรูปคณะกรรมการ) มิใช่ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน เมื่อไม่มีการยกขึ้นว่ากล่าวกันโดยชอบในศาลชั้นต้น ย่อมต้องห้ามอุทธรณ์ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

แม้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมจะบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบ องค์ประชุม และการประชุมไว้ แต่ยังมีบางเรื่องที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้กำหนดไว้ จึงจำเป็นต้องนำบทบัญญัติหมวด ๕ คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ตามความในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในฐานะที่เป็นกฎหมายทั่วไป ดังต่อไปนี้

---

[๗๑] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗๘/๒๕๕๘ โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ที่ อ.๖๓๒/๒๕๖๒ ในกรณีการออกเสียงลงมติของคณะกรรมการทันตแพทยสภาไว้ในทำนองเดียวกัน

[๗๒] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) เรื่องเสร็จที่ ๓๐๑/๒๕๖๑

(๑) ระเบียบการประชุม

มาตรา ๘๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้การประชุมเป็นไปตามระเบียบการที่คณะกรรมการกำหนด

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด อาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกระเบียบการประชุมที่กำหนดและที่ไม่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ โดยในปัจจุบันยังไม่มีและ/หรือไม่พบว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ออกระเบียบกำหนดเกี่ยวกับการประชุมมาใช้บังคับแต่อย่างใด

(๒) การนัดประชุม

สืบเนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดยังไม่ได้ออกระเบียบกำหนดเกี่ยวกับการประชุมมาใช้บังคับ การนัดประชุมจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา ๘๐ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

“ ... การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่กรรมการนั้นจะได้ทราบการบอกนัดในที่ประชุมแล้ว กรณีดังกล่าวนี้จะทำหนังสือแจ้งนัดเฉพาะกรรมการที่ไม่ได้มาประชุมก็ได้

บทบัญญัติในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนซึ่งประธานกรรมการจะนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๘๐ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สามารถอธิบายเกี่ยวกับการนัดประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ดังนี้

(๒.๑) ผู้มีอำนาจเรียกประชุม

หากพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๘๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้ประธานกรรมการนัดประชุมเป็นอย่างอื่นได้ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน แสดงให้เห็นว่าอำนาจเรียกประชุมเป็นของประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ดังนั้น หากบุคคลอื่นเป็นผู้เรียกประชุมการประชุมย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้มีอำนาจเรียกประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาว่าปัญหาที่จะต้องพิจารณาโดยที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรณีฉุกเฉินอันจะถือเป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเรียกประชุมหรือไม่ ไม่ใช่อำนาจของเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการ ส.ป.ก. หากเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการ ส.ป.ก. ได้จัดการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถือเป็นการจัดประชุมโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ผลหรือมติของการประชุมดังกล่าวจึงไม่มีผลใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมาย [๗๓]

(๒.๒) หลักเกณฑ์การนัดประชุม [๗๔]

(๒.๒.๑) หลักการ

---

[๗๓] เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๔๕๖ - ๔๕๘/๒๕๔๘

[๗๔] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๒๘๐ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ วรรคสี่ ข้อ ๑

การนัดประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓ วัน

(๒.๒.๒) ข้อยกเว้น

(๒.๒.๒.๑) หากกรรมการท่านใดในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้เข้าประชุมและทราบการบอกนัดการประชุมครั้งถัดไปในที่ประชุมแล้ว อาจไม่ต้องทำหนังสือแจ้งนัดประชุมครั้งถัดไปแก่กรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดท่านดังกล่าวอีก

(๒.๒.๒.๒) กรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด สามารถนัดประชุมโดยใช้วิธีการอื่นที่สะดวกรวดเร็วกว่าการทำเป็นหนังสือ และอาจแจ้งนัดประชุมล่วงหน้าน้อยกว่า ๓ วันได้

ข้อยกเว้นนี้ไม่ได้หมายความว่าประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจดุลพินิจที่จะไม่แจ้งนัดกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดครบทุกคน โดยนัดประชุมกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพียงบางคน เพราะจะเท่ากับเปิดโอกาสให้สามารถตัดอำนาจในการพิจารณาของกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ไม่ได้รับแจ้งนัดประชุม ซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ของการพิจารณาในรูปคณะกรรมการที่เป็นองค์กรกลุ่ม โดยประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จะไม่นัดประชุมกรรมการคนหนึ่งคนใดในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้เฉพาะกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยทำให้ไม่สามารถแจ้งนัดประชุมกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดคนนั้นได้ หากประธานกรรมการคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมิได้แจ้งนัดประชุมกรรมการคนใดคนหนึ่งในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดโดยไม่มีเหตุสุดวิสัยที่จะไม่แจ้งนัดประชุมย่อมเป็นการนัดประชุมที่ไม่ถูกต้อง ทำให้การประชุมมีเหตุบกพร่องในขั้นตอนการนัดประชุม ส่วนเหตุบกพร่องดังกล่าวจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความสมบูรณ์ของการประชุมและมติของที่ประชุมด้วยหรือไม่ต้องพิจารณาว่าเป็นเหตุบกพร่องในสาระสำคัญถึงขั้นที่ทำให้การประชุมไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป

สำหรับเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่จะเป็นข้อยกเว้นให้ประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนัดประชุมเป็นอย่างอื่น โดยไม่ต้องทำเป็นหนังสือและอาจแจ้งกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบล่วงหน้าน้อยกว่า ๓ วันได้นั้น ในทางปฏิบัติต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปเช่นกัน

หากมีการนัดประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๘๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่เข้าข้อยกเว้นที่จะนัดประชุมเป็นอย่างอื่นตามมาตรา ๘๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การนัดประชุมย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของผลการประชุมหากเป็นความบกพร่องในสาระสำคัญ แต่ในบางกรณีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การนัดประชุมอาจจะไม่มีผลกระทบ

ต่อความสมบูรณ์ของผลการประชุม ถ้าไม่ใช่ความบกพร่องในสาระสำคัญ เช่น กรณีที่มีการแจ้งนัดประชุมกรรมการล่วงหน้าน้อยกว่า ๓ วัน แต่ไม่ปรากฏว่ามีกรรมการคนใดไม่ได้รับหนังสือนัดประชุมหรือทักท้วงการที่ไม่ได้แจ้งนัดประชุมให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓ วัน และขอให้เลื่อนการประชุมออกไป แม้การนัดประชุมจะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะทำให้ถือได้ว่ามติในการประชุมเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญแต่อย่างใด [๗๕]

(๓) การประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็น “องค์กรกลุ่ม” ที่มุ่งหมายให้บุคคลที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมการได้ร่วมกันพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งก่อนที่จะตัดสินใจมีมติในเรื่องนั้น โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหน้าที่และอำนาจหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหรือเห็นชอบนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ซึ่งเป็นลักษณะของคณะกรรมการนโยบาย การติดตามการปฏิบัติงานและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นลักษณะของคณะกรรมการที่ปรึกษา การอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความยินยอม ซึ่งเป็นลักษณะของคณะกรรมการปฏิบัติ โดยหากพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองทั่วไป โดยในการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจึงต้องกระทำเป็นหมู่คณะโดยที่ประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด การที่กรรมการบางคนจะปรึกษาหารือกันนอกที่ประชุมและตัดสินใจในนามของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจึงไม่อาจกระทำได้ และแม้ว่าประธานกรรมการจะเป็นที่หนึ่งในบรรดากรรมการทั้งหมด (primus Inter pares) แต่ประธานกรรมการจะถือตนเป็นใหญ่ และตัดสินใจแทนคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่ได้ ในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดบางโอกาสอาจเป็นไปได้ยากที่กรรมการจะเดินทางมาประชุมร่วมกันได้ หรืออาจมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องหามติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ส.ป.ก. และ ส.ป.ก.จังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานทางธุรการของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจึงอาจคิดแก้ไขปัญหาโดยการหามติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดด้วยวิธีการอื่น เช่น จัดการประชุมทางไกลผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือใช้วิธีการเวียนหนังสือขอมติจากกรรมการแต่ละคน โดยไม่ต้องมีการจัดประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด กรณีจึงมีปัญหาว่าการดำเนินการเช่นว่านี้สามารถกระทำได้ โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

(๓.๑) การประชุมทางไกล (teleconference)

การประชุมทางไกล ได้แก่ การประชุมโดยวิธีการ ติดต่อสื่อสารด้วยเทคโนโลยีที่ถ่ายทอดภาพและเสียงได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมสามารถ ปรึกษาหารือกันได้แม้จะมิได้อยู่ในสถานที่เดียวกันนั้น แต่เดิมจะกระทำได้ต่อเมื่อกฎหมายเฉพาะกำหนดให้กระทำได้เท่านั้น หากกฎหมายในเรื่องใดมิได้บัญญัติให้คณะกรรมการสามารถจัดประชุมด้วยวิธีการดังกล่าวได้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดย่อมไม่อาจจัดประชุมโดยวิธีการเช่นนี้ได้ เว้นแต่จะมีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนั้นเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมโดยวิธีการดังกล่าวเสียก่อน

---

[๗๕] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๗๘๖/๒๕๕๘

(ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๑๑๓๓/๒๕๕๕) ซึ่งเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ใช้วิธีการประชุมทางไกลได้มีอยู่น้อยมาก ดังนั้น ในเรื่องอื่น ๆ ที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดเกี่ยวกับการประชุมทางไกลไว้ การประชุมด้วยวิธีการดังกล่าวจึงไม่อาจกระทำได้

อย่างไรก็ดี ต่อมาได้มี “กฎหมายทั่วไป” ที่เปิดช่องให้จัดการประชุมทางไกลได้โดยให้มีผลเช่นเดียวกับการประชุมตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่อง คือ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๔/๒๕๕๗ เรื่อง การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ ที่กำหนดให้ประธานในที่ประชุมอาจจัดการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ ยกเว้นการประชุมในบางเรื่อง เช่น เรื่องที่กำหนดชั้นความลับตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ การประชุมเพื่อดำเนินการตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือการประชุมอื่นที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยการประชุมที่กระทำผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์มีเงื่อนไขประการสำคัญ คือ ต้องมีผู้ร่วมประชุมอย่างน้อยหนึ่งในสามขององค์ประชุมอยู่ในที่ประชุมแห่งเดียวกัน และผู้ร่วมประชุมทั้งหมดต้องอยู่ในราชอาณาจักรขณะที่มีการประชุม นอกจากนี้ การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยตามที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกำหนด ทั้งนี้ โดยที่ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวมีขอบเขตใช้บังคับกับการประชุมคณะกรรมการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน กรณีจึงใช้กับการประชุมคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองด้วย

ปัจจุบันการจัดประชุมทางไกลเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกำหนดว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ และประกาศกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ และสังคม เรื่อง มาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ พระราชกำหนดดังกล่าวได้ผ่อนคลายเงื่อนไขการจัดการประชุมทางไกล โดยไม่กำหนดว่าต้องมีผู้ร่วมประชุมอย่างน้อยหนึ่งในสามขององค์ประชุมอยู่ในที่ประชุมแห่งเดียวกันและผู้ร่วมประชุมทั้งหมดต้องอยู่ในราชอาณาจักร ทั้งไม่ห้ามจัดการประชุมในเรื่องลับ เพียงแต่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการประชุมในเรื่องลับตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เรื่อง มาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ซึ่งการผ่อนปรนเงื่อนไขข้างต้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการชุดต่าง ๆ สามารถจัดการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ง่ายยิ่งขึ้น ในห้วงเวลาที่มีสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ซึ่งการจัดการประชุม ณ สถานที่เดียวกันอาจทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเสี่ยงที่จะติดโรคได้

นอกจากการป้องกันปัญหาที่เกี่ยวเนื่องกับสถานการณ์โรคระบาดอันเป็นเรื่องเฉพาะหน้าแล้ว การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ยังเป็นวิธีการที่เป็นประโยชน์และช่วยแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในกรณีคณะกรรมการซึ่งมีกรรมการบางคนที่ไม่อาจเดินทางมาร่วมประชุมได้โดยสภาพ เช่น คณะกรรมการแรงงานทางทะเลตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งกรรมการผู้แทนฝ่ายคนประจำเรือต้องทำงานบนเรือ ทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ให้คำแนะนำว่าอาจนำรูปแบบการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามพระราชกำหนดว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ฯ มาแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวได้ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เรื่องเสร็จที่ ๑๔๖๓/๒๕๖๓)

(๓.๒) มติเวียน (circular resolution)

การใช้มติเวียนโดยฝ่ายเลขานุการฯ เวียนหนังสือขอมติจากกรรมการแต่ละคนว่ามีความเห็นและจะลงมติในเรื่องต่าง ๆ อย่างไร ก่อนที่จะรวบรวมนำมาประมวลเป็นมติ

ของคณะกรรมการนั้น โดยหลักแล้วการใช้มติเวียนย่อมขัดต่อการดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการที่มีวัตถุประสงค์ให้มีการถกแถลง อภิปราย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น โต้แย้ง โน้มน้าวกันระหว่างกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ก่อนที่จะพิจารณาลงมติ การเวียนขอมติจากกรรมการแต่ละคนจึงไม่ชอบ เพราะไม่มีกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างกรรมการ นอกจากนี้ การใช้มติเวียนยังขัดกับแนวคิดทางทฤษฎีที่มองว่าการตัดสินใจขององค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการเป็นการตัดสินใจขององค์กรที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (entité unique) ที่แสดง “เจตจำนงร่วมกันเป็นหนึ่งเดียว” (volonté unique) มิใช่การนำจุดยืนของกรรมการแต่ละคนมาบวกรวมกัน ดังนั้น มติเวียนจึงไม่อาจถือเป็นมติของคณะกรรมการได้ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐเคยวินิจฉัยว่าการใช้มติเวียนเป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นการสอบถามความคิดเห็นของกรรมการแต่ละคนแล้วนำมาสรุปว่า เป็นมติของคณะกรรมการ การแจกวาระที่จะพิจารณาให้กรรมการในที่ประชุมแล้วให้กรรมการแต่ละคนให้ความเห็นในภายหลังภายในวันที่กำหนด โดยไม่มีการอภิปรายและลงมติร่วมกันหรือการส่งหนังสือแจ้งวาระเพื่อพิจารณาไปให้กรรมการแต่ละคนลงความเห็น โดยระบุว่าหากไม่คัดค้านหรือทักท้วงภายในเวลาที่กำหนด ถือว่าเห็นชอบกับเรื่องที่เสนอ ในระบบกฎหมายไทยศาลปกครองสูงสุดก็เคยมีท่าทีไม่เห็นด้วยกับการใช้มติเวียน โดยวินิจฉัยว่า เมื่อพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้กำหนดให้การเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตต้องอาศัยมติของที่ประชุมคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชี (ก.บช.) แต่ปรากฏว่าคณะอนุกรรมการมรรยาทผู้สอบบัญชีรับอนุญาตที่ ก.บช. แต่งตั้งขึ้น มิได้ประชุมเพื่ออภิปรายและมีมติเกี่ยวกับระดับการลงโทษที่เหมาะสมรายผู้ฟ้องคดีว่าควรเป็นการพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตมากกว่าการลงโทษภาคทัณฑ์ตามที่คณะทำงานไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมรรยาทของผู้สอบบัญชีรับอนุญาตเสนอหรือไม่ แต่กลับมีหนังสือเวียนขอมติให้เพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชีฯ กระบวนการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งเป็นสาระสำคัญจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้มติของ ก.บช. ที่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของคณะอนุกรรมการฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย [๗๖]

(๓.๓) การเชิญบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา

บุคคลที่ถูกเชิญมาชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยปกติหลังจากชี้แจงเสร็จแล้ว บุคคลดังกล่าวต้องออกจากที่ประชุมก่อนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะทำการพิจารณาต่อไป

(๓.๔) การเข้าร่วมประชุมของบุคคลภายนอก

การเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดของบุคคลภายนอก เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะพิจารณาอนุญาตได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนประกอบกัน [๗๗]

---

[๗๖] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๒๘๐ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ วรรคสี่ ข้อ ๒ วางแนวทางปฏิบัติไว้ทำนองเดียวกัน

[๗๗] เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๗๔๒/๒๕๕๑

(๓.๕) การประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องมีพิจารณาเรื่องอย่างแท้จริง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๑๕๓/๒๕๕๙ เคยมีคำวินิจฉัยไว้ความว่า “กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้การใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต้องกระทำโดยที่ประชุมคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาเรื่องและออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการต้องร่วมกันแสดงความคิดเห็น ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องที่จะออกคำสั่งทางปกครอง และร่วมกันตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครอง ภายหลังจากที่ได้อภิปรายแสดงเหตุผลสนับสนุนและหักล้างซึ่งกันและกันอย่างกว้างขวาง คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการจึงเป็นผลของการแสดงเจตนาร่วมกันของบรรดาบุคคลที่เป็นกรรมการที่ได้แสดงออกมาโดยทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างรอบด้าน ดังนั้น กรณีคณะกรรมการอำนวยการอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภาได้มีมติไม่ตรวจสมุดคำตอบของนักศึกษาใหม่ตามที่ร้องขออันเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงจากรายงานการประชุมคณะกรรมการฯ เลยว่า ในการประชุมได้มีการร่วมกันอภิปราย แสดงความคิดเห็นและร่วมกันตัดสินใจทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย อันเป็นเรื่องที่ที่ประชุมต้องพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ย่อมถือได้ว่าการประชุมของคณะกรรมการมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๗๙ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงส่งผลกระทบกระเทือนต่อความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของมติที่ประชุม”

๓.๗.๘ มาตรา ๑๙ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

(๑) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๙ และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐

(๓) พิจารณาการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๔) พิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี

(๕) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร

(๖) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภค การศึกษา และการสาธารณสุขของเกษตรกร

(๗) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

(๘) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม

(๙) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี

(๑๐) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๑๑) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(๑๒) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกลุ่มบุคคลที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดขึ้นเพื่อให้ดำเนินการด้านการบริหารหรือกระทำการบางอย่างที่มีเป้าหมายร่วมกัน และมีความสัมพันธ์ร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยต่างมีอิทธิพลซึ่งกันและกันเพื่อไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

ข้อดีและข้อเสียของการใช้ระบบคณะกรรมการ [๗๘]

(๑) ข้อดีของการใช้ระบบคณะกรรมการ

(๑.๑) ได้ข้อยุติที่ดีกว่า เพราะมีการร่วมกันวิเคราะห์จากความคิดของหลายคน

(๑.๒) ป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของคน ๆ เดียว

(๑.๓) ใช้ในการประสานประโยชน์ที่ขัดแย้ง

(๑.๔) เกิดความกระจ่างในการประสานงาน

(๑.๕) รวมอำนาจที่ต่างกันจากแต่ละคนเข้าด้วยกัน ทำให้การทำงานเกิดผลเร็ว

(๑.๖) มีตัวแทนของกลุ่มที่มีส่วนได้เสีย

(๑.๗) ถ่ายทอดข่าวสาร

(๒) ข้อเสียของการใช้ระบบคณะกรรมการ

(๒.๑) เสียเวลาและค่าใช้จ่ายสูง เนื่องจากต้องใช้เวลาประชุมหลายครั้งกว่าจะได้ข้อยุติ

(๒.๒) ประนีประนอมกันที่จุดต่ำสุดที่มีส่วนร่วมกันได้ถ้าความแตกต่างระหว่างความเห็นมีอยู่ ณ จุดที่กรรมการทั้งหมดหรือฝ่ายข้างมากอาจตกลงกันได้ก็มักจะเป็นจุดต่ำสุดที่กลุ่มมีส่วนร่วมกันได้ (the least common denominator)

(๒.๓) ไม่อาจตัดสินใจได้ จนทำให้เกิดผลไปในทางเลื่อนไปโดยไม่มีการปฏิบัติอะไรเลย

(๒.๔) โน้มเอียงไปในทางทำลายตนเอง เนื่องจากงานของคณะกรรมการมิได้ดำเนินการไปในรูปของกลุ่มบุคคลที่มีฐานะเท่าเทียมกันต้องเกิดการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มขึ้น สถานการณ์แบบนี้อาจทำให้เกิดการตัดสินใจหรือมีข้อแนะนำที่ยิ่งแย่ไปกว่าการตัดสินใจ ณ จุดที่ต่ำสุดที่มีส่วนร่วมกันได้เสียอีก

---

[๗๘] สำนักงานคณะกรรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓๔ - ๔๓๕

(๒.๕) กระจายความรับผิดชอบ เป็นข้อเสียที่สำคัญของระบบคณะกรรมการ เนื่องจากไม่มีผู้ใดไม่ว่าโดยเหตุผลทางปฏิบัติหรือทางตรรกวิทยาที่จะรู้สึกว่าตนจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของกลุ่ม

(๒.๖) เผด็จการของกลุ่มย่อย หากปรากฏว่ากรรมการผู้หนึ่งสามารถควบคุมคณะกรรมการชุดนั้นโดยการใช้อำนาจที่จะไม่เห็นด้วย การทำงานของคณะกรรมการจึงล้มเหลว เพราะการเผด็จการของกรรมการผู้นั้น ซึ่งถ้าเป็นกรณีที่กรรมการผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจและรับผิดชอบในการกระทำดังกล่าวด้วยตนเองแล้วก็คงจะไม่ขัดขวางเช่นนั้น

ประเภทของคณะกรรมการ แบ่งเป็น ๒ นัย ดังนี้

(๑) หลักการจัดองค์กรและการบริหาร อาจแบ่งออกได้เป็น ๔ ประเภท คือ

(๑.๑) คณะกรรมการนโยบาย

คณะกรรมการนโยบายเป็นคณะกรรมการที่อยู่ในระดับสูงที่สุดในองค์กร เนื่องจากเป็นผู้วางนโยบายหลักให้แก่องค์กรนั้น ๆ รับไปปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าว ฉะนั้น คุณสมบัติของกรรมการจึงต้องอยู่ในระดับสูง เช่น เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถกว้างขวางในการกำหนดนโยบายในเรื่องนั้น ๆ และเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายที่กำหนดไว้ดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งมักกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ หรือผู้ที่มีประสบการณ์อื่นใดเป็นพิเศษ เป็นกรรมการ มิใช่บุคคลในระดับผู้แทนหน่วยงานเท่านั้น สำหรับคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายนั้นอาจแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติและคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายในระดับองค์กรฝ่ายปกครอง

คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติตามที่ปรากฏในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการมักมิใช่เป็นองค์กรตัดสินใจในเรื่องนโยบายโดยตรง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการพิจารณากำหนดนโยบายที่เหมาะสมเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจ ทั้งนี้ เนื่องจากหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐนั้นเป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรี

(๑.๒) คณะกรรมการที่ปรึกษา

คณะกรรมการที่ปรึกษามีระดับความสำคัญในองค์กรในระดับสูงอีกประการหนึ่ง คือ เป็นผู้ที่ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ หรือความเห็นใด ๆ ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจในองค์กร ฉะนั้น คุณสมบัติที่สำคัญก็คือต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดี เช่น นอกจากจะมีกรรมการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้วก็มักจะต้องมี “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” อีกจำนวนหนึ่งเพื่อร่วมให้ความรู้ในเรื่องนั้น ๆ

คณะกรรมการที่ปรึกษาในทางปกครองมี ๒ ระดับ คือ

ประเภทที่หนึ่ง เป็นทั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาและผู้ควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองด้วย คือ ในเรื่องสำคัญ ๆ ผู้ปฏิบัติการจะต้องขอความเห็นชอบหรือจะต้องปรึกษากับคณะกรรมการด้วย คณะกรรมการประเภทนี้มีจำนวนมากกระจายไปในหน่วยงานของรัฐด้านต่าง ๆ

ประเภทที่สอง เป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาเท่านั้น ผู้ปฏิบัติการจะปรึกษาหรือไม่ ก็แล้วแต่ดุลพินิจ

(๑.๓) คณะกรรมการบริหาร

นอกจากคณะกรรมการทั้ง ๒ ประเภทที่กล่าวมาข้างต้นที่จัดอยู่ในระดับสำคัญในหน่วยงานแล้ว ยังมีคณะกรรมการอีกประเภทหนึ่งได้แก่ คณะกรรมการบริหาร ซึ่งจัดว่าเป็นองค์กรในระดับสำคัญของหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจดำเนินการ คุณสมบัติของกรรมการจึงมีความสำคัญ เพราะมี

ความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายในองค์กรโดยตรง คณะกรรมการประเภทนี้พบน้อยมากในด้านการปกครอง แต่มักจะใช้ในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเงินประเภทกองทุนต่าง ๆ องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพอิสระ และสภาการศึกษาระดับอุดมศึกษา เนื่องจากองค์กรจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้บริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น

(๑.๔) คณะกรรมการปฏิบัติ

คณะกรรมการประเภทนี้เป็นองค์กรในระดับล่างที่จะเป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ โดยหลักแล้ว คุณสมบัติของกรรมการจึงอาจไม่ต้องอยู่ในระดับสูง ดังเช่นคณะกรรมการนโยบายหรือคณะกรรมการที่ปรึกษา แต่หากคณะกรรมการเหล่านี้ทำหน้าที่ปะปนกับหน้าที่ในสามลักษณะข้างต้น คุณสมบัติของคณะกรรมการก็ต้องเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงเป็นพิเศษตามลักษณะหน้าที่ดังกล่าวด้วย

(๒) หลักกฎหมายปกครอง

เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว ในคณะกรรมการแต่ละประเภท กฎหมายอาจกำหนดให้มีภาระหน้าที่หลายอย่างก็ได้ เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษา มิได้หมายความว่าจะมีภาระหน้าที่เฉพาะการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแต่เพียงอย่างเดียว แต่คณะกรรมการที่ปรึกษาอาจมีภาระหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และมีภาระหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะพร้อมกันด้วย ดังนั้น หากพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองแล้ว อาจแบ่งประเภทของ “คณะกรรมการ” ได้ ๒ ประเภท คือ

(๒.๑) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไป ซึ่งอาจคำนึงได้ตามหลักการจัดองค์กรและการบริหารโดยทั่วไปดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานในทางปกครอง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับลักษณะว่าเป็นคณะกรรมการระดับใดขององค์กร

(๒.๒) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองนั้นเป็นหน้าที่ที่มีลักษณะพิเศษกว่าการดำเนินงานทางปกครองโดยทั่วไป เนื่องจากต้องเป็นผู้ที่ประสานประโยชน์โดยส่วนรวมของรัฐและประโยชน์โดยส่วนตัวของเอกชน คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองอาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

(๒.๒.๑) คณะกรรมการประเภท Tribunal ซึ่งได้แก่คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะเรื่อง โดยมีกระบวนการพิจารณาโดยแน่นอน คุณสมบัติที่สำคัญของกรรมการในคณะกรรมการประเภทนี้ คือ จะต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization) ตามสาระของข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองแต่งตั้งกรรมการได้ตามความเหมาะสม ส่วนใหญ่มักเรียกชื่อเป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายต่าง ๆ

(๒.๒.๒) คณะกรรมการประเภทที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองโดยทั่วไป ได้แก่ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากประเภทของคณะกรรมการดังกล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่และอำนาจหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหรือเห็นชอบนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ซึ่งเป็นลักษณะของคณะกรรมการนโยบาย การติดตามการปฏิบัติงานและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นลักษณะของคณะกรรมการที่ปรึกษา การอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความยินยอม ซึ่งเป็นลักษณะของคณะกรรมการปฏิบัติ โดยหากพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองทั่วไป

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่และอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ ดังต่อไปนี้

๓.๗.๘.๑ กำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก.

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในข้อนี้จะพบว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง คือ ส.ป.ก. และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งในการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ส.ป.ก. และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องเป็นไปตามนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด นอกจากที่กล่าวมา การดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องเป็นไปตามมาตรการและวิธีการปฏิบัติงานที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดด้วย

จากการตรวจสอบรายงานการประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถยกตัวอย่างการใช้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. ได้ดังต่อไปนี้

๑) ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๒๑ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๒๑ เรื่องที่ ๓.๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติมาตรการและวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเรื่องที่ ๓.๓ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติวิธีการปฏิบัติในการชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดิน

๒) ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๓๐ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๐ เรื่องที่ ๓.๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติหลักการเร่งรัดการจัดที่ดินของรัฐ

๓) ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๑ เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ เรื่องที่ ๔.๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัตินโยบาย หลักการ และแนวทางแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๔) ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ เรื่องที่ ๔.๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติหลักการตามผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ เรื่อง การได้รับสิทธิในที่ดิน อำนาจใช้ประโยชน์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และหลักการนำที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว แต่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตอุทยานแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

๕) ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๓ เรื่องที่ ๓.๓ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติหลักเกณฑ์การโอนและการตกทอดทางมรดกการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน

๖) ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๘ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ วิธีการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

๗) ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๕ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์

๘) ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่องที่ ๓.๙ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติเห็นชอบมอบอำนาจให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ (ฉบับที่ ๒) ประกาศ ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑.๕ และให้แก้ไขหลักเกณฑ์ วิธีการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๘ ข้อ ๖

๓.๗.๘.๒ จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ที่ ส.ป.ก. จะนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องได้รับการพิจารณาและเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้นำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ ตอนต้น (๑) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนและวิธีการ ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้ ส.ป.ก. ใช้เป็นแนวทางและนำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาและเห็นชอบให้นำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป [๗๙]

อนึ่ง ในการพิจารณาและเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวมาข้างต้น ย่อมรวมถึงกรณีที่ไม่ประสงค์จะนำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย [๘๐]

---

[๗๙] ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่อาจมอบอำนาจหรือมอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ส.ป.ก. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด องค์กร และ/หรือหน่วยงานของรัฐอื่นให้เป็นผู้พิจารณาและเห็นชอบให้นำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือกำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนและวิธีการ ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแทนคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ เนื่องจากหากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประสงค์จะให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบอำนาจหรือมอบหมายในเรื่องดังกล่าวได้ จะต้องมีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

[๘๐] เมื่อพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๕๐/๒๕๓๙ ความว่า “ที่เขาและที่ภูเขาที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

จากที่กล่าวมาสามารถกล่าวถึงการดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ผ่านมาได้โดยสังเขปดังต่อไปนี้

๑) การกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการหรือขั้นตอนและวิธีการ และ/หรือหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยแบ่งตามประเภทของที่ดินของรัฐที่นำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดังต่อไปนี้

๑.๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

จากการตรวจสอบพบว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติเกี่ยวกับกระบวนการหรือขั้นตอนและวิธีการ และ/หรือหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ตามลำดับดังต่อไปนี้

๑.๑.๑) ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๔ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง พิจารณาวางแนวทางปฏิบัติในการนำที่สาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๑.๒) ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในการพิจารณายกเลิกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติและ ส.ป.ก. ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๖๕๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ แจ้งทุกจังหวัดเพิ่มเติมว่า

๑.๑.๒.๑) การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้หลักฐานการเลิกใช้ประโยชนของที่ดิน ขอให้แจ้งอำเภอท้องที่ประชุมสภาตำบลเพื่อพิจารณาสภาพการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ หากเห็นว่า ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ขอให้สภาตำบลมีมติที่ชัดเจนว่า "ประชาชนได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ (ชื่อพื้นที่....) สมควรนำมาดำเนินการ

ตามกฎหมายได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหินที่เขาและภูเขาได้ตามกฎหมายที่ถือปฏิบัติอยู่” และบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔ “การขออนุญาตใช้พื้นที่ในป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน หากมีผู้มาขออนุญาตทำประโยชน์ในที่ดิน และที่ดินนั้นยังไม่พ้นสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ก่อนที่กรมป่าไม้จะพิจารณาอนุญาตหรือต่ออายุการอนุญาต ต้องได้รับหนังสือยินยอมจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำพื้นที่บริเวณดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน” อาจทำให้เข้าใจว่า อำนาจหน้าที่ในการแสดงความไม่ประสงค์จะนำที่ดินของรัฐดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของ ส.ป.ก. แต่หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๑๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการแสดงความไม่ประสงค์จะนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น การแสดงความไม่ประสงค์จะนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงควรได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

ปฏิรูปที่ดิน" และให้นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ให้ความเห็นประกอบด้วย

๑.๑.๒.๒) การส่งเรื่องไปเพื่อดำเนินการขออนุมัติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้จังหวัดมีหนังสือแจ้งไปยัง ส.ป.ก. พร้อมหลักฐานดังนี้

(๑) หลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน

(๒) ความเห็นนายอำเภอท้องที่

(๓) รายงานการประชุมสภาตำบล

(๔) รายงานการประชุม คปจ.

๑.๑.๓)ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องทั้งกรณีที่ ส.ป.ก. ไม่สามารถนำที่สาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ทำกินอยู่ตามมติของคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) ในการประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๗ และกรณีการใช้อำนาจในการดูแลรักษา ขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ ส.ป.ก. จึงได้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าได้มีเหตุขัดข้องในการพิจารณาการนำที่สาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่กระทรวงมหาดไทย โดย กปร.ส่วนกลาง พิจารณาเห็นว่า ไม่สมควรนำที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และพร้อมนี้ได้เสนอแนวทางแก้ไขปญหากรณีหาก ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ คปก. ได้มีมติอนุมัติหลักการดังนี้

๑.๑.๓.๑) ให้แก้ไขมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ วาระที่ ๕ เรื่องที่ ๕.๑ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดแนวทางการพิจารณายกเลิกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยแก้ไขเป็นให้ ส.ป.ก. เป็นผู้พิจารณาให้ได้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่ซึ่งพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว โดยอาศัยความเห็นของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ และจังหวัด ซึ่งเป็นความเห็นที่สอดคล้องต้องกันว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว และใช้อำนาจ ตามมาตรา ๒๖ (๑) เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป แต่ในกรณีที่มีความเห็นของหน่วยงานดังกล่าวไม่สอดคล้องกัน ให้นำข้อเท็จจริงในการพิจารณาของแต่ละหน่วยงานเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยต่อไป

๑.๑.๓.๒) ที่ดินที่ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณประโยชน์โดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหรือไม่เหมาะสมกับการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไป

๑.๑.๔) ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่องที่ ๓.๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ ส.ป.ก. ศึกษาแนวทางเกี่ยวกับการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ และแจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดรับทราบ เพื่อจะได้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน (ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ ไม่ปรากฏมติให้ยกเลิกหรือแก้ไขมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ แต่อย่างใด)

๑.๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ

จากการตรวจสอบไม่พบว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการหรือขั้นตอนและวิธีการ และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้แต่อย่างใด โดยการนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปตามบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการนำที่ราชพัสดุไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ระหว่างอธิบดีกรมธนารักษ์และเลขาธิการ ส.ป.ก. เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๗

๑.๓) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

ที่ผ่านมา ส.ป.ก. นำเฉพาะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่วนที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ส.ป.ก. ไม่ได้นำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่อย่างใด โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีมติอนุมัติโครงการและแผนงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ/หรือเห็นชอบให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในบริเวณที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ถูกจำแนกออกจากป่าไม้ถาวรโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ หรือตามกฎหมายที่มีการถอนสภาพหรือเพิกถอนตามกฎหมายตามที่ ส.ป.ก. นำเสนอ ซึ่งจากการตรวจสอบไม่พบว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการหรือขั้นตอนและวิธีการและหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้แต่อย่างใด

๑.๔) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

จากการตรวจสอบพบว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติเกี่ยวกับกระบวนการหรือขั้นตอนและวิธีการ และ/หรือหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ตามลำดับดังต่อไปนี้

๑.๔.๑) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๒๐ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๒๐ เรื่องที่ ๓.๓ มีมติมอบให้กรมป่าไม้พิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อขอมติเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติและมอบพื้นที่ที่มีการเพิกถอนให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

๑.๔.๒) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ อนุมัติให้ใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามโครงการจ่ายขาด เพื่อใช้จ่ายในการสำรวจสภาพป่าร่วมกับกรมป่าไม้ และสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (สทอภ.)

๒) การนำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยแบ่งตามประเภทของที่ดินของรัฐที่นำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดังต่อไปนี้

๒.๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

จากการตรวจสอบพบว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อนุมัติให้ ส.ป.ก. นำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาใช้ใน

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในหลายจังหวัดมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยขอยกตัวอย่างพอสังเขป ดังต่อไปนี้

๒.๑.๑) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๒๐ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๐ เรื่องที่ ๓.๓ อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร และเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินในแปลงที่สาธารณประโยชน์ “ทุ่งคอกวัว”

๒.๑.๒) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๒๕ เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๒๕ เรื่องที่ ๓.๒ อนุมัติให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินในแปลงที่สาธารณประโยชน์ “ทุ่งสะเดา” ตำบลวังเย็น กิ่งอำเภอแปลงยาว จังหวัดฉะเชิงเทรา

๒.๑.๓) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๔ เรื่องที่ ๓.๗ อนุมัติกำหนดพื้นที่สาธารณประโยชน์ “โคกคำพาน” ตำบลหนองแสน อำเภอหนองกรุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

๒.๑.๔) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๓๐ เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๐ เรื่องที่ ๓.๓ อนุมัติกำหนดพื้นที่สาธารณประโยชน์ “ทุ่งปอง-บ้านโคกคา แปลง ๑ แปลง ๒” อำเภอเขาพนม จังหวัดกะบี่ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

๒.๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ

จากการตรวจสอบพบว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อนุมัติให้ ส.ป.ก. นำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในหลายจังหวัดมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยขอยกตัวอย่างพอสังเขป ดังต่อไปนี้

๒.๒.๑) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๖ เรื่องที่ ๔.๑๓ อนุมัติในหลักการให้กำหนดพื้นที่คงเหลือประมาณ ๓๑๕,๙๐๐ ไร่ จากพื้นที่ทับซ้อนระหว่างที่ดินในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และอำเภอท่าตะโก จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๔๘๓ (เนื้อที่ประมาณ ๔๙๖,๕๐๐ ไร่) กับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตากฟ้าในท้องที่อำเภอตาคลีและอำเภอตากฟ้า จังหวัดนครสวรรค์ เนื้อที่ประมาณ ๑๘๐,๖๐๐ ไร่ เพื่อเตรียมดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

๒.๒.๒) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๖ เรื่องที่ ๔.๒ อนุมัติให้กำหนดที่ราชพัสดุแปลง สฎ.๘๔๘ (บ่อถ่านศิลา) อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ประมาณ ๗๗๙,๐๐๐ ไร่ เพื่อเตรียมดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

๒.๒.๓) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๐ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๐ เรื่องที่ ๓.๓ อนุมัติให้ขยายเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินอำเภอปะคำ และอำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่ราชพัสดุด่านกักสัตว์ประคำ อำเภอปะคำ และอำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์

๒.๓) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

จากการตรวจสอบพบว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อนุมัติให้ ส.ป.ก. นำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าในหลายจังหวัดมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยขอยกตัวอย่างพอสังเขปดังต่อไปนี้

๒.๓.๑) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ เรื่องที่ ๓.๔ อนุมัติให้กำหนดพื้นที่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ถูกจำแนกออกจากป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี “ป่าหนองรี แปลงที่ ๑ แปลงที่ ๓ และแปลงที่ ๔” ในท้องที่ตำบลหนองปรือ ตำบลสมเด็จเจริญ อำเภอหนองปรือ ตำบลเขาโจด อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี และตำบลองค์พระ อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

๒.๓.๒) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ เรื่องที่ ๔.๕ อนุมัติให้กำหนดพื้นที่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ถูกจำแนกออกจากป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี “ป่าดงมูล แปลงที่ ๔” “ป่าดงชำ แปลงที่ ๑ ๒ ๔ และ ๕” “ป่าห้วยเสี้ยง แปลงที่ ๕” “ป่าที่จัดสรรบ้านอุบล-บ้านห้วยลิง แปลงที่ ๓” “ป่าโคกหลวง แปลง ๑ ๒ และ ๓” “ป่าโครงการรถไฟภูระงำ (หมายเลข ๒) แปลงที่ ๓ ๔ ๕ ๗ และ ๙” “ป่าโครงการรถไฟหนองเม็ก -หนองลุมพุก แปลงที่ ๑๒ และ ๑๔” “ป่าโครงการรถไฟภูระงำ (หมายเลข ๑) แปลงที่ ๔” “ป่าโครงการรถไฟน้ำแบ่ง แปลงที่ ๒ ๓ ๖ และ ๘” ในท้องที่อำเภอน้ำพอง อำเภอกระนวน อำเภอเขาสวนกวาง อำเภอสีชมพู อำเภอบ้านฝาง อำเภอพระยืน กิ่งอำเภอบ้านแฮด กิ่งอำเภอซำสูง อำเภอบ้านไผ่ อำเภอหนองสองห้อง อำเภอพล อำเภอแวงใหญ่ อำเภอชนบท กิ่งอำเภอโคกโพธิ์ไชย และอำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

๒.๓.๓) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เรื่องที่ ๓.๘ อนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ถูกจำแนกออกจากป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี “ป่าน้ำตกกะเปาะ แปลงที่ ๒ แปลงย่อยที่ ๕” และป่าที่จะดำเนินการหมายเลข ๘๙ แปลงที่ ๑ และ ๒ ในท้องที่อำเภอท่าแซะ และอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร

๒.๓.๔) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ เรื่องที่ ๓.๕ อนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ถูกจำแนกออกจากป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี “ป่าหมายเลข ๓๕ แปลงที่ ๒ และ ๓” “ป่าดอยถ้ำผาตอง-ดอยสันป่าก๋อยและป่าน้ำแม่งาม แปลงที่ ๕” “ป่าดอยนางแล-ป่าดอนยาว และป่าดอยพระบาท แปลงที่ ๕” “ป่าแม่ลาวฝั่งซ้าย (โครงการไม้สัก หมายเลข ๓๖) แปลงที่ ๑-๖” “ป่าเขาอ้ายด้วน หรือป่าห้วยแม่พุง-ห้วยแม่สูน-ห้วยแม่ปืม-ห้วยเครือบ้า-ห้วยโรงช้าง แปลงที่ ๑-๓ และ ๗-๑๑” “ป่าห้วยสัก-ป่าแม่กก (หมายเลข ๔๓) แปลงที่ ๑ ๒ ๕ ๖ และ ๑๑” “ป่าแม่ยม-แม่แต๋น แปลงที่ ๒” “ป่าแม่ลาวฝั่งขวา (โครงการไม้สัก หมายเลข ๓๗) แปลงที่ ๒ ๗ และ ๑๔-๑๙” “ป่าดอยบ่อ (โครงการไม้สัก หมายเลข ๓๔) แปลงที่ ๑ และ ๑๙-๒๒” “ป่าแม่กก (โครงการไม้สัก หมายเลข ๔๑) แปลงที่ ๑-๑๓ ๒๐ ๒๒ ๒๓ ๒๗-๓๒ ๓๘ ๓๙ ๔๑ และ ๔๒” ในท้องที่อำเภอเมืองเชียงราย อำเภอแม่ลาว อำเภอเวียงชัย อำเภอพญาเม็งราย อำเภอป่าแดด อำเภอพาน อำเภอเทิง อำเภอเชียงของ อำเภอแม่สรวย อำเภอเวียงป่าเป้า กิ่งอำเภอเวียงเชียงรุ้ง และกิ่งอำเภอดอยหลวง จังหวัดเชียงราย

๒.๔) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

จากการตรวจสอบพบว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อนุมัติให้ ส.ป.ก. นำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินดังนี้

๒.๔.๑) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ เห็นชอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ป่าตัวอย่างที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. ทดลองเข้าไปสำรวจการใช้ประโยชน์ (ป่าทดลอง) พื้นที่โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (ป่าโครงการ คจก.) เขตที่เหมาะสมแก่การเกษตร (โซนเอ)

๒.๔.๒) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๖ เห็นชอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม (โซนอี)

๓) การแสดงความไม่ประสงค์จะนำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ที่ ส.ป.ก. จะนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องได้รับการพิจารณาและเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้นำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๑๙(๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวย่อมรวมถึงการแสดงความไม่ประสงค์จะนำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๒ วาระจรเรื่องที่ ๕ มีมติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการพิจารณาการให้ความยินยอมหรืออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๕/๒๕๖๑ สั่ง ณ วันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑ และมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เรื่องที่ ๓.๑ โดยให้คณะอนุกรรมการพิจารณาการให้ความยินยอมหรืออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องไม่ประสงค์จะนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไปดังต่อไปนี้

๓.๑) พิจารณากำหนด ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ วิธีการ ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องไม่ประสงค์จะนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป

๓.๒) พิจารณาเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม หลักเกณฑ์ วิธีการ ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องไม่ประสงค์จะนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป

๓.๓) พิจารณากลั่นกรอง วินิจฉัย ให้ข้อมูล พิจารณารายละเอียด หรือเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องไม่ประสงค์จะนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป

นอกจากที่กล่าวมา ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำมาปฏิรูปที่ดิน หากมีผู้มาขออนุญาตทำประโยชน์ในที่ดิน และที่ดินนั้นยังไม่พ้นสภาพการเป็น

ป่าสงวนแห่งชาติ ก่อนที่กรมป่าไม้จะพิจารณาอนุญาตหรือต่ออายุการอนุญาต บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔ กำหนดให้ต้องได้รับหนังสือยินยอมจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำพื้นที่บริเวณดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติ ส.ป.ก. จะพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยไม่เสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ความเห็นชอบแต่อย่างใด

ส่วนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีการพิจารณาเรื่องไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือ ส.ป.ก. หรือไม่

๓.๗.๘.๓ พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๙ และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐

๑) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕

มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น ในการพิจารณาเห็นชอบกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ส่วนวิธีการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข ตลอดจนกระบวนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะได้กล่าวถึงอย่างละเอียดเมื่อกล่าวถึงบทบัญญัติดังกล่าว

๒) พิจารณาการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๙

มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน ดังนั้น ในการพิจารณาเห็นชอบการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ส่วนวิธีการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข ตลอดจนกระบวนการการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน จะได้กล่าวถึงอย่างละเอียดเมื่อกล่าวถึงบทบัญญัติดังกล่าว

๓) พิจารณาการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อ ตามมาตรา ๓๐

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้พิจารณาการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อ ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ไว้ดังนี้

๓.๑) ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ เรื่องที่ ๔.๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติเกี่ยวกับการพิจารณาขนาดที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพว่า “การพิจารณาขนาดที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพนั้นเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะกำหนด โดยใช้ขนาดที่ดินตามมติคณะกรรมการในการประชุม

ครั้งที่ ๒/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๘ เรื่องที่ ๓.๑ ประกอบในการพิจารณา โดยพิจารณาจากจำนวนที่ดินทั้งที่อยู่ในเขตและนอกเขตปฏิรูปที่ดินที่บุคคลดังกล่าวมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินที่ได้รับการจัดตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งเมื่อรวมกับที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินแล้วต้องไม่เกิน ๕๐ ไร่ สำหรับการประกอบเกษตรกรรมทั่วไป หรือ ๑๐๐ ไร่ สำหรับเกษตรกรรมประเภทสัตว์ใหญ่ ยกเว้นในกรณีที่ คปจ. กำหนดไว้ต่ำกว่า โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

๓.๒) ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๐ เรื่องที่ ๔.๙ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติให้ดำเนินการจัดที่ดินตามความในมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยพิจารณานำที่ดินทั้งที่อยู่ในเขตและนอกเขตปฏิรูปที่ดินที่บุคคลดังกล่าวมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินที่ได้รับการจัดตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพและกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งเมื่อรวมกับที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินแล้ว ต้องไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

๓.๗.๘.๔ พิจารณาการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

การแบ่งแปลงที่ดินให้มีจำนวนเท่าใดและขนาดเช่นใด อาจกำหนดได้ตามความต้องการของเกษตรกร ความอุดมสมบูรณ์ของดิน และสมรรถนะของที่ดินในการให้ผลผลิตตามความเหมาะสมของแต่ละท้องที่ แปลงที่ดินเมื่อจัดแบ่งแล้วเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจะนำไปแบ่งขายอีกไม่ได้ (มาตรา ๓๙) ส่วนการจัดแบ่งการถือครองที่ดินที่จะต้องเป็นไปในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑) [๘๑]

ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๒๒ เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ เรื่องที่ ๓.๖ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ให้ความเห็นและมีมติเห็นชอบโดยสรุปว่า “ในการดำเนินงานของ ส.ป.ก. โดยเฉพาะในที่ดินของรัฐจะต้องทำการสำรวจและวางแผนผังออกแบบรูปแปลงให้เรียบร้อยเสียก่อนแล้วจึงพัฒนาพื้นที่ไปพร้อม ๆ กับการจัดแบ่งที่ดินและจัดเกษตรกรลงเพื่อเข้าทำกินและอยู่อาศัยได้ ซึ่งต้องใช้เวลาดำเนินการมาก เป็นเหตุให้การดำเนินงานของ ส.ป.ก. ได้ผลงานล่าช้า เพราะต้องใช้เวลาในการพัฒนาพื้นที่อยู่อีกประการหนึ่ง โดยการพัฒนาพื้นที่เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงจัดเกษตรกรลงในภายหลัง จะทำให้การจัดแบ่งที่ดินจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่ ๆ ไปให้ผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เกิดมีปัญหาและการดำเนินงานเป็นไปด้วยความยุ่งยากและล่าช้า ทั้งนี้ เนื่องจากจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเดิมนั้น เกิดมีความเสียดายในที่ดินที่ได้รับการพัฒนาจนดีแล้ว ก็จะไม่ยอมให้ลดหรือเสียสิทธิในที่ดินนั้น ๆ ไป ฉะนั้น เพื่อให้งานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ในเขตที่ดินของรัฐได้ดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว และให้ปรากฏเป็นผลงานของ ส.ป.ก. ในการกระจายการถือครอง ส.ป.ก. ควรเร่งรัดในเรื่องการจัดเกษตรกรลงให้เข้าทำกินและอยู่อาศัยโดยเร็วที่สุด กล่าวคือ ในการสำรวจ การวางแผนผังออกแบบรูปแปลง และการสอบสวนสิทธิการถือครองให้ ส.ป.ก. ดำเนินการอย่างหยาบ ๆ ก่อนเท่าที่จะทำได้เพียงเพื่อสามารถนำมาเป็นข้อมูลในการพิจารณาจัดแบ่งที่ดินและจัดเกษตรกรลงให้เข้าทำกินและอยู่อาศัยได้ โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อโครงการ หลังจากนั้นให้รีบดำเนินการจัดเกษตรกรลงให้เข้าทำกินและอยู่อาศัย โดยให้จัดแบ่งแปลงที่ทำกินอย่างหยาบ ๆ ไปก่อน และไม่ต้องคำนึงถึงรูปร่างแปลงที่ดิน ส่วนการพัฒนาพื้นที่นั้นควรดำเนินการในภายหลัง โดยให้ทำความตกลงกับเกษตรกรผู้ได้รับการจัดให้เข้าทำกิน

---

[๘๑] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖๗-๓๖๘

และอยู่อาศัยดังกล่าว และในการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวนั้น ให้จัดพัฒนาเป็นขั้นพื้นฐาน คือ ให้มีบ้านอยู่อาศัย มีถนนเข้าหมู่บ้าน มีน้ำบริโภคและอุปโภค และมีน้ำใช้ในเกษตรกรรมขนาดเล็ก”

ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ ๓/๒๕๒๗ เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๒๗ เรื่องที่ ๓.๘ ส.ป.ก. ได้เสนอและชี้แจงต่อที่ประชุมว่า “ตามพระราชบัญญัติการฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ (๓) กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับการพิจารณา กำหนดแผนผังและจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีที่ ส.ป.ก. เมื่อได้รับอนุมัติแผนผังและจัดแบ่งแปลงที่ดินจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว หากจำเป็นต้องแก้ไขประการใด ส.ป.ก. ต้องนำแผนผังและจัดแบ่งแปลงที่ดินที่แก้ไขใหม่ เสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุมัติทุกครั้งไป แต่ในปัจจุบัน ส.ป.ก. ได้เสนอแผนงานประจำปี เพื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุมัติในแต่ละปีงบประมาณอยู่แล้ว และเห็นว่าการจัดทำแผนผังและการแบ่งแปลงที่ดินเป็นรายละเอียดในทางปฏิบัติที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการสมควรมีอำนาจพิจารณากำหนดแผนผังและจัดแบ่งแปลงที่ดินได้ โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทุกคราว ทั้งนี้เพราะการกำหนดแผนผังและจัดแบ่งแปลงที่ดินในพื้นที่บางโครงการอาจจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง หรือให้เป็นไปตามข้อตกลงกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมในภายหลัง” โดย ส.ป.ก. ได้เสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณามอบหมายให้ เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้มีอำนาจพิจารณากำหนดแผนผังและจัดแบ่งแปลงที่ดินทั้งหมด และเมื่อ ส.ป.ก. ดำเนินการในโครงการใดเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงรายงานให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อทราบ

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๒๗ ได้มีมติให้ ส.ป.ก. ถอนเรื่องคืนเพื่อนำไปพิจารณาในรายละเอียด พร้อมตัวอย่างของการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินว่า เรื่องใดที่สมควรจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเรื่องใดคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรจะมอบหมายให้ เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้พิจารณา ส.ป.ก. จึงได้นำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๒๗ เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๒๗ เรื่องที่ ๓.๒ พิจารณาอีกครั้ง โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติดังนี้

๑) อนุมัติแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดิน โครงการปฏิรูปที่ดินท้องที่อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี ตามที่ ส.ป.ก. เสนอมา

๒) ในส่วนประเด็นที่ ส.ป.ก. ขอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณา มอบหมายให้ เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้พิจารณาแก้ไขรายละเอียดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินโครงการปฏิรูปที่ดินท้องที่อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี ในภายหลังได้ แล้วรายงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาแล้วเห็นว่าการแก้ไขรายละเอียดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดิน เพื่อสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในท้องที่ที่ได้เปลี่ยนแปลงในภายหลังนั้น ถือเป็นเรื่องการแก้ไขรายละเอียดปลีกย่อยของโครงการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อนุมัติโครงการไปแล้ว เพื่อให้การบริหารงานของ ส.ป.ก. สำหรับโครงการนั้น ๆ สามารถดำเนินต่อไปได้ ดังนั้น เรื่องนี้ ส.ป.ก. จึงสามารถดำเนินการไปได้เลย โดยไม่ต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีก ทั้งนี้ ให้ถือเป็นหลักการสำหรับโครงการปฏิรูปที่ดินในทุก ๆ เขตด้วยว่า เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติโครงการแล้ว การแก้ไขในรายละเอียด

ตลอดจนแก้ไขแผนผังและการจัดแปลงที่ดินในแต่ละโครงการถือว่า เลขาธิการ ส.ป.ก. สามารถดำเนินการต่อไปได้

๓.๗.๘.๕ พิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี

การพิจารณาอนุมัติแผนงาน โครงการ และงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมย่อมหมายถึง แผนงาน โครงการ และงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เกี่ยวกับการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น เช่น แผนงานการตรวจสอบการถือครองที่ดิน โครงการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรสภาประชาชน ๔ ภาค โครงการจัดหาที่ดินทำกินให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน โครงการใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โครงการพัฒนาแปลงที่ดินที่ได้จากการยึดคืนพื้นที่ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓๖/๒๕๕๙ โครงการความร่วมมือไตรภาคีการปรับโครงสร้างสินค้าเกษตรเชิงการตลาดนำการผลิต

๓.๗.๘.๖ พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร

การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินในการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมให้เกิดผลดียิ่งขึ้น เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของ ส.ป.ก. โดยอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเป็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรรม เช่น การพิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายในเขตปฏิรูปที่ดินใดให้ดำเนินงานในรูปของสหกรณ์

๓.๗.๘.๗ พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภค การศึกษา และการสาธารณสุขของเกษตรกร

อำนาจในส่วนนี้เท่ากับเป็นการให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจกำหนดแผนการนำวิธีสหกรณ์และการพัฒนาชนบทส่วนรวมมาใช้ได้ ตลอดจนอาจจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมและแนะนำวิทยาการแผนใหม่ให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินได้ด้วย [๘๒]

ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีการนำเรื่องราวการขออนุญาตใช้ที่ดินในกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้พิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

---

[๘๒] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖๘.

เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาแล้วในบางกิจการ เช่น โรงเรียน [๘๓] วัด [๘๔] ต่อมา ส.ป.ก. เห็นว่า การพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคเป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามความใน มาตรา ๑๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานโครงการปฏิรูปที่ดน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจพิจารณาตามความในมาตรา ๒๐ (๑) ทั้งการกำหนดที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ เป็นเรื่องรายละเอียดในทางปฏิบัติหรือเป็นเรื่องปลีกย่อยของแผนงานและโครงการ และจำเป็นจะต้องได้รับการพิจารณาโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ทันกับความต้องการของผู้ขอ จึงเห็นว่า เรื่องดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่สมควรมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้อนุมัติ และรายงานผลให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบเป็นคราว ๆ ไป ส.ป.ก. จึงได้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบในหลักการตามที่ ส.ป.ก. เสนอในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๒๑ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๒๑ ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ ตอนต้น และมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๒๑ ออกคำสั่งเรื่อง มอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๓ และภายหลังจากที่ออกคำสั่งดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ ตอนต้น และมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๒๘ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ ออกคำสั่งเรื่อง มอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้เพิ่มเติมความในข้อ ๑๖ ของคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง มอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๓ เพื่อให้เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้ลงนามในหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๓๑) และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้กำหนดแบบและเงื่อนไขใน ส.ป.ก.๔-๓๑ โดยในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๒๘ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เห็นชอบแบบคำขอใช้ที่ดินหรือขอขยายพื้นที่เพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๒๙) แบบบันทึกรับรองการปฏิบัติตามเงื่อนไขการได้รับอนุญาต (ส.ป.ก.๔-๓๐) และ ส.ป.ก.๔-๓๑ ตามที่ ส.ป.ก. เสนอด้วย ทั้งนี้ ในแบบ ส.ป.ก.๔-๓๑ ตอนท้ายส่วนของการลงนามระบุ

---

[๘๓] มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๒๐ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ เรื่องที่ ๓.๔ อนุมัติในหลักการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โครงการป่าแควระบม-สียัด ตั้งโรงเรียนประชาบาลที่หมู่บ้านหนองไม้แก่น หมู่ที่ ๘ ตำบลวังเย็น อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา

[๘๔] มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๑๕/๒๕๒๑ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๒๑ เรื่องที่ ๓.๖ อนุมัติให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โครงการป่าแควระบม-สียัด เป็นที่ตั้งสำนักสงฆ์โกรกแก้ววงพระจันทร์ หมู่ที่ ๖ ตำบลวังเย็น อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา

ตำแหน่งเลขาธิการ ส.ป.ก. ผู้ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต่อมาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติร่างระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. .... ตามที่ ส.ป.ก. เสนอ โดยในการนำเสนอดังกล่าว ส.ป.ก. ให้เหตุผลตอนหนึ่งว่า ควรมีการเปลี่ยนจากคำสั่งเป็นระเบียบ เนื่องจากเป็นการมอบอำนาจที่มีความต่อเนื่องมิได้จบไปในคราวเดียว และภายหลังจากที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบ ได้มีการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ซึ่งระเบียบดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๓) (๖) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ [๘๕]

๓.๗.๘.๘ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินไว้ดังนี้

๑) ระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตั้งแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบันคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบไว้ตามลำดับดังนี้

๑.๑) ระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

---

[๘๕] เป็นที่น่าสังเกตว่า อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดแผนการส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน แผนการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แผนการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม และแผนการปรับปรุงสวัสดิการ การสาธารณูปโภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร เป็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามความในมาตรา ๑๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่วนการดำเนินการตามแผนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นอำนาจของ ส.ป.ก. ตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และบทบัญญัติอื่นแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. และ/หรือเลขาธิการ ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินหรือจัดที่ดิน เพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน และไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินหรือจัดที่ดิน เพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน

๑.๑.๑) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๒๐ [๘๖]

๑.๑.๒) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดอุดรธานี และจังหวัดนครพนม ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๒๐

๑.๑.๓) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ [๘๗] (ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๒)

๑.๑.๔) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ [๘๘] (ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๕)

๑.๑.๕) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ [๘๙] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๘๐ เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม [๙๐]

---

[๘๖] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๒๐ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐ เรื่องที่ ๓.๒

[๘๗] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๒๒ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ เรื่องที่ ๓.๓

[๘๘] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๒๕ เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๒๕ เรื่องที่ ๓.๔

[๘๙] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เรื่องที่ ๓.๗

[๙๐] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนี้

๑. ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๗ เรื่องที่ ๔.๗ เห็นชอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๑ ตอนที่ ๔๖ ง เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๗ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๗)

๒. ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ เรื่องที่ ๔.๕ เห็นชอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๘ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๒ ตอนที่ ๙๐ ง เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๘)

๑.๑.๖) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ [๙๑] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๘ ตอนพิเศษ ๑๕๘ ง เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๔ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม [๙๒]

๑.๒) ระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตั้งแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพียงฉบับเดียว คือ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ [๙๓] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนพิเศษ ๒๘๓ ง เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

๒) แบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

ตั้งแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบันคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินไว้ตามลำดับดังนี้

๒.๑) แบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

---

[๙๑] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เรื่องที่ ๓.๖

[๙๒] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ ดังนี้

๑. ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ เรื่องที่ ๓.๑ เห็นชอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๐ ตอนพิเศษ ๓๐๙ ง เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๖ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๖)

๒. ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ เรื่องที่ ๔.๔ เห็นชอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๘ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๒ ตอนพิเศษ ๓๘๑ ง เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๘ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๖๘)

[๙๓] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๘ เรื่องที่ ๓.๓

๒.๑.๑) แบบสัญญาเช่าที่จะทำกับเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

๒.๑.๑.๑) สัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๒๐ เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๒๐ เรื่องที่ ๓.๔

๒.๑.๑.๒) สัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๒๒ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๒ เรื่องที่ ๓.๔

๒.๑.๑.๓) สัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ชั่วคราว) (ส.ป.ก. ๔-๑๕) และสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ถาวร) (ส.ป.ก. ๔-๑๔) ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๒๓ เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๓ เรื่องที่ ๓.๒

๒.๑.๑.๔) สัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. ๔-๑๒๘) ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๒๘ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๒๘ เรื่องที่ ๓.๓

๒.๑.๑.๕) สัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.๔-๑๔ก) ปรับปรุงจากสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. ๔-๑๔) ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ เรื่องที่ ๔.๔

๒.๑.๑.๖) สัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.๔-๑๔ข) และสัญญาแก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่...) สัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. ๔-๑๒๘ ก) ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๘ เรื่องที่ ๔.๒ [๙๔]

๒.๑.๒) แบบสัญญาเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

๒.๑.๒.๑) สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๒๑ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๑ เรื่องที่ ๓.๒

๒.๑.๒.๒) สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๒๓ เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๓ เรื่องที่ ๓.๒

๒.๑.๒.๓) สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๒๖ เมื่อวันที่ เรื่องที่ ๓.๓

๒.๑.๒.๔) สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ เรื่องที่ ๓.๕

๒.๑.๒.๕) สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ เรื่องที่ ๔.๓

๒.๑.๒.๖) สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. ๔-๑๘ ข) ปรับปรุงจากสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. ๔-๑๘ ก) ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๖

ส.ป.ก. ได้ปรับแก้สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. ๔-๑๘ ข) เพื่อปรับลดอัตราดอกเบี้ยค่าเช่าซื้อจากเดิมอัตราร้อยละ ๔ เป็นอัตราร้อยละ ๑ ให้สอดคล้องกับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน

---

[๙๔] แจ้งเวียนตามหนังสือ ส.ป.ก. ด่วน ที่ กษ ๑๒๐๔/ว๕๗๐๖ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๘

(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยสำนักงานอัยการสูงสุดได้ตรวจพิจารณาร่างสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. ๔-๑๘ ข) ตามหนังสือ ที่ อส ๐๐๐๕/๙๑๘๘ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๙

๒.๑.๒.๗ สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. ๔-๑๘ ค) และสัญญาแก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่...) สัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. ๔-๑๖๕) ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๘ เรื่องที่ ๔.๓

๒.๒) แบบสัญญาเช่าที่จะทำกับสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

ส.ป.ก. ได้จัดทำร่างแบบสัญญาเช่าที่ดินสำหรับสถาบันเกษตรกร (ส.ป.ก. ๔-๑๔๐) และจัดส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจสอบแบบสัญญาดังกล่าว [๙๕] ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดจัดส่งร่างแบบสัญญาเช่าที่ดินสำหรับสถาบันเกษตรกร (ส.ป.ก. ๔-๑๔๐) ให้ ส.ป.ก. [๙๖] และ ส.ป.ก. มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๑๖๐๕ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๘ จัดส่งแบบสัญญาเช่าที่ดินสำหรับสถาบันเกษตรกร (ส.ป.ก. ๔-๑๔๐) ทราบและถือปฏิบัติแล้ว [๙๗]

มาตรา ๑๙ (๗) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจกำหนดอัตราค่าเช่าและอัตราค่าเช่าซื้อ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) ในบันทึกเรื่อง การกำหนดค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน (กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒) ซึ่งให้ความเห็นไว้ความว่า “การให้เช่าที่ดินของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ และแม้ในทางจิตวิทยาการบริหารราชการ การจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าในบางบริเวณที่มีการให้เช่าของเอกชนปะปนอยู่ด้วย จะไม่ควรคิดค่าเช่าสูงไปกว่าการให้เช่าของเอกชนก็ตาม แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือมีความสมควรเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อัตราค่าเช่าในการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินอาจกำหนดให้สูงกว่าอัตราค่าเช่านาขั้นสูงที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอกำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้” มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าเช่าและอัตราค่าเช่าซื้อ และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาลดหรือยกเว้นการเก็บค่าเช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๖ แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าอำนาจในการกำหนดอัตราค่าเช่าและอัตราค่าเช่าซื้อเป็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๑๙ (๗) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๓.๗.๘.๙ กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไว้ตามลำดับดังต่อไปนี้

---

[๙๕] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๙๖๒๑ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

[๙๖] หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ด่วนที่สุด ที่ อส ๐๐๐๕/๑๔๒๙๑ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

[๙๗] จากการตรวจสอบรายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่พบว่า ส.ป.ก. ได้นำแบบสัญญาเช่าที่ดินสำหรับสถาบันเกษตรกร (ส.ป.ก. ๔-๑๔๐) ขอรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่อย่างใด

๑) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๒ [๙๘] (ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๒)

๒) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๘ [๙๙] (ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๒๘)

๓) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๓ [๑๐๐] (ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๓)

๔) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ [๑๐๑] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๙๗ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม [๑๐๒]

---

[๙๘] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๒๒ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ เรื่องที่ ๓.๑

[๙๙] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๒๘ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๒๘ เรื่องที่ ๓.๙

[๑๐๐] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ เรื่องที่ ๓.๓

[๑๐๑] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๕ เรื่องที่ ๓.๓

[๑๐๒] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังต่อไปนี้

๑. ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๐ เรื่องที่ ๔.๒ เห็นชอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนพิเศษ ๕๑ ง เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๐)

๒. ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เรื่องที่ ๓.๖ เห็นชอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๔ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๘ ตอนพิเศษ ๑๕๘ ง เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๔ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๔)

๓. ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๖ เรื่องที่ ๓.๑ เห็นชอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖

๓.๗.๘.๑๐ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรีไว้ตามลำดับดังต่อไปนี้

๑) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ [๑๐๓] (ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๒) และที่แก้ไขเพิ่มเติม [๑๐๔]

๒) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ [๑๐๕] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๐ ตอนที่ ๑๔๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๖ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๓๖

๓) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนพิเศษ ๓๑ ง เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม [๑๐๖]

๓.๗.๘.๑๑ กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

ตั้งแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบันคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่ได้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับ

(ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๐ ตอนพิเศษ ๓๐๙ ง เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๖ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๖)

[๑๐๓] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๒๒ เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๒๒ เรื่องที่ ๓.๕

[๑๐๔] ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๔

[๑๐๕] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๕ เรื่องที่ ๓.๒

[๑๐๖] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ เรื่องที่ ๓.๑ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๑ ตอนพิเศษ ๑๐๔ ง เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๗ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๗)

การจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้เป็นการเฉพาะ โดยในปัจจุบันคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรไว้ในหมวด ๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖

๓.๗.๘.๑๒ ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในข้อนี้ (มาตรา ๑๙ (๑๑)) สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามความในมาตรา ๑๙ ตอนต้น ซึ่งกำหนดว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. โดยเป็นการติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติ ตามที่กล่าวมาในข้อ ๓.๗.๘.๕ (มาตรา ๑๙ (๔)) และหากเกิดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานภายใต้แผนงานและโครงการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติดังกล่าว ส.ป.ก. อาจนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่อไปได้

๓.๗.๘.๑๓ กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภายหลังพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบันคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อาศัยอำนาจตามความในข้อนี้ (มาตรา ๑๙ (๑๒)) ออกระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้พอกล่าวถึงได้โดยสังเขปดังต่อไปนี้

๑) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้ให้ยืม จำหน่ายพันธุ์ไม้ ซึ่งได้จากการดำเนินงานของศูนย์ขยายพันธุ์ไม้ผลเพื่อการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๓ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ (๔) และมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๒) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๑๒) ประกอบมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๓) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดหาที่ดินและจัดที่ดิน ให้แก่กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๔) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๕) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๓) (๖) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๖) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดทำโครงการที่ใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๓.๗.๙ มาตรา ๒๐ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

“ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการ

(๒) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(๓) พิจารณาผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการ งบค่าใช้จ่ายและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(๔) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(๕) ดำเนินการเกี่ยวกับเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๖) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้นสังกัด ส.ป.ก. โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด โดยในกรณีที่ได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเขตหนึ่งเขตใดคลุมที่ดินในเขตของสองจังหวัดขึ้นไป มาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้น

หรือไม่ ซึ่งในกรณีดังกล่าวย่อมต้องตีความว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดซึ่งควบคุมการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งนั้น มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ [๑๐๗] เช่น ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๒๒ เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๒๒ เรื่องที่ ๓.๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติให้ดำเนินการออกเป็นคำสั่งมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระบุรีดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าชัยบาดาลส่วนที่อยู่ในเขตตำบลหนองรี อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี รวมไปกับพื้นที่ป่าชัยบาดาลส่วนที่อยู่ในเขตตำบลลำสมพุง อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี และให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระบุรี

หากพิจารณาจากประเภทของคณะกรรมการตามที่กล่าวมาในข้อ ๓.๗.๘ ตอนต้น จะเห็นว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่และอำนาจหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการเห็นชอบแผนงาน หรือโครงการ ซึ่งเป็นลักษณะของคณะกรรมการนโยบาย การติดตามการปฏิบัติงานและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นลักษณะของคณะกรรมการที่ปรึกษา การอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความยินยอมตามระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ซึ่งเป็นลักษณะของคณะกรรมการปฏิบัติ โดยหากพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองทั่วไป

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหน้าที่และอำนาจตามความในมาตรา ๒๐ ดังต่อไปนี้

๓.๗.๙.๑ พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ และค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจัดตั้งขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ส.ป.ก. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามที่กล่าวมาในข้อ ๓.๖.๒.๓ ๒) โดยในการดำเนินการดังกล่าว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องจัดทำแผนงาน โครงการ และค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเสนอ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อเห็นชอบ และเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังกล่าวมาในข้อ ๓.๗.๘.๕ ซึ่งอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ทำให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีลักษณะเป็น “คณะกรรมการนโยบาย” ตามหลักการจัดองค์กรและการบริหาร

๓.๗.๙.๒ ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

ภายหลังจากที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เห็นชอบและอนุมัติแผนงานและโครงการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยได้รับค่าใช้จ่ายตามแผนงานและโครงการจากงบประมาณประจำปีและ/หรือกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงาน โครงการ และค่าใช้จ่ายที่ได้รับอนุมัติดังกล่าว โดยรายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบ เพื่อติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจน

---

[๑๐๗] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๗๑.

ดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน เช่น ปัญหาทางเข้า-ออก ที่ดินที่เกษตรกรได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการบริหารจัดการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีการใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงที่เกษตรกรได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามคำขอของเกษตรกรดังกล่าว และเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาตามมาตรา ๒๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ [๑๐๘] ซึ่งอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ทำให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีลักษณะเป็น “คณะกรรมการที่ปรึกษา” ตามหลักการจัดองค์กรและการบริหาร

๓.๗.๙.๓ พิจารณาผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการ งบค่าใช้จ่าย และวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน โครงการ และค่าใช้จ่ายที่ได้รับอนุมัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบ เพื่อพิจารณาผลการปฏิบัติงาน และ/หรือปรับปรุงแผนงาน โครงการ งบค่าใช้จ่าย และวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ทำให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีลักษณะเป็นทั้ง “คณะกรรมการนโยบาย” และ“คณะกรรมการที่ปรึกษา” ตามหลักการจัดองค์กรและการบริหาร

๓.๗.๙.๔ จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละโครงการ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

การจัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจดำเนินการไปพร้อมกันกับการเสนอโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และขออนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามความในมาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังกล่าวมาในข้อ ๓.๗.๙.๑ ซึ่งอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ทำให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีลักษณะเป็น “คณะกรรมการนโยบาย” ตามหลักการจัดองค์กรและการบริหาร

๓.๗.๙.๕ ดำเนินการเกี่ยวกับเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการเกี่ยวกับเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถกล่าวถึงได้โดยสังเขปดังต่อไปนี้

๑) การเห็นชอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร เข้าใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖

๒) การพิจารณาอนุญาตให้บุคคลสัญชาติไทยใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติ

---

[๑๐๘] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๓๖/๒๕๖๘

ในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑

๓) การพิจารณาเห็นชอบแผนการจัดซื้อที่ดินและอนุมัติการจัดซื้อที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดหาที่ดินและจัดที่ดิน ให้แก่กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๔) การพิจารณาอนุมัติให้กู้ยืมเงินรายบุคคลเกินกว่ารายละ ๕๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท การพิจารณาผ่อนผันการชำระเงินงวดใดเกินกว่า ๑ ปี และการตรวจสอบความถูกต้องของการขอลดหรืองดเว้นการชำระดอกเบี้ยก่อนเสนอคณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๕) การพิจารณาเห็นชอบโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อเสนอขออนุมัติใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีการกู้ยืมเงินรวมอยู่ด้วย การพิจารณาอนุมัติโครงการฯ ที่มีการกู้ยืมเงินโดยสถาบันเกษตรกรวงเงินไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท การพิจารณาอนุมัติให้มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกี่ยวกับโครงการฯ ที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในส่วนที่มิได้มีการกำหนดไว้ในระเบียบและการเสนอขอยกเลิกโครงการฯ ที่ได้รับอนุมัติแล้วแต่ไม่ได้ดำเนินการหรือดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดต่อเลขาธิการ ส.ป.ก. พร้อมแสดงเหตุผลและปัญหาอุปสรรคที่ต้องยกเลิก ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดทำโครงการที่ใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

๖) การพิจารณาอนุญาตให้สถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยวิธีการเช่า ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘

๗) การพิจารณาเห็นชอบการจัดซื้อและอนุมัติราคาที่ดินต่อไร่ไม่เกินราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์ และการพิจารณาเห็นชอบการจัดซื้อและอนุมัติราคาที่ดินต่อไร่เกินกว่าราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์ พร้อมเหตุผลเสนอคณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ทำให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีลักษณะเป็น “คณะกรรมการปฏิบัติ” ตามหลักการจัดองค์กรและการบริหาร โดยหากพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีลักษณะเป็น “คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองทั่วไป”

๓.๗.๙.๖ วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจวางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด เช่น การวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดลำดับเกษตรกรผู้ขึ้นทะเบียนที่ได้รับการคัดเลือกซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามประกาศ ส.ป.ก. เรื่อง บัญชีเกษตรกรผู้ขึ้นทะเบียนและหลักเกณฑ์

การใช้บัญชีเกษตรกรผู้ขึ้นทะเบียนที่ได้รับการคัดเลือกซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๖ (โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ เรื่องที่ ๓.๓)

๓.๗.๑๐ มาตรา ๒๑ อำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

"ให้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย

การประชุมของอนุกรรมการ ให้นำความในมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

จากบทบัญญัติมาตรา ๒๑ สามารถกล่าวถึงในเรื่องต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

๑) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย

๑.๑) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแต่งตั้งอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ

๑.๑.๑) คณะอนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น คณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑/๒๕๕๔ สั่ง ณ วันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะอนุกรรมการพิจารณาการให้ความยินยอมหรืออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๕/๒๕๖๑ สั่ง ณ วันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑ คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ ตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๓/๒๕๖๒ สั่ง ณ วันที่ ๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ และคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔

๑.๑.๒) คณะอนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ก่อนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ มีผลใช้บังคับ อำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเป็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และข้อ ๑๒ แห่งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการระดับอำเภอในทุกอำเภอที่มีเขตปฏิรูปที่ดินในจังหวัดนั้น ๆ เพื่อพิจารณากลั่นกรองคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินในแต่ละอำเภอ และนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพร้อมความเห็นเพื่อพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรต่อไป

๑.๒) คณะอนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตาม ๑.๑) พิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย

๑.๒.๑) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมายให้คณะอนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตาม ๑.๑) พิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใด [๑๐๙]

๑.๒.๑.๑) มอบหมายอำนาจหน้าที่พิจารณาหรือปฏิบัติงานตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๑.๒.๑.๒) มอบหมายอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติอื่นในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เช่น อำนาจหน้าที่ในการอนุญาตเป็นหนังสือให้จำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระผูกพัน ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ภายในระยะเวลา ๓ ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ (มาตรา ๒๘)

๑.๒.๒) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมายให้คณะอนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตาม ๑.๑) พิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใด

๑.๒.๒.๑) มอบหมายอำนาจหน้าที่พิจารณาหรือปฏิบัติงานตามความในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๑.๒.๒.๓) มอบหมายอำนาจหน้าที่พิจารณาหรือปฏิบัติงานตามระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

๒) การประชุมของคณะอนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตาม ๑.๑) ให้นำความในมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในข้อ ๓.๗.๖

๓.๗.๑๑ มาตรา ๒๒ ประกาศและการตรวจสอบรายรับรายจ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ภายในกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี ให้รัฐมนตรีประกาศรายงานรับจ่ายเงินของ ส.ป.ก. ในราชกิจจานุเบกษา

รายงานการรับจ่ายเงินตามวรรคหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาทราบ”

ต้นร่างเดิมก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ ส.ป.ก. มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เมื่อมีการแก้ไขและประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้ ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมืองมีฐานะเทียบเท่ากรม โดยที่ความในมาตรา ๒๒

---

[๑๐๙] ผู้เขียนเห็นว่า การมอบหมายตามมาตรา ๒๑ นี้ ต้องเป็นการมอบหมายให้คณะอนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งมีลักษณะเป็น “องค์กรกลุ่ม” โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่อาจมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็น “องค์กรเดี่ยว” เช่น เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือปฏิรูปที่ดินจังหวัด พิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ โดยการมอบหมายดังกล่าวต้องเป็นการมอบหมายเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกรณี คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่อาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการทั่วไปได้

แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับการแก้ไขฐานะของ ส.ป.ก. ดังกล่าว จึงส่งผลให้รัฐมนตรีต้องประกาศรายงานรับจ่ายเงินของ ส.ป.ก. ในราชกิจจานุเบกษา ภายในกำหนด ๙๐ วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณของทุกปี และเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินดังกล่าวแล้ว ต้องจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาทราบด้วย

ในความเป็นจริงเงินงบประมาณแผ่นดินที่ ส.ป.ก. ได้รับมาในการปฏิบัติราชการนั้นเป็นเพียงส่วนน้อย โดยมีจำนวนหนึ่งเป็นเงินเดือนหรือค่าวัสดุหรือครุภัณฑ์ในสำนักงาน ซึ่งหากเบิกจ่ายเหลืออยู่ก็ต้องส่งคืนคลังโดยไม่ต้องประกาศแต่อย่างใด เพราะรัฐสภาอาจควบคุมเงินส่วนนั้นได้โดยตรงอยู่แล้ว เหตุที่มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ต้องดำเนินการดังกล่าวมาข้างต้น เพราะต้นร่างเดิมก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ ส.ป.ก. มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ จึงกำหนดให้มีการประกาศรายงานรับจ่ายเงินของ ส.ป.ก. ในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ประชาชนทั่วไปและรัฐสภาติดตามการทำงานของรัฐวิสาหกิจได้โดยอ้อม ดังนั้น รายรับรายจ่ายที่ต้องโฆษณาในราชกิจจานุเบกษาจึงควรเป็นรายรับรายจ่ายของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันเป็นทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณซึ่งต้องมีการควบคุมทางอ้อมและเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้ว จะได้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบต่อไป [๑๑๐]

ปัจจุบันมีการตราพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๙๒ ก ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงตกอยู่ภายใต้บังคับที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ [๑๑๑] ด้วย

๓.๗.๑๑.๑ เลขาธิการ ส.ป.ก. ในฐานะผู้บริหารทุนหมุนเวียน [๑๑๒] ต้องจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปี ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ผลการดำเนินงานของปีที่ผ่านมา แผนการปฏิบัติงาน ประมาณการรายรับรายจ่ายประจำปี และประมาณการกระแสเงินสด ทั้งนี้ ตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด เพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในฐานะคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน [๑๑๓] พิจารณาอนุมัติอย่างน้อย ๖๐ วันก่อนเริ่มต้นปีบัญชีของทุกปี และส่งให้กระทรวงการคลังอย่างน้อย ๓๐ วันก่อนวันเริ่มต้นปีบัญชีของทุนหมุนเวียน เพื่อใช้ประกอบการกำกับดูแลการบริหารทุนหมุนเวียนและติดตามการประเมินผลการดำเนินงาน ตามความในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง มาตรฐานการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุ การบัญชี การรายงานทางการเงิน และการตรวจสอบภายในของทุนหมุนเวียน ประกาศ ณ วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนพิเศษ

---

[๑๑๐] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗๓.

[๑๑๑] พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ทุนหมุนเวียนใดที่มีกฎหมายกำหนดบทบัญญัติในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ให้การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ”

[๑๑๒] หนังสือ กรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๔/๑๘๓๐ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๒ เห็นชอบโครงสร้างการบริหารงานและกรอบอัตรากำลังของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[๑๑๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖๓), ข้างต้น

๒๙๒ ง ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๕ กำหนดให้ผู้บริหารทุนหมุนเวียนจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปี ตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด [๑๑๔] เสนอต่อคณะกรรมการบริหารพิจารณาอนุมัติอย่างน้อย ๖๐ วันก่อนวันเริ่มต้นปีบัญชีของทุกปี และส่งให้กระทรวงการคลังอย่างน้อย ๓๐ วันก่อนวันเริ่มต้นปีบัญชีของทุกปี เพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนการใช้จ่ายเงิน การปรับปรุงหรือแก้ไขแผนการดำเนินงานประจำปีที่ได้รับอนุมัติแล้ว ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน และต้องส่งให้กระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาอนุมัติ

๓.๗.๑๑.๒ การบัญชีและการตรวจสอบ

๑) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในฐานะคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนต้องวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถจัดทำรายงานการเงินแสดงฐานะทางการเงิน และผลการดำเนินงานของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลได้อย่างถูกต้องตามหลักการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป ตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

๒) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในฐานะคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนต้องจัดทำรายงานการเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลส่งผู้สอบบัญชีภายใน ๖๐ วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี โดยปีบัญชีของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามปีงบประมาณ เว้นแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายบริหารทุนหมุนเวียน ตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

๓) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบจะเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทุกรอบปีบัญชี โดยให้ผู้สอบบัญชีของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำรายงานการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภายใน ๑๕๐ วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำส่งรายงานการเงิน พร้อมด้วยรายงานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีต่อกระทรวงการคลังภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้สอบบัญชี ตามความในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

๔) ส.ป.ก. ต้องจัดให้มีระบบการตรวจสอบภายใน เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานต่าง ๆ ของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายบริหารทุนหมุนเวียนประกาศกำหนด ตามความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

๓.๗.๑๑.๓ กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเป็นประจำทุกปี โดยต้องประเมินในด้านต่อไปนี้ (๑) การเงิน (๒) การปฏิบัติการ (๓) การสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (๔) การบริหารจัดการทุนหมุนเวียน (๕) การปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน ผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงาน และลูกจ้าง และ (๖) ด้านอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการนโยบายบริหารทุนหมุนเวียนประกาศกำหนด โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ

---

[๑๑๔] กระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นชอบการกำหนดแบบสรุปแผนการดำเนินงานประจำปีของทุนหมุนเวียนตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๑๖๕ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๗

เงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายบริหารทุนหมุนเวียนประกาศกำหนด รวมถึงให้กรมบัญชีกลางรายงานการประเมินผลทุนหมุนเวียนต่อคณะกรรมการนโยบายบริหารทุนหมุนเวียนภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีของทุนหมุนเวียน ตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

การกำกับดูแลระบบประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน เป็นความรับผิดชอบของคณะอนุกรรมการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน มีขั้นตอนการประเมินผล ๖ ขั้นตอน [๑๑๕] ดังต่อไปนี้

๑) การกำหนดกรอบหลักเกณฑ์การประเมินผล

๒) การจัดทำร่างตัวชี้วัด

๓) การลงนามในบันทึกข้อตกลงการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน

๔) การจัดส่งรายงานผลการดำเนินงานรายไตรมาส

๕) การประเมินผลการดำเนินงานงวดสิ้นปีบัญชี

๖) การประกาศผลรางวัลทุนหมุนเวียนดีเด่น

๓.๗.๑๑.๔ กรมบัญชีกลางมีหน้าที่รวบรวมและจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานในภาพรวมของทุนหมุนเวียนทั้งหมดต่อคณะกรรมการนโยบายบริหารทุนหมุนเวียน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อทราบ ตามความในมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ต่อไป

นอกจากที่กล่าวมา ยังมีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๒๗ ก ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๑ ส่งผลให้ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นส่วนราชการและเป็นหน่วยงานของรัฐ ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ ดังต่อไปนี้

(๑) ส.ป.ก. ต้องจัดให้มีผู้ทำบัญชีตามหลักเกณฑ์และคุณสมบัติที่กระทรวงการคลังกำหนด เพื่อจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ (มาตรา ๖๙)

(๒) ส.ป.ก. ต้องจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยงบแสดงฐานะการเงินและงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน ทั้งเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใด รวมถึงการก่อหนี้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยภายใน ๙๐ นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ส.ป.ก. ต้องนำส่งรายงานดังกล่าว ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบ และนำส่งกระทรวงการคลังด้วย (มาตรา ๗๐)

(๓) ส.ป.ก. ต้องนำส่งรายงานการเงินประจำปี พร้อมกับรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย ทั้งนี้ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานผลการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๗๒)

กระทรวงการคลังต้องจัดทำรายงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

ก. รายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังภายใน ๔๕ วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณนั้น โดยภายใน ๖๐ วันนับแต่วันสิ้น

---

[๑๑๕] คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนสำหรับให้ทุนหมุนเวียนใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกรมบัญชีกลาง ร่วมกับ บริษัท โบลลิเกอร์ แอนด์ คอมพานี (ประเทศไทย) จำกัด หน้า ๒-๖

ปีงบประมาณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องเสนอรายงานดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาภายใน ๙๐ วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ (มาตรา ๗๔)

ข. รายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยงบแสดงฐานะการเงิน งบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน งบแสดงการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์สุทธิ งบกระแสเงินสด และรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และจัดส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบภายใน ๙๐ วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยกระทรวงการคลังต้องเสนอรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ พร้อมด้วยรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาภายใน ๒๑๐ วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ (มาตรา ๗๕)

๓.๗.๑๒ มาตรา ๒๓ การตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม การทำประโยชน์ หรือกิจการอื่น และบัตรพนักงานเจ้าหน้าที่

“ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์ หรือกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก และให้แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

บัตรประจำตัวให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

จากบทบัญญัติมาตรา ๒๓ สามารถกล่าวถึงในเรื่องต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

๓.๗.๑๒.๑ พนักงานเจ้าหน้าที่

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรานี้ต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยในปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๖๘ กำหนดไว้แล้วว่าผู้ดำรงตำแหน่งใดบ้างเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๓.๗.๑๒.๒ การเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๓.๗.๑๒.๑ สามารถเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์ หรือกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก โดยให้แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องต้องอำนวยความสะดวกให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร โดยสามารถกล่าวถึงการใช้อำนาจดังกล่าวของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

๑) การเข้าไปทำงานอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัด ตามความในมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๒) การทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว และการสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น ตามความในมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๓) การขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ตามความในมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๔) การสอบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำร้องขอของเจ้าของที่ดินที่ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ (๑) (๒) หรือ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๕) การสอบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำร้องของเกษตรกรซึ่งต้องการมีสิทธิในที่ดินหรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ (๑) หรือ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๖) การตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามโครงการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กิจกรรมตรวจสอบที่ดินประจำปีงบประมาณ

๓.๗.๑๒.๓ บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ ไว้แล้ว ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปตามระเบียบ ส.ป.ก. ว่าด้วยการออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑

หากพิจารณาจากข้อมูลและข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานใน ส.ป.ก. ที่ประกอบไปด้วย ข้าราชการพลเรือนสามัญ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานและลูกจ้างกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลูกจ้างเหมาบริการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๖๘ ผู้เขียนเห็นว่าบุคลากรดังกล่าวมีทั้งที่เป็นและไม่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๑) ข้าราชการพลเรือนสามัญ

หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๕ ซึ่งบัญญัติให้ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญมี ๔ ประเภท ได้แก่ ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ตำแหน่งประเภทวิชาการ และตำแหน่งประเภททั่วไป และมาตรา ๔๘ ซึ่งบัญญัติให้ ก.พ. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งโดยจำแนกตำแหน่งเป็นประเภทและสายงานตามลักษณะงานเพื่อให้ยึดถือเป็นหลักในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญทุกตำแหน่งในส่วนราชการ ในมาตรฐาน

กำหนดตำแหน่งให้ระบุชื่อตำแหน่งในสายงาน หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก และคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งไว้ด้วย ประกอบหนังสือกองการเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๒.๒/๑๐๑๕ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๗ ที่จัดส่งข้อมูลชื่อตำแหน่งข้าราชการ ส.ป.ก. (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๗) ให้สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ใช้ประกอบการนำเสนอเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๖๘ แล้วเห็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ปฏิบัติงานใน ส.ป.ก. ซึ่งดำรงตำแหน่งตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๖๘ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามความในมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และสามารถออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ตามระเบียบ ส.ป.ก. ว่าด้วยการออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ และหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๗๘๗ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ได้เนื่องจากเป็นไปตามเหตุผลในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๖๘ ที่ ส.ป.ก. นำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการเกษตรและสหกรณ์ [๑๑๖] และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย [๑๑๗] และกระทรวงการคลัง [๑๑๘]

๒) พนักงานราชการ

หากพิจารณาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๗ วรรคหนึ่งกำหนดว่า ในการกำหนดตำแหน่งของพนักงานราชการ ให้กำหนดตำแหน่งโดยจำแนกเป็นกลุ่มงานตามลักษณะงานและผลผลิตของงาน ได้แก่ กลุ่มงานบริการ กลุ่มงานเทคนิค กลุ่มงานบริหารทั่วไป กลุ่มงานวิชาชีพเฉพาะ กลุ่มงานเชี่ยวชาญเฉพาะ และกลุ่มงานเชี่ยวชาญพิเศษ

---

[๑๑๖] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๗

[๑๑๗] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๙๘๕ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๗

[๑๑๘] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๙๘๔ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๗

ข้อ ๗ วรรคสามกำหนดว่า การกำหนดให้พนักงานราชการประเภทใดมีตำแหน่งในกลุ่มงานใด และการกำหนดลักษณะงานและคุณสมบัติเฉพาะของกลุ่มงาน ให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) ข้อ ๗ วรรคสี่กำหนดว่า ให้ส่วนราชการซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างพนักงานราชการอาจกำหนดชื่อตำแหน่งในกลุ่มงานตามความเหมาะสมกับหน้าที่การปฏิบัติงานของพนักงานราชการที่จ้างได้ และประกาศ คพร. เรื่อง การกำหนดลักษณะงานและคุณสมบัติเฉพาะของกลุ่มงานและการจัดทำกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๖ กำหนดว่า การกำหนดจำนวนพนักงานราชการตามกลุ่มงาน ให้ส่วนราชการจัดทำเป็นกรอบอัตรากำลัง โดยพิจารณาถึงการใช้กำลังคนในภาพรวมของส่วนราชการให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับความจำเป็นตามภารกิจ ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการของส่วนราชการ และให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือองค์กรที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่ทำหน้าที่เหมือนกับ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบอัตรากำลังดังกล่าว ก่อนเสนอ คพร. อนุมัติ ประกอบหนังสือกองการเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๒.๒/๑๐๑๕ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๗ จัดส่งข้อมูลชื่อตำแหน่งพนักงานราชการ ส.ป.ก. (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๗) ให้สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ใช้ประกอบการนำเสนอเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๖๘ แล้วเห็นว่า พนักงานราชการผู้ปฏิบัติงานใน ส.ป.ก. ซึ่งดำรงตำแหน่งตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๖๘ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามความในมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และสามารถออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้แก่พนักงานราชการดังกล่าวได้ตามระเบียบ ส.ป.ก. ว่าด้วยการออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากเป็นไปตามเหตุผลในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๖๘ ที่ ส.ป.ก. นำเสนอต่อ

รัฐมนตรีว่าการเกษตรและสหกรณ์ [๑๑๙] และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย [๑๒๐] และกระทรวงการคลัง [๑๒๑]

๓) ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

หากพิจารณาจากมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้โอนกิจการและอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีในส่วนของสำนักงบประมาณเฉพาะงานที่เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ไปเป็นของสำนักงาน ก.พ. ดังนั้น สำนักงาน ก.พ. จึงได้จัดระบบตำแหน่งลูกจ้างประจำของส่วนราชการในสังกัดฝ่ายบริหารที่เบิกจ่ายจากเงินจากงบประมาณงบบุคลากรไว้ โดยจัดตำแหน่งลูกจ้างประจำตามลักษณะงาน เป็น ๔ กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานบริการพื้นฐาน กลุ่มงานสนับสนุน กลุ่มงานช่าง และกลุ่มงานเทคนิคพิเศษ [๑๒๒] และกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวไว้ [๑๒๓] แล้วเห็นว่า ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวผู้ปฏิบัติงานใน ส.ป.ก. ซึ่งดำรงตำแหน่งตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๖๘ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามความในมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และสามารถออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้แก่ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าวได้ตามระเบียบ ส.ป.ก. ว่าด้วยการออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ และหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๗๘๗ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๑

๔) พนักงานและลูกจ้างกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๑ (๘) บัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน การพัสดุ ตลอดจนการกำหนดค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการต่าง ๆ ของคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน ผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงานและลูกจ้าง มาตรา ๑๖ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่มีทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลกำหนดโครงสร้างการบริหารทุนหมุนเวียนเพื่อรองรับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนประกาศกำหนด มาตรา ๒๕ บัญญัติให้ในกรณีที่ผู้บริหารทุนหมุนเวียน

---

[๑๑๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๑๖), ข้างต้น

[๑๒๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๑๗), ข้างต้น

[๑๒๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๑๘), ข้างต้น

[๑๒๒] หนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๐๐๘/ว ๑๔ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓

[๑๒๓] หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๘.๕/ว ๕ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๘ พิจารณาประกอบหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๒๐/ว๑๐๕๘ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๕

มิใช่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเจ้าของทุนหมุนเวียน ให้การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และเงื่อนไขการจ้างเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารกำหนด และมาตรา ๒๖ บัญญัติให้การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติของตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน อำนาจหน้าที่ ระยะเวลาการจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลิกจ้างพนักงานและลูกจ้าง ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนกำหนด ประกอบประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ว่าด้วยมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของทุนหมุนเวียน ประกาศ ณ วันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๔ วรรคหนึ่ง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีทุนหมุนเวียนกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังของทุนหมุนเวียนโดยคำนึงถึงลักษณะการดำเนินงานและฐานะการเงินของทุนหมุนเวียน โดยมีการใช้ทรัพยากรบุคคลอย่างคุ้มค่าเพื่อให้สามารถดำเนินภารกิจได้ตามวัตถุประสงค์ของทุนหมุนเวียน ข้อ ๔ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ กำหนดองค์ประกอบขั้นต่ำของโครงสร้างการบริหารทุนหมุนเวียนและมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนกำหนดให้การกำหนดโครงสร้างการบริหารทุนหมุนเวียนและมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง และข้อ ๑๓ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนกำหนดระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับตำแหน่งและคุณสมบัติของแต่ละตำแหน่ง การคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน วินัย และการลงโทษวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ การลงโทษพนักงานและลูกจ้างของทุนหมุนเวียน รวมทั้งกำหนดวัน เวลาปฏิบัติงาน วันหยุด วันหยุดประจำปี การลา และการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้างให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการโดยอนุโลม แล้วเห็นว่า อำนาจในการออกข้อบังคับกำหนดเกี่ยวกับตำแหน่ง คุณสมบัติ อัตรากำลัง การคัดเลือก การจ้าง ค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการ การประเมินผลการปฏิบัติงาน วินัย การรักษาวินัย การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการสิ้นสุดการจ้างของพนักงานและลูกจ้างกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในฐานะคณะกรรมการบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน) ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ (๑) และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกข้อบังคับคณะกรรมการบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยพนักงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดเกี่ยวกับตำแหน่ง คุณสมบัติ อัตรากำลัง การคัดเลือก การจ้าง ค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการ การประเมินผลการปฏิบัติงาน วินัย การรักษาวินัย การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการสิ้นสุดการจ้างของพนักงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้แล้ว โดยข้อ ๗ วรรคสองของข้อบังคับดังกล่าว กำหนดให้คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เป็นไปตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่แนบท้ายข้อบังคับดังกล่าว

จากผลการพิจารณาดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนจึงมีความเห็นเกี่ยวกับพนักงานและลูกจ้างกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดตำแหน่งพนักงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปตามข้อบังคับฯ ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งข้อ ๗ วรรคสองของข้อบังคับฯ กำหนดให้คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เป็นไปตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่แนบท้ายข้อบังคับ ฯ ส่วนกรอบอัตรากำลังของพนักงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ข้อ ๙ ของข้อบังคับ ฯ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้อนุมัติโดยความเห็นชอบของ

คณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น พนักงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงไม่ใช่ตำแหน่งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ ก.พ. เป็นผู้กำหนด

(๒) ข้อบังคับฯ ข้อ ๑๘ กำหนดให้การจ้างพนักงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กระทำเป็นสัญญาจ้าง ตามแบบสัญญาจ้างที่ผู้บริหารทุนหมุนเวียน (เลขาธิการ ส.ป.ก.) กำหนด โดยตำแหน่ง คุณสมบัติ และลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติของแต่ละตำแหน่ง (เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี นักวิชาการเงิน และบัญชีนักวิชาการปฏิรูปที่ดิน) เป็นไปตามที่กล่าวมาใน (๑) และข้อ ๘ ของข้อบังคับฯ

(๓) หากพิจารณาจากเหตุผลในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๖๘ ที่ ส.ป.ก. นำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง ประกอบหนังสือกองการเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๒.๒/๑๐๑๕ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๗ ความว่า “ชื่อตำแหน่งตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่สอดคล้องกับชื่อตำแหน่งของข้าราชการและพนักงานราชการของ ส.ป.ก. ในปัจจุบัน ส.ป.ก. จึงได้จัดทำร่างประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. .... เพื่อปรับปรุงชื่อตำแหน่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดของ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด” แล้วเห็นว่า พนักงานและลูกจ้างกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจไม่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ได้ให้เหตุผลโดยกำหนดว่าประกาศดังกล่าวไม่สอดคล้องกับตำแหน่งพนักงานและลูกจ้างกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย โดยหากมีการใช้และตีความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว หมายความรวมถึง พนักงานและลูกจ้างกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐมนตรีว่ากระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๖๘

(๔) หากพิจารณาจากข้อบังคับฯ มาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่แนบท้ายข้อบังคับฯ และสัญญาจ้างแล้วเห็นว่า พนักงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่บางประการที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๒๗) ผู้เขียนเห็นควรที่ ส.ป.ก. จะหารือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลังว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามความในมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๖๘ ข้อ ๒ (๓) นอกจากหมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว และพนักงานราชการผู้ปฏิบัติงานใน ส.ป.ก. แล้วยังหมายความรวมถึง พนักงานและลูกจ้างกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสามารถออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้แก่พนักงานและลูกจ้างกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตามระเบียบ ส.ป.ก. ว่าด้วยการออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้หรือไม่ อย่างไร

อย่างไรก็ตาม แม้พนักงานและลูกจ้างกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจไม่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวมา แต่หากพนักงานและลูกจ้างกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับฯ มาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่แนบท้ายข้อบังคับฯ และสัญญาจ้าง ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๖ วรรคสอง มาตรา ๒๗) อาจจำเป็นต้องกำหนดให้พนักงานและลูกจ้างกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ชัดเจนในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ที่กำหนดในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ หมายถึง บุคลากรผู้ปฏิบัติงานใน ส.ป.ก. ประเภทใดบ้าง (ข้าราชการพลเรือนสามัญ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานและลูกจ้างกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลูกจ้างเหมาบริการ)

๕) ลูกจ้างเหมาบริการ

คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (คณะกรรมการวินิจฉัย) [๑๒๔] พิจารณาพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ บัญญัตินิยามคำว่า "งานบริการ" หมายความว่า งานจ้างบริการ งานจ้างเหมาบริการ งานจ้างทำของ และการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จากบุคคลธรรมดาหรือนิติบคคล แต่ไม่หมายความรวมถึง การจ้างลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ การรับขนในการเดินทางไปราชการหรือไปปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ งานจ้างที่ปรึกษา งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง และการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากปัจจุบันในงานจ้างเหมาบริการโดยจ้างเอกชนซึ่งเป็นบุคคคลธรรมดาเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ มีการกำหนดขอบเขตของงานที่จะจ้างไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของลักษณะการจ้างเหมาบริการ หรือกำหนดเงื่อนไขของสัญญาคลุมเครือทำให้เกิดความไม่ชัดเจนแล้วเห็นว่า เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเข้าใจและปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาศรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซักซ้อมความเข้าใจแนวทางปฏิบัติสำหรับการจ้างเหมาบริการ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังนี้

๕.๑ "งานจ้างเหมาบริการ" ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฯ หมายถึง การจ้างที่มุ่งเน้นผลสำเร็จของงานที่ว่าจ้างภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามสัญญาหรือข้อตกลงเป็นสำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้รับจ้างทำงานสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ว่าจ้างจนสำเร็จ และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแก่งานที่ทำนั้น โดยสินจ้างจะพิจารณาจากเนื้องานที่ให้ผู้รับจ้างทำ ความสัมพันธ์จึงเป็นลักษณะผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง อีกทั้งผู้รับจ้างมีอิสระในการทำงานตามสัญญา ผู้ว่าจ้างไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาหรือสั่งการในการทำงาน โดยผู้ว่าจ้างมีเพียงอำนาจในการตรวจตรางาน และสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขเมื่องานผิดพลาดบกพร่อง สำหรับการจ่ายสินจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง จะต้องถึงกำหนดงวดงานและงวดเงินหรือเงื่อนไขการส่งมอบอื่นใดตามที่กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในสัญญาหรือข้อตกลง และจะจ่ายได้ต่อเมื่อผู้รับจ้างได้ส่งมอบงาน และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือผู้ตรวจรับพัสดุของหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตรวจรับงานนั้น และเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือข้อตกลงแล้ว หน่วยงานของรัฐจึงจะสามารถจ่ายสินจ้างให้แก่ผู้รับจ้างต่อไป ดังนั้น การจ้างเหมาบริการตามลักษณะที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ถือเป็นการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

---

[๑๒๔] หนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริการพัสดุภาครัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) ๐๔๐๕.๒/ว ๘๗๗ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๘ (ปัจจุบัน คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) ๐๔๐๕.๒/ว ๗๒๗ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๙ ให้ยกเลิกหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) ๐๔๐๕.๒/๘๗๗ โดยยังคงหลักการเดิมตามข้อ ๕.๑ และกำหนดให้ยกเว้นการกำหนดค่าปรับและการวางหลักประกันตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๑๖๒ ข้อ ๑๖๓ และข้อ ๑๖๘ ส่วนขอบเขตของงานจ้างเหมาบริการ (บุคคลธรรมดา) ให้หน่วยงานของรัฐกำหนดให้สอดคล้องกับหลักการตามข้อ ๕.๑ และเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาจ้างเหมาบริการ (ประเภทจ้างเหมาบริการบุคคลธรรมดา) ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เรื่อง แบบสัญญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ (ฉบับที่ ๓))

๕.๒ การกำหนดขอบเขตของงานที่จะจ้าง หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดขอบเขตของงานที่จะจ้างตามหนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) ๐๔๐๕.๔/ว ๑๕๙ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการจัดทำร่างรายละเอียดขอบเขตของงานทั้งโครงการ (Terms of Reference : TOR)

๕.๓ การทำสัญญา

๕.๓.๑ เนื่องจากการจ้างเหมาบริการไม่มีสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐกำหนด ดังนั้น สัญญาที่จะลงนามตั้งแต่วันที่หนังสือแจ้งเวียนฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำร่างสัญญาขึ้นใหม่ และส่งร่างสัญญานั้นไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เว้นแต่การทำสัญญาตามแบบที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้เคยให้ความเห็นชอบมาแล้ว

๕.๓.๒ สัญญาหรือข้อตกลงที่ได้ลงนามแล้วก่อนวันที่หนังสือแจ้งเวียนฉบับนี้มีผลใช้บังคับ หากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือข้อตกลงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของงานจ้างเหมาบริการตามข้อ ๕.๑ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแก้ไขสัญญาตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติฯ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๑๖๕ ให้สอดคล้องกับหลักการตามข้อ ๕.๑ ต่อไป โดยเงื่อนไขของสัญญาหรือข้อตกลงต้องไม่เป็นลักษณะการใช้อำนาจควบคุม บังคับบัญชา หรือสั่งการ นอกเหนือจากขอบเขตของงานตามสัญญาหรือข้อตกลงจ้าง เช่นกรณีดังต่อไปนี้

๕.๓.๒.๑ การกำหนดเวลาปฏิบัติงาน เช่น ตั้งแต่เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๖.๓๐ น. โดยต้องปฏิบัติงานเฉพาะ ณ สถานที่ทำการของผู้ว่าจ้างเท่านั้น

๕.๓.๒.๒ การหักเงินค่าจ้างกรณีไม่มาปฏิบัติงานหรือมาปฏิบัติงานสาย

๕.๓.๒.๓ การคิดค่าปรับในวันที่ไม่มาปฏิบัติงาน

๕.๓.๒.๔ การกำหนดให้มีการลาป่วย ลากิจ หรือลาพักผ่อน

ดังนั้น หากพิจารณาจากเหตุผลในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๖๘ ที่ ส.ป.ก. นำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง ประกอบหนังสือกองการเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๒.๒/๑๐๑๕ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๗ และแนวทางปฏิบัติสำหรับการจ้างเหมาบริการ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฯ ของคณะกรรมการวินิจฉัยแล้วเห็นว่า ลูกจ้างเหมาบริการไม่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ได้ให้เหตุผลโดยกำหนดว่าประกาศดังกล่าวไม่สอดคล้องกับตำแหน่งลูกจ้างเหมาบริการด้วย โดยหากมีการใช้และตีความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว หมายความรวมถึง ลูกจ้างเหมาบริการ อาจขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐมนตรีว่ากระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๖๘

อนึ่ง แนวทางปฏิบัติสำหรับการจ้างเหมาบริการ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฯ ของคณะกรรมการวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐได้ทำการจ้างบุคคลธรรมดาให้มาทำงานในลักษณะจ้างเหมาบริการหรือในลักษณะเดียวกัน โดยจ่ายค่าตอบแทนการทำงานสำหรับระยะเวลาการทำงานปกติเป็นรายวัน รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น และหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ควบคุม กำกับ ดูแลการทำงานของบุคคลที่มาทำงาน จนเป็นเหตุให้ศาลมีคำพิพากษาเกี่ยวกับการจ้างดังกล่าวว่าเป็นการจ้างแรงงานที่ต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายประกันสังคม [๑๒๕] และต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๖๘ ซึ่งให้เพิ่มเติมมาตรา ๔/๑ ดังนี้

“ในกรณีที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ องค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐตามที่มีกฎหมายกำหนดได้ทำการจ้างบุคคลธรรมดาให้มาทำงานในลักษณะจ้างเหมาบริการหรือในลักษณะเดียวกัน โดยจ่ายค่าตอบแทนการทำงานสำหรับระยะเวลาการทำงานปกติเป็นรายวัน รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น และหน่วยงานดังกล่าวเป็นผู้ควบคุม กำกับ ดูแลการทำงานของบุคคลที่มาทำงาน ให้หน่วยงานที่จ้างดำเนินการให้บุคคลดังกล่าวได้รับค่าตอบแทนการทำงาน มีวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปี วันลาป่วย วันลาคลอด วันและเวลาทำงาน เวลาพักได้ไม่น้อยกว่าตามสิทธิที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

บรรดาคดีที่เกิดจากข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้ว่าจ้างกับบุคคลผู้รับจ้างงานอันเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน”

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การซ้อมความเข้าใจแนวทางปฏิบัติสำหรับการจ้างเหมาบริการ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฯ ของคณะกรรมการวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังกล่าวมา นอกจากจะกำหนดขึ้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐเข้าใจและปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันแล้ว ยังเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นตามแนวคำพิพากษา และเพื่อให้การเบิก

---

[๑๒๕] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๔๙/๒๕๕๖ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๕๓๑/๒๕๕๗

จ่ายเงินในงานจ้างเหมาบริการโดยจ้างเอกชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐเป็นไปตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

๓.๗.๑๓ มาตรา ๒๔ เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

"ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

การกำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ เลขาธิการ ส.ป.ก. รองเลขาธิการ ส.ป.ก. และพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีสถานะเป็น "เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา" มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างกลไกการคุ้มครองการปฏิบัติงานของรัฐและเพิ่มความรับผิดชอบไปพร้อมกัน โดยสรุปได้เป็น ๒ มิติดังนี้

๓.๗.๑๓.๑ เพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ เลขาธิการ ส.ป.ก. รองเลขาธิการส.ป.ก. และพนักงานเจ้าหน้าที่

เพื่อให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ เลขาธิการ ส.ป.ก. รองเลขาธิการ ส.ป.ก. และพนักงานเจ้าหน้าที่ สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอาญา เช่น ความผิดฐานต่อสู้ขัดขวาง หากมีผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ จะมีความผิดฐานต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงาน (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๘) ความผิดฐานดูหมิ่น หากถูกด่าทอขณะปฏิบัติงาน ผู้กระทำจะมีความผิดฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงาน (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๖) ความผิดฐานขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔๗) ความผิดฐานให้สินบนเพื่อป้องกันการคอร์รัปชั่น หากมีใครเสนอเงินหรือผลประโยชน์ให้ จะมีความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงาน (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๔)

๓.๗.๑๓.๒ เพื่อกำหนดความรับผิดที่สูงกว่าบุคคลทั่วไป

ในขณะเดียวกัน สถานะนี้ก็เป็น "ดาบสองคม" เพื่อควบคุมไม่ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ เลขาธิการ ส.ป.ก. รองเลขาธิการส.ป.ก. และพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเกินขอบเขต เช่น หากเจ้าหน้าที่ทุจริตหรือใช้อำนาจกลั่นแกล้งประชาชน จะต้องรับโทษหนักตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ (ความผิดฐานละเว้นหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ) หรือหากเจ้าหน้าที่เรียกรับเงินเอง จะมีโทษรุนแรงถึงขั้นจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิต ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๙ (ความผิดฐานเรียกรับสินบน)

ดังนั้นเมื่อกล่าวโดยสรุป การที่มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ เลขาธิการ ส.ป.ก. รองเลขาธิการ ส.ป.ก. และพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ เลขาธิการ ส.ป.ก. รองเลขาธิการส.ป.ก. และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ และได้รับความคุ้มครองในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลสัมฤทธิ์ (บริการสาธารณะ) ขณะเดียวกันก็ต้องอยู่ภายใต้กฎเหล็กเรื่องความรับผิดชอบ หากใช้อำนาจนั้นไปในทางที่ผิด

อย่างไรก็ตาม ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ เลขาธิการ ส.ป.ก. รองเลขาธิการ ส.ป.ก. และพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานในทุกเรื่อง แต่จะเป็นเฉพาะขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ตาม "ขอบเขต" ที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้เท่านั้น หากอยู่นอกเวลาหรือนอกเหนือภารกิจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนด ก็จะกลับไปมีสถานะเป็นบุคคลธรรมดา

๓.๘ หมวด ๓ การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓.๘.๑ มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

"การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ"

จากบทบัญญัติมาตรา ๒๕ สามารถอธิบายเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

๓.๘.๑.๑ วิธีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัตินิยาม "เขตปฏิรูปที่ดิน" หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่ออธิบายความหมายของ "เขตปฏิรูปที่ดิน" ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่วนมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติหลักการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ความเห็นและคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผลการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและการปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดิน

๑) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ให้ความเห็นไว้ความว่า "ผู้ที่บุกเบิกก่อสร้างเข้าครอบครองที่ดินที่เป็นทรัพยสินของแผ่นดินอันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค.๑ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับนั้น ย่อมถือได้ว่ามีสิทธิครอบครองและมีสิทธิขอรับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ตามความในมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ

ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ไม่ว่าจะมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในภายหลังหรือไม่ก็ตาม สำหรับผู้ที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค.๑ ภายในระยะเวลาดังกล่าว มาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า ให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย โดยต่อมามาตรา ๕ วรรคสอง ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องการผ่อนผันเวลาแจ้งการครอบครองดังกล่าว ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ได้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินโดยเพิ่มมาตรา ๒๗ ทวิ เพื่อเร่งรัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาคำร้องขอผ่อนผันการแจ้งการครอบครองที่ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ใช้บังคับให้เสร็จสิ้นโดยมิชักช้า และเพิ่มมาตรา ๒๗ ตรี กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแจ้งการครอบครองที่ดินที่ยังมิได้แจ้งการครอบครองก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ใช้บังคับขึ้นใหม่ โดยให้ผู้ที่แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ตามมาตรา ๕๙ ทวิ ทั้งนี้ ราษฎรผู้มี ส.ค.๑ ไม่ต้องยื่นคำร้องตามความในมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่ดินที่มี ส.ค.๑ เนื่องจากมาตรา ๑๒ วรรคสองบัญญัติยกเว้นไม่ให้นำความในมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ไปใช้บังคับกับผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน” [๑๒๖]

๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ให้ความเห็นไว้โดยสรุป ดังนี้

๒.๑) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามความในมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพะราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ใน ๒ กรณี คือ กรณีที่ ๑ พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และกรณีที่ ๒ เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว สำหรับกรณีที่ ๑ ไม่ว่า ส.ป.ก. ประสงค์จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินแปลงนั้น ก็ไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวที่พ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแล้ว กลับคืนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอีก และ ส.ป.ก. มีหน้าที่ต้องดูแลรักษาที่ดินนั้น แต่ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งยังไม่ถูกถอนสภาพ เพราะยังไม่ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน และ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการนั้นก็คงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป ถึงแม้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม

๒.๒) เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว และในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่

---

[๑๒๖] บันทึกเรื่อง ข้อหารือเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. (ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานที่ดินจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร ผู้มี ส.ค.๑ อยู่ก่อนแล้วในเขตปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่) (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๑/๒๕๒๕)

ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามความในมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน [๑๒๗]

๓) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ให้ความเห็นไว้โดยสรุป ดังนี้

๓.๑) เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถูกถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย

๓.๒) ที่เขาและที่ภูเขาที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหินที่เขาและภูเขาได้ตามกฎหมายที่ถือปฏิบัติอยู่ [๑๒๘]

๔) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ให้ความเห็นไว้ความว่า “ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งเขตอำเภอและเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ใช้บังคับนั้น เขตปฏิรูปที่ดินย่อมมีความหมายครอบคลุมถึงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งอาจเป็นเขตที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการ และเขตที่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการด้วย สำหรับกรณีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปลาตามมาตรา ๒๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น ส่วนของพื้นที่ที่ ส.ป.ก. มิได้มีแผนและไม่ประสงค์เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็ยังคงสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าดังเดิม หน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการใด ก็คงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป ส่วนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งถูกถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามความในมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ หาก ส.ป.ก. ไม่ประสงค์ที่จะนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สมควรที่จะมีการประสานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงสามารถเข้าไปดำเนินการได้” [๑๒๙]

---

[๑๒๗] บันทึกเรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗)

[๑๒๘] บันทึกเรื่อง การขอใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูป (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๐/๒๕๓๙)

[๑๒๙] บันทึกเรื่อง หารือเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการตามกฎหมายอื่น (เรื่องเสร็จ ที่ ๓๔๓/๒๕๔๕)

๕) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๖/๒๖๕ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ให้ความเห็นส่วนหนึ่งความว่า “พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้นไม่มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที”

๖) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ให้ความเห็นไว้โดยสรุป ดังนี้

๖.๑) แม้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตปฏิรูปที่ดินไว้โดยเฉพาะ การกันเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ได้ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ย่อมกระทำได้ โดยการตรากฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่า หรือการตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ อันเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเอง

๖.๒) การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๖.๑ อาจดำเนินการใน ๒ รูปแบบ กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมีบทบัญญัติให้ยกเลิกแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาและให้ใช้แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฉบับแก้ไขเพิ่มเติมแทน และการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ โดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่ ให้มีบทบัญญัติยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเดิม และระบุเขตท้องที่ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้สอดคล้องกับเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่จะมีความเหมาะสมกว่า โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครอง ซึ่งสามารถระบุเขตท้องที่ให้ครอบคลุมเขตท้องที่การปกครองที่เปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้น การกันเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ได้ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินควรกระทำโดยการยกเลิกเขตปฏิรูปที่ดินเดิม แล้วกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่

๖.๓) การจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ครอบคลุมเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ไม่ว่าจะปรับมาตราส่วนของแผนที่ให้มีขนาดเล็กลง หรือให้พระราชกฤษฎีกาฉบับหนึ่งมีแผนที่ท้ายเป็นหลายฉบับ หรือจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแยกเป็นรายอำเภอ ก็ย่อมกระทำได้ แต่การจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ไม่ว่ารูปแบบใดก็ตาม ต้องแสดงเขตปฏิรูปที่ดินและท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ปรากฏชัดเจน เพื่อที่จะได้ทราบถึงตำแหน่งและเขตปฏิรูปที่ดินได้แน่นอน ส่วนการปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดิน โดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับใหม่แยกเป็นรายอำเภอ และยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับเดิมที่กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมท้องที่หลายอำเภอสามารถกระทำได้

๖.๔) การยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับเดิมและกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับใหม่ หากในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับใหม่ไม่ครอบคลุมพื้นที่เขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. หรือที่ดินอื่นที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามความในมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ การยกเลิกดังกล่าว ไม่มีผลทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้รับมาแล้วต้องเสียไป แต่อาจกระทบต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ต้องอาศัย

ความมีอยู่ของเขตปฏิรูปที่ดิน เช่น การเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม การทำประโยชน์หรือกิจการอื่น ๆ ตามความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ [๑๓๐]

๗) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.๒/๒๕๔๖ วินิจฉัยไว้ความว่า "คดีฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน อ้างว่าออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะทำให้ไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการออกกฎ (พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน) และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินย่อมตราขึ้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว"

๓.๘.๑.๒ แบบพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมี ๒ ลักษณะ คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับแรก และพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดิน โดยหลักการสำคัญที่ต้องกำหนดในพระราชกฤษฎีกาทั้ง ๒ ลักษณะ มีดังต่อไปนี้

๑) ชื่อร่างพระราชกฤษฎีกา

๒) บันทึกหลักการและเหตุผล

๓) คำปรารภ

๔) บทอาศัยอำนาจ

๕) วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

๖) บทยกเลิกพระราชกฤษฎีกา

๗) มาตรารักษาการ

๘) แผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน [๑๓๑]

มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

ปัญหาเกี่ยวกับผลทางกฎหมายภายหลังพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ สำนักงานคณะกรรรมการกฤษฎีกาได้กล่าวไว้ใน "คู่มือการตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน" จัดทำเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ หน้า ๕๐ - ๕๔ ซึ่งสามารถกล่าวถึงโดยสรุปดังต่อไปนี้

(๑) ปัญหาความไม่สอดคล้องของท้องที่การปกครองและแนวเขตตามแผนที่แนบท้าย คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นแบ่งออกเป็น ๒ แนวทางดังนี้

---

[๑๓๐] บันทึกเรื่อง การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๔๖)

[๑๓๑] แนวทางในการจัดทำกฎหมายที่มีแผนที่ท้าย ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรรมการกฤษฎีกา เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๓ หน้า ๑ ข้อ ๑.๑. หลักการของกฎหมายที่มีแผนที่ท้าย ระบุว่าการตรากฎหมายที่มีแผนที่ท้ายมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเขตบริเวณพื้นที่ในการใช้บังคับกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง พร้อมกับแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับที่ตั้งและขอบเขตของพื้นที่ดังกล่าวอย่างชัดเจนไว้ในแผนที่ท้าย เพื่อให้ทราบถึงการใช้บังคับกฎหมายในเรื่องนั้น ว่าครอบคลุมบริเวณพื้นที่ส่วนใดบ้าง

(๑.๑) แนวความเห็นที่ยึดถือตามท้องที่ที่ระบุไว้ในเนื้อหาของกฎหมาย ได้แก่ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๘/๒๕๐๖ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๒/๒๕๒๓

(๑.๒) แนวความเห็นที่ให้ยึดถือตามท้องที่ที่ระบุไว้ในแผนที่แนบท้าย ได้แก่ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมากที่ สนร. ๐๘๐๑/๔๑๙๔ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๑๗ เรื่อง พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๔๘๑ ขัดแย้งกับแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๙๐๒/๒๕๔๗

(๒) ปัญหาความถูกต้องของชื่อท้องที่การปกครองและแนวเขตท้องที่

หากพิจารณาในทางกลับกันกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๙๐๒/๒๕๔๗ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าแนวเขตพื้นที่ที่ประสงค์จะดำเนินการตามกฎหมายไม่ปรากฏอยู่ในแผนที่แนบท้าย พื้นที่ดังกล่าวย่อมไม่เป็นแนวเขตตามแผนที่แนบท้ายนั้นด้วย

(๓) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงท้องที่และแนวเขตการปกครองภายหลังจากที่กฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายมีผลใช้บังคับแล้ว

การเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครองในภายหลังไม่ส่งผลต่อพื้นที่ที่กฎหมายมีผลใช้บังคับอยู่ก่อน โดยขอบเขตของพื้นที่ตามกฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายยังคงเป็นไปตามเดิม แต่เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจนอันเป็นประโยชน์แก่ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายนั้น สมควรมีการตรากฎหมายขึ้นใหม่ (เรื่องเสร็จที่ ๗๘๔/๒๕๕๐)

(๔) ปัญหาการทับซ้อนของกฎหมายในพื้นที่เดียวกัน

(๔.๑) เขตปฏิรูปที่ดินทับซ้อนกับเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (เรื่องเสร็จที่ ๖๓๕/๒๕๕๔)

(๔.๒) เขตปฏิรูปที่ดินทับซ้อนกับเขตป่าไม้ถาวรนอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือพื้นที่ที่มอบหมายให้หน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ ส.ป.ก. ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๖๕๘/๒๕๕๔)

๓.๘.๑.๓ หลักเกณฑ์กำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

เดิมมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดยวิธีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดยวิธีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิต

ต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล จึงสามารถกล่าวถึงเขตปฏิรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวได้ดังนี้

๑) เขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ

เขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอกรณีนี้เป็นการกำหนดตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมุ่งเน้นที่จะใช้วิธีการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเป็นจำนวนมากและไม่ได้ทำประโยชน์ เพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกร

ลำดับการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก่อนหลังต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑.๑) ท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง

๑.๒) ท้องที่อำเภอที่เกษตรกรมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

๑.๓) ท้องที่อำเภอที่เกษตรกรต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก

๑.๔) ท้องที่อำเภอที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ

องค์ประกอบต่าง ๆ ข้างต้นมิได้เป็นองค์ประกอบที่เรียงกันตามความสำคัญ หากแต่เพียงเป็นองค์ประกอบที่ต้องนำมาพิจารณาทั้งหมดตามความเหมาะสมเท่านั้น

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีดังนี้

(๑) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ให้ความเห็นไว้ความว่า “บทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพียงแต่บัญญัติให้กำหนดท้องที่และมีแผนที่แสดงเขตท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่และมีแผนที่แสดงเขตท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาจะได้กำหนดเขตที่ดินตลอดทั้งอำเภอ แต่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเฉพาะท้องที่ส่วนหนึ่งส่วนใด ของอำเภอตามลำดับของความสำคัญและตามจำนวนเงินที่ได้รับมาสำหรับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้” [๑๓๒]

(๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ให้ความเห็นไว้ความว่า “พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องประกาศชื่ออำเภอที่จะมีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่วนแนวเขตปฏิรูปที่ดินตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินสามารถกำหนดเขตที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่เป็นจริง โดยกันที่ดินอื่นภายในเขตอำเภอดังกล่าว ซึ่งไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกได้” [๑๓๓]

---

[๑๓๒] บันทึกเรื่อง ตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน) (เรื่องเสร็จที่ ๒๘๒/๒๕๑๘)

[๑๓๓] บันทึกเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินในท้องที่อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. .... (การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕

๒) เขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ [๑๓๔] โดยลำดับการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก่อนหลังเป็นเช่นเดียวกับที่กล่าวมาใน ๑)

๓) เขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่จำเป็นต้องถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลัก

การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ต้องกำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่หากมีกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ ซึ่งหากมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลัก เขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวจะหมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล [๑๓๕]

อนึ่ง ลำดับการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก่อนหลังเป็นเช่นเดียวกับที่กล่าวมาใน ๑)

๓.๘.๑.๔ ระยะเวลาของการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา ๒๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๑) ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า

๒) ให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายใน ๓ ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ

๓.๘.๒ มาตรา ๒๕ ทวิ ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยไม่ต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

“ถ้าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมิได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ ตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา ๒๕”

แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะกำหนดเฉพาะเขตตำบลที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้นได้หรือไม่)

[๑๓๔] เป็นที่น่าสังเกตว่า หากมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และเขตเทศบาลและสุขาภิบาลในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า เขตปฏิรูปที่ดินย่อมหมายถึงเขตเทศบาลและสุขาภิบาลดังกล่าวด้วย

[๑๓๕] เป็นที่น่าสังเกตว่า หากมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลัก ตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งหมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล โดยภายหลังจากกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว หากมีการขยายเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ผู้เขียนเห็นว่า พื้นที่ที่ขยายออกจากเขตเทศบาลและสุขาภิบาลดังกล่าวยังคงเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเช่นเดิม ไม่ส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินแต่อย่างใด

มาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เพิ่มโดยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งหากพิจารณาจากส่วนหนึ่งในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่กำหนดไว้ความว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยได้จัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาระยะหนึ่งแล้ว แต่การดำเนินการยังมีอุปสรรคทำให้การงานไม่อาจดำเนินไปโดยเหมาะสมตามควร สมควรขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้น... ทั้งยังมีข้อจำกัดที่ ส.ป.ก. จะเข้าดำเนินการในที่ดินที่มีผู้ประสงค์บริจาค เพราะที่ดินนั้นต้องกลายเป็นที่ราชพัสดุและที่ดินอาจมีขนาดไม่กว้างมาก ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเล็ก ๆ โดยพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับ... และแนวทางในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินยังไม่เหมาะสม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปัจจุบันเสียใหม่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” จะพบว่า “ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมิได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน” ตามมาตรา ๒๕ ทวิ อาจหมายถึงเฉพาะที่ดินที่มีผู้ประสงค์บริจาคและมีขนาดไม่กว้างมาก ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเล็ก ๆ โดยพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับ

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน โดยใช้เงินกองทุนที่ดิน [๑๓๖] ไว้ความว่า “ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาจากการจัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน โดยกองทุนที่ดินตามมาตรา ๓๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ หาก ส.ป.ก. เห็นว่าเป็นการได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ย่อมนำมาตรา ๒๕ ทวิ มาใช้บังคับ และทำให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ ต่อไป เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดยการตราพระราชกฤษีกา ซึ่งอำนาจจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ตามมาตรา ๓๐ รวมถึงการเข้าไปพัฒนาที่ดินที่เป็นการดำเนินการอื่น ๆ ตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย” [๑๓๗] ซึ่ง ส.ป.ก. ได้อาศัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษีกา (คณะที่ ๗) ดังกล่าวในการต่อสู้คดี และศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดความว่า “พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๓๖ ทวิ บัญญัติว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ และมาตรา ๓๗ บัญญัติห้ามไม่ให้ยกอายุความครอบครองขึ้น

---

[๑๓๖] ผู้เขียนได้กล่าวถึง “กองทุนที่ดิน” ไว้ในเอกสารประกอบการบรรยาย “กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ผ่านระบบการประชุมออนไลน์ Zoom Meeting (Meeting ID : ๙๓๙ ๖๘๘๘ ๓๒๗๙ Passcode : ๑๒๑๙๑๒๒๑) ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๙ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๐.๓๐ น. โดยนายนักปราชญ์ จี้กระโทก นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. หน้า ๕๔ – ๕๖ แล้ว

[๑๓๗] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจดำเนินการในที่ดินที่ได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ (เรื่องเสร็จที่ ๕๘๓/๒๕๔๗)

ต่อสู้กับ ส.ป.ก. ดังนั้น เมื่อโจทก์ขายที่ดินตาม น.ส.๓ ก. (ตั้งอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน) ให้แก่จำเลย (ส.ป.ก.) แล้ว แม้ต่อมาอธิบดีกรมที่ดินจะมีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว โจทก์ก็ไม่อาจแย่งการครอบครองที่ดินขึ้นต่อสู้กับจำเลยได้ พิพากษายกฟ้อง” [๑๓๘]

จากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น หาก ส.ป.ก. ซื้อที่ดินจากเอกชน (เจ้าของที่ดินและสถาบันการเงิน) โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็นการซื้อที่ดินจากเอกชนโดยตรง หรือการขายทอดตลาด นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ก็อาจถือได้ว่า เป็นกรณีที่ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมิได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ ตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๕ ทวิ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้โดยสรุป ดังนี้

๓.๘.๒.๑ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วย่อมเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของ ส.ป.ก. โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการดังกล่าวไว้โดยเฉพาะแล้ว ดังนั้น การดำเนินการของ ส.ป.ก. จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น จะดำเนินการนอกเหนือหรือเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้จึงไม่อาจกระทำได้

๓.๘.๒.๒ การดำเนินการจัดซื้อที่ดินเอกชนของ ส.ป.ก. สามารถจัดซื้อได้เฉพาะที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้เท่านั้น ส.ป.ก. ไม่อาจจัดซื้อที่ดินเอกชนนอกเขตปฏิรูปที่ดินโดยอาศัยหลักสัญญาซื้อขายในฐานะเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ [๑๓๙]

๓.๘.๓ มาตรา ๒๖ การถอนสภาพหรือการเพิกถอนและ/หรือการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็น

---

[๑๓๘] คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๑๖๙/๒๕๕๗ (คำพิพากษาศาลจังหวัดอุดรธานี คดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๕๙/๒๕๕๓) คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๘๒๔๔/๒๕๕๖

[๑๓๙] บันทึกเรื่อง อำนาจในการจัดซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๗๖๘๙/๒๕๕๓)

การถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

จากบทบัญญัติมาตรา ๒๖ สามารถอธิบายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเรื่องต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

๓.๘.๓.๑ ที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐประกอบด้วย ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา กล่าวคือ เป็นที่ดินที่รัฐถือไว้อย่างเอกชน กับที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กล่าวคือ ที่ดินของรัฐซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

หากพิจารณาตามความในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ [๑๔๐] ลักษณะสำคัญของที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ๒ ประการดังนี้

ประการที่ ๑ ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน คือ ต้องเป็นทรัพย์สินของรัฐ

ประการที่ ๒ ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

ที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ต่างกับที่ดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากที่ดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเป็นที่ดินซึ่งเป็นประโยชน์ของพลเมืองโดยตรงและประชาชนทั่วไป

---

[๑๔๐] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์สาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

มีสิทธิใช้สอยร่วมกันได้ เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ส่วนที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์เป็นที่ดินซึ่งทางราชการใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แก่ราชการตำรวจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านสวน อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี พุทธศักราช พ.ศ. ๒๔๘๓ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นสนามยิงปืน และกรมตำรวจได้ใช้เป็นสนามยิงปืนแล้ว [๑๔๑] โดยที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์รวมถึงที่ดินที่ทางราชการเก็บรักษาไว้แต่ยังไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์หรือที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการด้วย เช่น การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร แต่ยังไม่มีการเข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้าม [๑๔๒]

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ยกตัวอย่างทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้พอเทียบเคียงเฉพาะที่เกี่ยวกับที่ดินได้เป็น ๓ ประเภท คือ

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งเมื่อเทียบกับลักษณะทั่วไปของการเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดินของรัฐประเภทนี้เข้าลักษณะเป็นที่ดินใช้เพื่อสาธารณประโยชน์

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายหรือตามความต้องการของทางราชการ แต่ยังไม่มีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินอาจถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหลักทั่วไปที่ปรากฏในลักษณะสำคัญประการที่ ๒ แล้วแต่กรณี

(๒) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ซึ่งเมื่อเทียบกับลักษณะทั่วไปของการเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดินของรัฐประเภทนี้ เข้าลักษณะเป็นที่ดินสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

(๓) ที่ดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ดินที่เป็นที่ตั้งสถานที่ราชการ ที่ดินของรัฐประเภทนี้เข้าลักษณะเป็นที่ดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน และเป็นที่ดินที่มีการเข้าใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว

ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์สำคัญและจำเป็นที่เกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียของประชาชนและแผ่นดิน จึงได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินอื่น ๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

ก. ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินห้ามโอน เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา โดยผลของบทบัญญัติตามความในมาตรา ๑๓๐๕ [๑๔๓]

ข. ห้ามมิให้บุคคลใด ๆ ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยผลของบทบัญญัติตามความในมาตรา ๑๓๐๖ [๑๔๔]

---

[๑๔๑] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔

[๑๔๒] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔

[๑๔๓] มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

[๑๔๔] มาตรา ๑๓๐๖ ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ค. ห้ามมิให้บุคคลใด ๆ ยึดที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยผลของบทบัญญัติตามความในมาตรา ๑๓๐๗ [๑๔๕]

เมื่อพิจารณาจากที่กล่าวมา ประกอบนิยามคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ตามความในมาตรา ๔ ผลการเพิกถอนหรือถอนสภาพที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกาและหรืออำนาจในการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ [๑๔๖] และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะพบว่า ที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแบ่งออกได้เป็น ๔ ประเภท คือ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินที่ราชพัสดุ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

๓.๘.๓.๒ การนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

---

๑๔๕ มาตรา ๑๓๐๗ ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

๑๔๖ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ ...

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ในกรณีที่ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไป ให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้สงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

๑) ลักษณะ ที่มา ผลในทางกฎหมาย การถอนสภาพและการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะ ที่มา และผลในทางกฎหมายของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตลอดจนการถอนสภาพและการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของ ส.ป.ก. เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจเป็นประโยชน์ในการพิจารณาและวินิจฉัยว่า ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ต่าง ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และหรือเป็นที่ดินของรัฐประเภทอื่น เป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่จะถูกถอนสภาพตามกฎหมายหรือไม่ และเพื่อประกอบการพิจารณาว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. และ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วหรือไม่ด้วย

๑.๑) ลักษณะของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

หากเราพิจารณาความในบทบัญญัติมาตรา ๑๒๒ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติไว้ว่า “ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางใหราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหนาที่ของกรมการอำเภอจะตองคอยตรวจตารักษาอย่าให้ผู้ใดกีดกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว” แล้ว อาจให้ความหมายของคำว่า “ที่สาธารณประโยชน์” ได้ว่าที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าเป็นโดยสภาพธรรมชาติ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

จากการให้ความหมายของคำว่า “ที่สาธารณประโยชน์” ดังกล่าวมาจึงทำให้เข้าใจได้ว่าที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและส่งผลในทางกฎหมายหลายประการ เช่น การโอนที่สาธารณประโยชน์ไม่อาจทำได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา การห้ามยกอายุความปรปักษ์ขึ้นต่อสู้ เพื่อให้ได้มาซึ่งที่สาธารณประโยชน์

๑.๒) ที่มาของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่สาธารณประโยชน์เกิดขึ้นหรือได้มา ๔ กรณี ดังต่อไปนี้

๑.๒.๑) เกิดจากการสงวนหวงห้าม

เป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งดำเนินการโดยรัฐ และเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ส่วนวิธีการนั้นมีหลายวิธีแล้วแต่ช่วงเวลาและกฎหมายที่ให้อำนาจ ดังนี้

๑.๒.๑.๑) การสงวนหวงห้ามที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับ (มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙) เป็นช่วงเวลาที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่า การสงวนหวงห้ามต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใด เนื่องจากที่ดินเป็นของรัฐ การสงวนหวงห้ามจึงมักเป็นไปในทางปฏิบัติ เช่น จังหวัดหรืออำเภอ หรือส่วนราชการใดอาจประกาศหวงห้ามที่ดินบริเวณใดก็ได้ และบางครั้งก็

มิได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการ เพียงแต่มีคำสั่งเป็นการภายในว่าให้หวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ทั้งนี้ การหวงห้ามที่ออกเป็นกฎหมายก็มี เช่น ประกาศเรื่องการหวงห้ามมิให้จับจองที่ดินในท้องที่ฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา (๕ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๓) พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามจัดซื้อที่ดินและทรัพย์สินอย่างอื่นสำหรับการชลประทานในจังหวัดนครนายกและจังหวัดฉะเชิงเทรา ประกาศพระบรมราชโองการฉบับต่าง ๆ เป็นต้น [๑๔๗]

นอกจากที่กล่าวมา การดูแลที่สาธารณประโยชน์เป็นหน้าที่ของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ จึงปรากฏมีที่ดินที่นายอำเภอประกาศหวงห้ามขึ้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ แม้ไม่ปรากฏว่า มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ให้อำนาจออกประกาศ แต่เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า นายอำเภอมีอำนาจออกประกาศหวงห้ามที่ดินขึ้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ [๑๔๘] เมื่อนายอำเภอสามารถออกประกาศดังกล่าวได้ ผู้ใหญ่บ้านและกำนันตำบลท้องที่ซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ เช่นเดียวกับนายอำเภอ จึงสามารถออกประกาศหวงห้ามที่ดินขึ้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

๑.๒.๑.๒) การสงวนหวงห้ามโดยพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ และเป็นการหวงห้ามที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๗

หลักการสำคัญที่ปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้าม ที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ อาจพอสรุปได้ดังนี้

(๑) กำหนดให้การหวงห้ามที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการต้องกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อเป็นหลักฐานในการพิสูจน์ได้แน่นอนว่าที่ดินบริเวณใดอาจจับจองได้หรือไม่ได้ และเป็นการป้องกันการแอบอ้างไม่ยอมรับให้จับจองโดยไม่ชอบตลอดจนให้การหวงห้ามมีความแน่นอนและชัดเจนขึ้น

(๒) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ไม่ต้องหวงห้ามตามพระราชบัญญัติฉบับนี้อีก เนื่องจากอาจพิสูจน์ได้อยู่แล้วว่า มีการใช้เช่นนั้น และจะหวงห้ามที่ดินที่รัฐถือครองอย่างเอกชนไม่ได้

(๓) การหวงห้ามส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อปรับปรุงและจัดที่ดินให้ประชาชนเข้าจับจองในภายหลัง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่ทั้งนี้ อาจเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่นของรัฐได้

(๔) เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับไม่ลบล้างการหวงห้ามที่มีอยู่ก่อน โดยให้นำการเพิกถอนการหวงห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ที่ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาไปใช้บังคับกับการเพิกถอนการหวงห้ามที่ดินที่มีอยู่ก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับด้วย

---

[๑๔๗] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๒๐. หน้า ๑๐๑-๑๐๒

[๑๔๘] คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๔๕๓/๒๕๑๒ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่นายอำเภอประกาศสงวนเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๔๗๘ สำหรับใช้เป็นทัณฑสถานนิคมของกรมราชทัณฑ์ก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ มีผลใช้บังคับเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(๕) การหวงห้ามต้องทำการสำรวจและทำแผนที่ และเป็นไปตามกฎหมาย

๑.๒.๑.๓) การสงวนหวงห้ามโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ช่วง ดังนี้

(๑) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนการแก้ไขโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ทำการสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง เมื่อมีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎมายที่ดินใช้บังคับ ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ แต่ตามความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้ที่ดินที่หวงห้ามไว้ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป แต่อำนาจในการพิจารณาสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง ตลอดจนการวางระเบียบที่เกี่ยวกับการสงวนที่ดินกลายมาเป็นของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามความในมาตรา ๒๐ (๔) และ (๕) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน [๑๔๙] การสงวนที่ดินตามความในมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการสงวนที่ดินที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอาจเป็นการสงวนที่ดินไว้เพื่อให้พลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเพื่อประโยชน์ในราชการของทบวงการเมืองก็ได้ ทั้งที่ตามความในมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาไปขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมือง เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในราชการของทบวงการเมืองได้

(๒) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ [๑๕๐] ทำการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน และในปัจจุบันอำนาจดังกล่าวเป็นของคณะกรรมการจัดที่ดินตามความในมาตรา ๒๐ (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒

๑.๒.๒) เกิดโดยนิติกรรม ซึ่งอาจได้มาโดยการซื้อ การแลกเปลี่ยน การอุทิศหรือบริจาคที่ดินของประชาชน

๑.๒.๓) เกิดจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนมาเป็นเวลาพอสมควรแล้ว เช่น ทางซึ่งราษฎรใช้เดินร่วมกันมา ๔๐ - ๕๐ ปี ไม่มีใครหวงห้าม จนเข้าใจกันทั่วไปว่า

---

[๑๔๙] มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
... (๔) พิจารณาสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง
(๕) วางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตาม (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕) ...

[๑๕๐] มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
... (๔) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน ...

เป็นทางสาธารณะนั้น เป็นทางหลวง [๑๕๑] ที่ดินซึ่งประชาชนในหมู่บ้านใช้ร่วมกันสำหรับเลี้ยงสัตว์ และเป็นป่าช้ามานาน ๘๐ ปีเศษ [๑๕๒]

๑.๒.๔) เกิดโดยสภาพธรรมชาติ [๑๕๓] กล่าวคือ โดยสภาพของที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มีไว้ใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน [๑๕๔] เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

๑.๓) ผลในทางกฎหมายของการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีดังต่อไปนี้

๑.๓.๑) ได้รับความคุ้มครองตามความในมาตรา ๑๓๐๕ มาตรา ๑๓๐๖ และมาตรา ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑.๓.๒) การโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติในมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน [๑๕๕]

๑.๓.๓) การถอนสภาพต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติในมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือพระราชกฤษฎีกาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติในมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๑.๔) การถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

การศึกษาตามหัวข้อนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามกฎหมายอื่นนอกเหนือจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อทำการเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามความในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยอาจแยกการศึกษาออกได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑.๔.๑) การถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามกฎหมายอื่น

---

[๑๕๑] คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๕๗๔/๒๔๙๘

[๑๕๒] คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๐๐/๒๕๑๕

[๑๕๓] คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๐๓๕/๒๕๐๔

[๑๕๔] คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๙๕๒/๒๕๐๘

[๑๕๕] มาตรา ๘ วรรคสอง “...ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา...”

ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอาจถูกถอนสภาพตามความในมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในบทบัญญัติดังกล่าวได้ดังนี้

๑.๔.๑.๑) หากทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพ ให้ดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติ

๑.๔.๑.๒) หากที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การถอนสภาพให้ดำเนินการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่การโอนต้องดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติ

ทั้งนี้การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

นอกจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ปรากฏตามความในมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การดำเนินการเพื่อถอนสภาพที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยและกรมที่ดินที่เกี่ยวข้องด้วย

๑.๔.๒) การถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินที่ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไว้ไม่แตกต่างกัน และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามความในมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกอบความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๒๕ บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายอมร จันทรสมบูรณ์) ประกอบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๒๕ (สิงหาคม ๒๕๒๕) ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗) และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมากที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ แล้ว อาจกล่าวถึงองค์ประกอบในการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ดังนี้

๑.๔.๒.๑) มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ [๑๕๖] ที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก หรือมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ

---

[๑๕๖] มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ [๑๕๗] ที่ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น

๑.๔.๒.๒) ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์หรือการเปลี่ยนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันลักษณะใดลักษณะหนึ่งใน ๒ ลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) พลเมืองเลิกใช้หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๑.๔.๒.๑) ย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทันทีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏว่า พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแลว ทั้งนี้ โดยไม่ต้องมีการจัดหาที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใชร่วมกันแทนตามความใน (๒) ที่จะกล่าวต่อไป เนื่องจากการถอนสภาพในกรณีเช่นนี้ ย่อมไม่เป็นการกระทบถึงประโยชน์หรือเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่พลเมือง

(๒) ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งพลเมืองยังใช้ประโยชนในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใชร่วมกัน แต่ได้การจัดหาที่ดินแปลงอื่นใหพลเมืองใชร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

ทั้งนี้ เพื่อมิให้พลเมืองที่ยังใช้ประโยชน์ในที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ได้รับความเดือดร้อน จึงมีการบัญญัติให้พระราชกฤษฎีกากำหนด

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักรให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

[๑๕๗] มาตรา ๒๕ วรรคสาม “การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล”

เขตปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ ๑.๔.๒.๑) มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้มีการจัดหาที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

เมื่อข้อเท็จจริงครบทั้ง ๒ องค์ประกอบดังกล่าว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามความในมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวมาในข้อ ๑.๔.๑) แต่เมื่อที่ดินถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าวแล้ว หาก ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อำนาจในการดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว เดิมคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗ ความว่า “เป็นหน้าที่ของ ส.ป.ก. ที่จะต้องดูแลรักษาที่ดิน และสมควรที่จะได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน และให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงสามารถเข้าไปดำเนินการได้”

แต่เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ความว่า “เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. วาไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินที่ถูกถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพราะพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างอำนาจหน้าที่ที่กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่น” ดังนั้นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ผ่านกระบวนการอนุมัติไม่ประสงค์จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไปดังจะกล่าวต่อไปในข้อ ๒.๓ และถูกถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามความในมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว

ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า การขึ้นทะเบียนที่ดินเพื่อให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามความในมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งไม่มีบุคคลใด ๆ มีสิทธิครอบครอง หรือหากเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินนั้นต้องถูกถอนสภาพตามความในมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ใช่ถูกถอนสภาพตามความในมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติทั้งกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงมหาดไทยตลอดจน ส.ป.ก. ได้ถือปฏิบัติตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙

๑.๕) ระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพและการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

สืบเนื่องจากการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ กล่าวคือ การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก และการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น ระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถูกถอนสภาพแล้วของ ส.ป.ก. แบ่งออกได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑.๕.๑) กรณีกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก ในการพิจารณาระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพที่ดินและการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอาจแบ่งออกได้ดังนี้

๑.๕.๑.๑) ระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพที่ดิน

การถอนสภาพที่ดินจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข ๒ ประการ ประการที่ ๑ มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ประการที่ ๒ พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันหรือได้มีการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชนในที่ดิน [๑๕๘] หรือพลเมืองยังใช้ประโยชนในที่ดินนั้นอยู่หรือที่ดินยังไม่มีการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชนที่ในดิน แต่ได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้นระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพที่ดิน จึงขึ้นกับว่าเงื่อนไขประการใดเกิดขึ้นและทำให้องค์ประกอบในการถอนสภาพที่ดินครบถ้วน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกาให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก จะเกิดขึ้นก่อนเงื่อนไขประการที่ ๒ ระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพที่ดินจึงต้องพิจารณาเงื่อนไขประการที่ ๒ เป็นหลัก และในทางปฏิบัติ ส.ป.ก. นำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเฉพาะในกรณีที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว โดยเวลาเริ่มต้นที่ถือว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันถือเป็นเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และจากแนวปฏิบัติตามนัยหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๑๒๙๙ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ประกอบมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่องที่ ๓.๒ ที่จะกล่าวถึงในข้อ ๒.๓ ต่อไป จะพบว่าการพิจารณาเกี่ยวกับการเลิกใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เริ่มต้นจากการพิจารณาของสภาท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด คณะกรรมการกำกับการใช้ที่ดินของรัฐ

---

[๑๕๘] พิจารณาดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ส.ป.ก. และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น เวลาเริ่มต้นที่จะถือว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน และถือเป็นเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงควรได้จากการพิจารณาขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว แต่ในการพิจารณาโดยส่วนใหญ่ขององค์กรและหน่วยงานดังกล่าวไม่อาจระบุได้อย่างชัดเจนว่า พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตั้งแต่เมื่อใด มติหรือความเห็นขององค์กรและหน่วยงานจะมีเพียงว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ที่ดินมีความเหมาะสมที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและ/หรือเห็นควรถอนสภาพที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

จากปัญหาที่เกิดขึ้นจึงต้องถือเวลาที่สภาท้องถิ่นมีมติเป็นเวลาที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (ที่ประกาศใช้บังคับก่อนสภาท้องถิ่นมีมติ) มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตั้งแต่วันที่สภาท้องถิ่นมีมติ

๑.๕.๑.๒) ระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน

หากถือว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลักมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตั้งแต่ที่สภาท้องถิ่นมีมติ ระยะเวลาในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ถูกถอนสภาพดังกล่าวของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ควรเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อใด

เมื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔ (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) และเรื่องเสร็จที่ ๒๕๖-๒๕๗/๒๕๓๘ (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ซึ่งให้ความเห็นเกี่ยวกับที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการความว่า “หากทางราชการได้เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้ามแล้ว ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง” ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ในเรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘ ซึ่งให้ความเห็นไว้ส่วนหนึ่งความว่า “ความหมายของความว่า “...เมื่อ สปก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...” ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีความหมายเพียงว่า เมื่อ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินแปลงนั้น” และมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๑ เรื่องที่ ๓.๑๓ แล้วเห็นว่า ระยะเวลาในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ควรเริ่มต้นตั้งแต่ขณะที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติโครงการและแผนงานที่ชัดเจนตามที่ ส.ป.ก. เสนอเรียบร้อยแล้ว

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ซึ่งเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗ ส่วนหนึ่งความว่า “ปัญหาที่ว่าหน่วยราชการใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นเห็นว่า เป็นหน้าที่ของ ส.ป.ก. ที่จะต้องดูแลรักษาที่ดินนั้น และเพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีขอบเขตการดำเนินการที่ชัดเจน หาก ส.ป.ก. ไม่ประสงค์ที่จะนำสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว ก็สมควรที่จะได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงสามารถเข้าไปดำเนินการได้” แล้วเห็นว่า อำนาจในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันระหว่างระยะเวลาเริ่มต้นที่ถูกถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลักเมื่อสภาท้องถิ่นมีมติ จนกระทั่งถึงระยะเวลาเริ่มต้นที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติโครงการและแผนงานที่ชัดเจนตามที่ ส.ป.ก. เสนอเรียบร้อยแล้ว เป็นหน้าที่ ส.ป.ก. เพียงแต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่ตกเป็นของ ส.ป.ก.

๑.๕.๒) กรณีกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการพิจารณาระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพที่ดินและการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน อาจแบ่งออกได้ดังนี้

๑.๕.๒.๑) ระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพที่ดิน

เงื่อนไขในการถอนสภาพที่ดินในกรณีนี้ไม่ต่างจากกรณีที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก กล่าวคือ ต้องครบเงื่อนไข ๒ ประการดังกล่าวมา แต่ระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพอาจแตกต่างกันในบางกรณี เช่น หากมีการดำเนินการนำเสนอสภาท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด คณะกรรมการกำกับการใช้ที่ดินของรัฐตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ส.ป.ก. และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเวลาเริ่มต้นที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ก็คือเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ แต่หากนำเสนอองค์กรและหน่วยงานดังกล่าวภายหลังกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเวลาเริ่มต้นที่พระราชกฤษฎีกากำหนด

เขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ก็คือเวลาที่สภาท้องถิ่นเห็นชอบว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

๑.๕.๒.๒) ระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในกรณีนี้ต่างจากกรณีที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลักในบางกรณี เช่น หากมีการดำเนินการนำเสนอสภาท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด คณะกรรมการกำกับการใช้ที่ดินของรัฐตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ส.ป.ก. และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเวลาเริ่มต้นที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะตกเป็นของ ส.ป.ก. คือ เวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ แต่หากนำเสนอองค์กรและหน่วยงานดังกล่าวภายหลังกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเวลาเริ่มต้นที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะตกเป็นของ ส.ป.ก. ก็คือเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติโครงการและแผนงานที่ชัดเจนตามที่ ส.ป.ก. เสนอเรียบร้อยแล้ว

๒) ความเป็นมา และแนวทางในการดำเนินการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แม้บทบัญญัติมาตรา ๒๖ (๑) ทั้งก่อนและหลังการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะไม่แตกต่างกัน แต่วิธีการและขั้นตอนในการพิจารณาว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วหรือไม่ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตั้งแต่เมื่อใด มีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมา และแนวทางในการดำเนินการนำที่สาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและปฏิบัติงานเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ช่วงเวลา ดังนี้

๒.๑) ช่วงเวลาภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

กรมที่ดินมีหนังสือ ที่ มท ๐๖๐๖/๖๑๓๒ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๕ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายที่กรมที่ดินและ ส.ป.ก. มีความเห็นแตกต่างกันในการตีความมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยกรมที่ดินมีความเห็นว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นจะต้องถูกถอนสภาพทั้งอำเภอ เพราะตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๕ ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะถูกถอนสภาพ ตามมาตรา ๒๖ (๑) นั้นมี ๒ กรณี คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งพลเมืองเลิกใช้หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดหาที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แต่ ส.ป.ก. เห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพเฉพาะพื้นที่ที่ ส.ป.ก. จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือ ที่ สร. ๐๖๐๑/๑๘๗๐ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๒๕ แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ว่าพระราชกฤษฎีกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ในเขตอำเภอนั้นทั้งหมดโดยทันทีที่มีการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ถ้าที่ดินดังกล่าวพลเมืองยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ หรือที่ดินยังไม่เปลี่ยนสภาพที่สาธารณประโยชน์ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ เมื่อได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ไม่ใช่เฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก. ต้องการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น [๑๕๙]

ภายหลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นดังกล่าว เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นความว่า “ตราบใดที่ยังมิได้มีการกำหนดบริเวณใดที่จะเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก็ยังจะไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” โดยเสนอแนะวิธีการแก้ไขแก่ ส.ป.ก. เป็น ๓ แนวทาง คือ นำเสนอเลขาธิการ ส.ป.ก. ใช้อำนาจทางบริหารสั่งการให้ถือปฏิบัติตามความเห็นแย้งของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือทำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อขอถือปฏิบัติหรือขอทบทวนไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้ง

ส.ป.ก. ได้นำความเห็นและข้อเสนอแนะตามแนวทางแรกของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามากำหนดเป็นแนวทางในการนำที่สาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามหนังสือ ที่ กส ๑๒๐๔/ว ๒๗๐๒ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๒๖ ดังนี้

๒.๑.๑) แนวทางการพิจารณานำที่ดิน

๒.๑.๑.๑) เมื่อที่ดินสาธารณประโยชนที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วหรือได้เปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน หรือยังใช้ประโยชนอยู่ แต่ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้ใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว การจะนำที่ดินสาธารณประโยชน์มาดำเนินการนั้น ส.ป.ก. ควรมีความพร้อม คือ มีแผนงานงบประมาณและกำลังคนที่จะดำเนินการอย่างเพียงพอ และที่ดินนั้นมีสภาพเหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรม

๒.๑.๑.๒) การจัดที่ดินของ ส.ป.ก. จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒.๑.๑.๓) การคัดเลือกเกษตรกรและขนาดที่ดินต้องเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

๒.๑.๑.๔) สิทธิในที่ดินเป็นไปตามมาตรา ๓๐ และการทำประโยชนตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๒) ขั้นตอนการดำเนินการ

๒.๑.๒.๑) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรให้นำพื้นที่มาดำเนินการ

๒.๑.๒.๒) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นชอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวของภายในจังหวัด เพื่อขอข้อมูลหลักฐานที่ดิน ขอบเขต เนื้อที่ และหลักฐานการเลิกใชประโยชน์ของที่ดินนั้น

---

[๑๕๙] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๒๕

๒.๑.๒.๓) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดส่งเรื่องให้ ส.ป.ก. เพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติ

๒.๑.๒.๔) เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

๒.๒) ช่วงเวลาภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๔ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองพิจารณาวางแนวทางปฏิบัติในการนำที่สาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กรมการปกครองมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/๕๐๔๔ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ แจ้งผลการพิจารณาร่วมกันระหว่างกรมการปกครอง และกรมที่ดิน ให้ ส.ป.ก. ทราบ ดังนี้

๒.๒.๑) กรมที่ดินมีความเห็นว่า

๒.๒.๑.๑) การที่จะนำที่ดินสาธารณประโยชน์ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่นั้น ยอมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่า ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินนั้นแล้วหรือไม่ ถ้าประชาชนเลิกใช้แล้ว และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปใช้บังคับแล้ว ส.ป.ก. ก็สามารถนำที่ดินแปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ต้องขออนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕

๒.๒.๑.๒) ในกรณีที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับท้องที่ใดแล้ว การที่สภาตำบลจะลงมติให้นำที่สาธารณประโยชน์แปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากเห็นว่าที่สาธารณประโยชน์แปลงนั้นประชาชนเลิกใช้แล้ว มติดังกล่าวไม่มีผลที่จะทำให้ ส.ป.ก. นำที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ จนกว่าจะได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ตามนัยมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๒.๒.๒) กรมการปกครองมีความเห็นว่า

๒.๒.๒.๑) ในที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วนั้น แม้ว่ามาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องถอนสภาพที่ดินตามเงื่อนไขที่กำหนดนั้น แต่เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินมีผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และอาจเกิดปัญหาขัดแย้งระหว่าง ส.ป.ก. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนได้ จึงจำเป็นต้องให้นายอำเภอในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ เข้าไปมีส่วนร่วมใช้ดุลยพินิจและพิจารณาว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวได้มีการเลิกใช้หรือเปลี่ยนแปลงสภาพ

การใช้หรือยังใช้อยู่ พร้อมทั้งพิจารณาความเหมาะสมของที่ดินแปลงที่จะนำมาทดแทนก่อนที่จะให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒.๒.๒.๒) กรณีไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินการที่สภาตำบล อำเภอ และจังหวัดเห็นชอบให้นำที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว ให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่อาจกระทำได้ แต่หาก ส.ป.ก. จะเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ก็โดยการขอถอนสภาพที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เท่านั้น

ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในการพิจารณายกเลิกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้ผู้เกี่ยวของถือปฏิบัติ และ ส.ป.ก. ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๖๕๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ แจ้งทุกจังหวัดเพิ่มเติมว่า

(๑) การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวของเพื่อให้ได้หลักฐานการเลิกใช้ประโยชน์ของที่ดิน ขอให้แจ้งอำเภอท้องที่ประชุมสภาตำบลเพื่อพิจารณาสภาพการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ หากเห็นว่า ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ขอให้สภาตำบลมีมติที่ชัดเจนว่า "ประชาชนได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ (ชื่อพื้นที่....) สมควรนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน" และให้นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ให้ความเห็นประกอบด้วย

(๒) การส่งเรื่องไปเพื่อดำเนินการขออนุมัติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้จังหวัดมีหนังสือแจ้งไปยัง ส.ป.ก. พร้อมหลักฐานดังนี้

(๒.๑) หลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน

(๒.๒) ความเห็นนายอำเภอท้องที่

(๒.๓) รายงานการประชุมสภาตำบล

(๒.๔) รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

หลังจากที่กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ ในการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในการพิจารณายกเลิกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันเพื่อให้ผู้เกี่ยวของถือปฏิบัติ กรมการปกครองได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาว่าเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕ โดยให้สภาตำบลซึ่งมีความใกล้ชิดพื้นที่เป็นผู้เสนอความเห็นเบื้องต้นต่อนายอำเภอ หากนายอำเภอเห็นว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันมีพื้นที่น้อยลงและเพื่อประโยชน์ของทางราชการควรสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป ให้นายอำเภอในฐานะเป็นผู้ดูแลรักษาตรวจตราและซ่อมแซมสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่พิจารณา และวินิจฉัยว่าที่ดินนั้นประชาชนยังคงใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อยู่หรือควรสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไปแล้วส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณาเพื่อขอความเห็นชอบและต้องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นเสียก่อน

กองนิติการ ส.ป.ก. ได้พิจารณาแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาว่าเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖

ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕ แล้ว จึงได้จัดทำบันทึกเสนอเลขาธิการ ส.ป.ก. ให้ความเห็นเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว ความว่า “เป็นการสอดคล้องกับแนวทางของ ส.ป.ก. ที่ให้สภาตำบล นายอำเภอ จังหวัด ยกเว้นการให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นเสียก่อน ซึ่งการดำเนินการตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองยังไม่สอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๒๕ ที่เห็นว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ในเขตอำเภอนั้นทั้งหมดโดยทันทีที่มีการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน และให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

อย่างไรก็ตาม ส.ป.ก. ได้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อรับทราบแนวทางของกระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๕ เนื่องจากเห็นว่า จะต้องได้รับความร่วมมือจากกรมการปกครอง เพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนที่ถือครองทำกินอยู่โดยผิดกฎหมาย เพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ในทางปฏิบัติต่อมา เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันที่มีมติสภาตำบลเห็นว่าที่สาธารณประโยชน์แปลงใดมีการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วและสมควรนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยนายอำเภอท้องที่ จังหวัดและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีความเห็นตรงกันตามแนวทางที่ ส.ป.ก. กำหนดมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ได้มีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทย เพื่อขออนุญาตให้ใช้ที่ดินตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕ ปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือที่ มท ๐๓๑๑.๑/๔๑๐๐๕ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ แจ้งว่าได้นำเรื่องเสนอให้ กปร.สวนกลาง พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๗ และได้มีมติดังนี้

(๑) ขณะนี้ไม่สมควรที่จะนำที่ราชพัสดุ และที่สาธารณประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกครอบครองไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ขณะเดียวกันก็ควรมีการทบทวนแนวปฏิบัติของ ส.ป.ก. โดยต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกเอกสารสิทธิที่สามารถนำไปแบ่งแยกหรือจำหน่ายจ่ายโอนในภายหลัง หรือเปิดโอกาสให้สามารถแอบอ้างชื่อผู้อื่นเพื่อครอบครองพื้นที่ไปเป็นจำนวนมาก

(๒) สำหรับการนำพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมที่มีผู้บุกรุกครอบครองไปปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกำลังมีปัญหาอยู่ว่า ได้มีการแจกเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ให้กับผู้มีฐานะร่ำรวยและมีที่ดินทำกินอยู่แล้ว ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรืออุดมการณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ขณะนี้ทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องในการปฏิบัติแล้ว จึงมอบหมายให้ผู้แทน ส.ป.ก. ได้ติดตามรวบรวมหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ได้ปรับปรุงแก้ไขใหม่ให้ กปร.สวนกลาง ทราบด้วย

ส.ป.ก. ได้พิจารณาจากข้อกฎหมาย ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๒๕ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ (นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ) ข้อ ๓ กำหนดว่า "ที่ดินของรัฐ (ยกเว้น ... ที่ดินที่ยังไม่หมดสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) ที่มีผู้บุกรุกครอบครอง และรัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องสงวนไว้อีกต่อไป ให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน" จึงได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๑๒๐๕/๖๗๘๙ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๙ และหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/๗๕๑๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๙ ถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อขอทบทวนมติ กปร.สวนกลาง

ครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๗ เพื่อขอนำที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเลิกใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหนังสือ ที่ นร ๑๒๑๑/๑๐๐๓๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๙ แจ้งว่า กปร.ส่วนกลาง ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๙ โดยมีมติว่า "ขณะนี้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) กำลังเสนอหลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทุกประเภท รวมทั้งการแก้ไขปัญหาในที่สาธารณประโยชน์ด้วย จึงไม่สมควรที่จะแก้ไขการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน แต่ควรดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว โดยวิธีการนำมาจัดประโยชน์โดยการจัดให้เช่า" ทำให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำที่สาธารณประโยชน์แปลงที่มีการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ และในขณะเดียวกันกรมที่ดินได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินที่สาธารณประโยชน์ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินถอนสภาพแล้ว จึงได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ดวนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ให้ความเห็นความว่า “เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินที่ถูกถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพราะพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างอำนาจหน้าที่ที่กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่น”

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องทั้งกรณีที่ ส.ป.ก. ไม่สามารถนำที่สาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ทำกินอยู่ตามมติของ กปร.ส่วนกลาง ดังกล่าวข้างต้น และกรณีการใช้อำนาจในการดูแลรักษาขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ ส.ป.ก. จึงได้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ว่าได้มีเหตุขัดข้องในการพิจารณาการนำที่สาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่กระทรวงมหาดไทย โดย กปร.ส่วนกลาง พิจารณาเห็นว่า ไม่สมควรนำที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และพร้อมนี้ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหากรณีหาก ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติอนุมัติหลักการดังนี้

(๑) ให้แก้ไขมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ วาระที่ ๕ เรื่องที่ ๕.๑ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดแนวทางการพิจารณายกเลิกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยแก้ไขเป็นให้ ส.ป.ก. เป็นผู้พิจารณาให้ได้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่ซึ่งพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว โดยอาศัยความเห็นของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ และจังหวัด ซึ่งเป็นความเห็นที่สอดคล้องต้องกันว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว และใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖ (๑) เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป แต่ในกรณีที่มีความเห็นของหน่วยงานดังกล่าวไม่สอดคล้องกัน ให้นำข้อเท็จจริงในการพิจารณาของแต่ละหน่วยงานเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยต่อไป

(๒) ที่ดินที่ถูกถอนสภาพจากการเป็นที่สาธารณประโยชน โดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหรือไม่เหมาะสมกับการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาวา ไม่ประสงคจะใชที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไป

หลังจากมีมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ แล ว ทำให สามารถแกไขขอขัดของที่กระทรวงมหาดไทย โดย กปร.สวนกลาง กำหนดไวหมดไป และ ส.ป.ก. ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๑๖๕ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๒ แจงทุกจังหวัดให ทราบมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ และขอคำยืนยันวามีการเลิกใช และประสงคให นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินอีกครั้งหนึ่ง และมีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๒๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แจงทุกจังหวัด เพื่อให ทราบขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่พลเมืองเลิกใชประโยชนร่วมกันแลวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให ส.ป.ก.จังหวัด ประสานกับสภาตำบลหรือองคการบริหารสวนตำบล อำเภอและจังหวัด เพื่อขอความเห็นที่สอดคลองตองกันวา มีการเลิกใชประโยชนแลว และเห็นสมควรนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให นำเรื่องเสนอขออนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และส่งเรื่องให ส.ป.ก. เพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติ ซึ่งหากมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมที่ดินอยู่แล ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเห็นชอบวาเลิกใชประโยชนร่วมกันและจะอนุมัติให ขยายเขตดำเนินการ แต่ถายังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะอนุมัติให ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อให มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน และนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๓๗๖ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ ซักซ้อมทุกจังหวัดให ถือปฏิบัติตามหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๒๗ โดยได้ยกเลิกหนังสือที่เคยเวียนให ถือปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) หนังสือที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๓๒๘ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑
(๒) หนังสือที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๖๒๓ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๒
(๓) หนังสือที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๒๖๓ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๓

ในการประชุมตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่กำหนดในพื้นที่ที่สาธารณประโยชนได้มีขอโตแย้งจากเจาหนาที่ของกรมที่ดินที่เขาร่วมประชุมชี้แจง และ กรมที่ดินได้หารือไปยังกรมการปกครองวา เมื่อนายอำเภอเห็นวาที่ดินที่สาธารณประโยชนพลเมืองได้เลิกใชประโยชนร่วมกันแลว นายอำเภอจะตองส่งข้อพิจารณาให กระทรวงมหาดไทยพิจารณาหรือไม่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๐.๑/ว ๔๔๒๐ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ แจงทุกจังหวัดวาจะตองสงให กระทรวงมหาดไทยเพื่อมีสวนร่วมใชดุลยพินิจและพิจารณาวาที่สาธารณประโยชนดังกล่าวนั้นประชาชนได้เลิกใชแลวหรือได้เปลี่ยนสภาพไปหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ส.ป.ก. ได้พิจารณาตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๒๕ แล้วมีความเห็นวาเป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรงที่จะกำหนดขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ให้ยกเลิกแนวทางการพิจารณายกเลิกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ให กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนด โดยแกไขเป็นให ส.ป.ก. เป็นผู้พิจารณาให ได้ขอเท็จจริงแทน

และ ส.ป.ก. ได้กำหนดแนวทางใหม่ตามที่กำหนดอยู่ในมติในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ แลว จึงไม่จำต้องพิจารณาขอโตแย้งกรมที่ดินแต่อย่างใด

ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่องที่ ๓.๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ ส.ป.ก. ศึกษาแนวทางเกี่ยวกับการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ และแจ้งให้ ส.ป.ก.จังหวัดรับทราบ เพื่อจะได้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน (ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ ไม่ปรากฏมติให้ยกเลิกหรือแก้ไขมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ แต่อย่างใด)

อาจกล่าวถึงความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสรุปได้ว่า “ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ส.ป.ก. อาจดำเนินการได้ทั้งสองทาง กล่าวคือ อาจแสดงความประสงค์นำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงนำมาอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ หรืออาจแสดงความไม่ประสงค์นำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้มีการอนุญาตหรือขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน และถูกถอนสภาพแล้วโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ ส.ป.ก. ควรทบทวนวิธีปฏิบัติให้ชัดเจนว่า กรณีใดจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและหน่วยงานในสังกัด ส.ป.ก. ที่อยู่ในส่วนกลาง”

ส.ป.ก. ได้อาศัยมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่องที่ ๓.๒ ประกอบความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิกำหนดแนวทางปฏิบัติกรณีขออนุมัติไม่ประสงค์จะนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป และกรณีขออนุมัติประสงค์จะนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบ และถือปฏิบัติตามนัยหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๑๒๙๙ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ โดยให้ยกเลิกแนวทางปฏิบัติตามหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๒๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๔๕๐ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๐ (ไม่ปรากฏการยกเลิกหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๗๐๖ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ และหนังสือที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๑๖๕ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๒ ที่แจ้งทุกจังหวัดให้ทราบมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑)

หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๑๒๙๙ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ กำหนดแนวทางปฏิบัติกรณีขออนุมัติไม่ประสงค์จะนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป และกรณีขออนุมัตินำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอาศัยมติคณะกรรมการ

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ ประกอบหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๑๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ ไว้ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีขออนุมัติไม่ประสงค์จะนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป ให้ดำเนินการดังนี้

(๑.๑) ตรวจสอบเอกสารหลักฐานประกอบคำขอให้ถูกต้องครบถ้วนโดยเอกสารหลักฐานในเบื้องต้นที่จำเป็นต้องใช้ประกอบการพิจารณามีดังนี้

(๑.๑.๑) หลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน เช่น หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ทะเบียนที่ดินที่สงวนหวงห้าม ประกาศหวงห้าม ฯลฯ

(๑.๑.๒) แผนงานโครงการขอใช้ที่ดินและรายละเอียดงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ

(๑.๑.๓) มติการประชุมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาเทศบาล ความเห็นอำเภอ ความเห็นจังหวัด และมติคณะกรรมการกำกับการใช้ที่ดินของรัฐตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันของพลเมือง

(๑.๑.๔) แผนที่แสดงขอบเขตที่ดินตามหลักฐานแผนที่ของช่างกรมที่ดิน (แสดงขอบเขตที่ขอใช้ โดยระบุจำนวนเนื้อที่ที่ขอใช้ และเนื้อที่คงเหลือให้ชัดเจน รวมทั้งที่ดินแปลงข้างเคียง)

(๑.๑.๕) แผนผังแสดงบริเวณและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่ขอใช้

(๑.๑.๖) แผนที่ภูมิประเทศแสดงจุดที่ตั้งที่ดินแปลงที่ขอใช้ มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐

(๑.๒) หากเอกสารยังไม่ถูกต้องครบถ้วน ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งผู้ขอและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำเอกสารหลักฐานให้ถูกต้องครบถ้วนก่อน

(๑.๓) เมื่อเอกสารหลักฐานตามข้อ (๑.๑) ถูกต้องครบถ้วนแล้วให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตรวจสอบสภาพที่ดินจากพื้นที่จริงว่า เหมาะสมต่อการนำมาปฏิรูปที่ดินหรือไม่ และตรวจสอบสภาพการถือครองที่ดินในปัจจุบันว่า มีราษฎรถือครองทำประโยชน์อยู่หรือไม่ มีการร้องเรียนหรือคัดค้านการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่ทบวงการเมืองขอใช้หรือไม่ และถ่ายภาพแปลงที่ดินมาพร้อมด้วย หากมีการก่อสร้างแล้วให้รายงานรายละเอียดการก่อสร้าง การใช้พื้นที่ว่ามีอย่างไรบ้าง และพิจารณาความเหมาะสมของเนื้อที่ที่ขอใช้ด้วยว่า เหมาะสมกับโครงการที่ขอหรือไม่ อย่างไร

(๑.๔) เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาจากข้อเท็จจริงและเอกสารแล้วเห็นว่า ที่ดินที่ทบวงการเมืองขอใช้มีสภาพไม่เหมาะสมต่อการนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อพิจารณาเห็นชอบไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยนำไปอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยระบุขอบเขตที่ดินและจำนวนเนื้อที่ที่ไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไปให้ชัดเจน

(๑.๕) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นชอบแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจัดส่งคำขอและเอกสารหลักฐานประกอบคำขอตามข้อ (๑.๑) (๑.๓) และ (๑.๔) พร้อมเสนอความเห็นให้ ส.ป.ก. พิจารณาต่อไป

(๑.๖) เมื่อ ส.ป.ก. ได้รับเอกสารหลักฐานจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแล้ว จะตรวจสอบหลักฐานว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ หากไม่ถูกต้องครบถ้วน ส.ป.ก. จะส่งคืนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนก่อน

(๑.๗) เมื่อเอกสารหลักฐานถูกต้องครบถ้วนและพิจารณาจากเอกสารหลักฐานแล้วมีความชัดเจนว่า ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว อยู่ในอำนาจพิจารณาของ ส.ป.ก. และเป็นไปตามหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติไม่ประสงค์จะนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป ส.ป.ก. จะนำเสนอคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พิจารณาอนุมัติไม่ประสงค์จะนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป เฉพาะบริเวณพื้นที่ที่ทบวงการเมืองขอใช้ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติอนุมัติในหลักการมอบอำนาจไว้ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๗ แล้วรายงานให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบ

(๑.๘) หากคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินพิจารณาแล้วมีมติไม่อนุมัติตามที่ขอ ส.ป.ก. จะแจ้งให้จังหวัดทราบ และยุติเรื่องขอใช้

(๑.๙) หากคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินพิจารณาแล้วมีมติอนุมัติตามที่ขอ ส.ป.ก. จะแจ้งให้จังหวัดทราบ เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการประสานแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดทราบและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ทั้งนี้ ความในข้อ(๑.๘)และ(๑.๙)น่าจะถูกยกเลิกไปโดยปริยาย เนื่องจากตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๕/๒๕๖๑ สั่ง ณ วันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกอบมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ เรื่องที่ ๓.๑ ไม่มีคณะอนุกรรมการพิจารณาการอนุญาตหรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินอีกต่อไป และเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการพิจารณาการให้ความยินยอมหรืออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๕/๒๕๖๑ ประกอบมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุม ครั้งที่ ๒/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๒ วาระจร เรื่องที่ ๕ คณะอนุกรรมการพิจารณาการให้ความยินยอมหรืออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมีอำนาจเพียงกลั่นกรอง วินิจฉัย ให้ข้อมูล พิจารณารายละเอียด หรือเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องไม่ประสงค์จะนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองเลิกใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไปเท่านั้น โดยเมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาการให้ความยินยอมหรืออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินพิจารณาเป็นประการใดแล้ว ส.ป.ก. ต้องนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อพิจารณาต่อไป

(๑.๑๐) หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติไม่ประสงค์จะนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป มีดังต่อไปนี้

(๑.๑๐.๑) ผู้ขอใช้ต้องเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในกรณีที่เป็นรัฐวิสาหกิจให้ทบวงการเมืองซึ่งรัฐวิสาหกิจนั้นสังกัดอยู่เป็นผู้ขอใช้แทน

(๑.๑๐.๒) วัตถุประสงค์ในการขอใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการเท่านั้น

(๑.๑๐.๓) กรมที่ดินได้เห็นชอบแผนผังโครงการ และพิจารณาแล้วเห็นว่าขนาดหรือจำนวนเนื้อที่ที่ดินมีความเหมาะสมกับกิจการที่ขอ

(๑.๑๐.๔) เป็นการขอใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถูกถอนสภาพจากการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามนัยมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

(๑.๑๐.๕) เป็นการขอใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดย ส.ป.ก.จังหวัด พิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๑.๑๐.๖) ผ่านการเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วดังต่อไปนี้

(๑.๑๐.๖.๑) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาเทศบาล ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ในเขตปกครองได้ประชุมร่วมกันแล้ว มีมติเห็นชอบครบถ้วนทั้ง ๓ ประเด็น ดังต่อไปนี้

ก. ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าวทั้งแปลงหรือบางส่วนที่ทบวงการเมืองขอใช้นั้น พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว และเป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

ข. เห็นควรถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าว

ค. เพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินตามกิจการที่ขอ

(๑.๑๐.๖.๒) อำเภอและจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ในเขตปกครองได้เห็นชอบตามมติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมติสภาเทศบาลครบถ้วนทั้ง ๓ ประเด็น โดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ

(๑.๑๐.๖.๓) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ตรวจสอบพื้นที่จริงในปัจจุบันแล้ว ไม่มีราษฎรถือครองทำประโยชน์ ไม่มีปัญหาการร้องเรียน และไม่มีการคัดค้านจากราษฎรในพื้นที่เกี่ยวกับการขอใช้ที่ดิน

(๑.๑๐.๖.๔) ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดครบถ้วนทั้ง ๔ ประเด็น ดังต่อไปนี้

ก. เห็นชอบตามมติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมติสภาเทศบาล ความเห็นอำเภอ และความเห็นจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ในเขตปกครองว่าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว

ข. เห็นควรถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าว

ค. เห็นชอบว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป

ทั้งนี้ ต้องระบุขอบเขตที่ดินและจำนวนเนื้อที่ที่ไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไปให้ชัดเจน

ง. เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยนำไปอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(๒) กรณีขออนุมัตินำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ดำเนินการดังนี้

(๒.๑) สอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริง

(๒.๑.๑) ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันสงวนหวงห้ามไว้เมื่อใด ผู้ใดประกาศสงวนหวงห้าม อาศัยบทกฎหมายใด เดิมใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างใดและพลเมืองเลิกใช้เมื่อใด เพราะเหตุใด

(๒.๑.๒) การเปลี่ยนแปลงสภาพของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง หนอง บึง ถนน ทางเดิน ฯลฯ ได้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพไปจากการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในลักษณะอย่างใด เช่น ตื้นเขินโดยการถมหรือโดยธรรมชาติ

(๒.๑.๓) มติสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ความเห็นอำเภอ ความเห็นจังหวัด และมติคณะกรรมการกำกับการใช้ที่ดินของรัฐตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย จะต้องมีความเห็นสอดคล้องกันว่า พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว และให้นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒.๒) ตรวจสอบความเหมาะสมในการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์ของ ส.ป.ก. ดังต่อไปนี้

(๒.๒.๑) ขนาดที่ดิน ประเภทที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๒.๒.๒) สภาพการใช้ประโยชน์ในปัจจุบันและการถือครอง

(๒.๒.๓) ลักษณะภูมิประเทศ แหล่งน้ำ เส้นทางคมนาคม รวมถึงสภาพพื้นที่บริเวณใกล้เคียง

(๒.๒.๔) ความเหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมหรือด้านอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นสมควร

(๒.๓) รวบรวมหลักฐานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา

(๒.๓.๑) หลักฐานเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น เช่น ประกาศหวงห้าม ทะเบียนที่ดินที่สงวนหวงห้าม หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฯลฯ

(๒.๓.๒) แผนที่แสดงแนวเขตที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พร้อมแสดงขอบเขตว่าที่ดินส่วนใดทำประโยชน์อะไรบ้าง และแสดงขอบเขตส่วนที่จะถอนสภาพความเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทั้งแปลงหรือบางส่วนให้ชัดเจน และที่ดินข้างเคียงตามหลักฐานแผนที่ โดยใช้มาตราส่วนที่เหมาะสมแก่

การพิจารณา พร้อมทั้งแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ แสดงจุดที่ตั้งของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันว่า อยู่บริเวณใดของเขตปฏิรูปที่ดิน

กรณีการถอนสภาพความเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพียงบางส่วน เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น ต้องคำนึงถึงขนาดของที่ดินที่จะนำมาจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์นั้น มีมากน้อยเพียงใด การนำมาจะสามารถจัดที่ดินได้ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินหรือไม่

(๒.๓.๓) หลักฐานเกี่ยวกับการพิสูจน์การเลิกใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น มติสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล บันทึกการสอบสวนของอำเภอ ความเห็นของอำเภอ ความเห็นของจังหวัด และมติคณะกรรมการกำกับการใช้ที่ดินของรัฐตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

(๒.๔) เมื่อดำเนินการตามข้อ (๒.๑) – (๒.๓) แล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีความเหมาะสมต่อการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(๒.๕) จัดส่งรายละเอียดตามข้อ (๒.๑) – (๒.๔) พร้อมรูปถ่ายของแปลงที่ดินให้ ส.ป.ก. เพื่อพิจารณา

๓) ตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓.๑) ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามวิธีการและขั้นตอนการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และปัญหาว่าที่ดินมีความเหมาะสมและสมควรนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่ : การนำที่สาธารณประโยชน์ “บ้านดอนสมอ” ตำบลน้ำจืด อำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓.๑.๑) ความเป็นมา

๓.๑.๑.๑) ขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เพื่อเลี้ยงสัตว์ เนื้อที่ประมาณ ๑,๒๕๐ ไร่ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๒

๓.๑.๑.๒) หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เนื้อที่ประมาณ ๕๖๕-๓-๗๐ ไร่ ออกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๕

๓.๑.๑.๓) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืด ครั้งที่ ๒/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ มีมติยืนยันสภาพการเลิกใช้ร่วมกัน และมอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓.๑.๑.๔) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๓๕ มีมติอนุมัติกำหนดพื้นที่เพื่อเตรียมดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ประมาณ ๕๖๖ ไร่

๓.๑.๑.๕) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลน้ำจืด อำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๓.๑.๒) ข้อกฎหมายจากความเห็นทางกฎหมาย และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๒.๑) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๒๕ ความวา “พระราชกฤษฎีกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชนในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด โดยทันทีที่มีการเลิกใช้ประโยชนร่วมกัน แต่ถาที่ดินดังกล่าวพลเมืองยังใช้ประโยชนร่วมกันอยู่ หรือที่ดินยังไม่เปลี่ยนสภาพที่สาธารณประโยชน์ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ เมื่อได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแลว ไม่ใช่เฉพาะสวนที่ ส.ป.ก. ตองการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเทานั้น”

ภายหลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นดังกล่าว เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นความว่า “ตราบใดที่ยังมิได้มีการกำหนดบริเวณใดที่จะเขาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามวิธีการที่บัญญัติไวในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก็ยังจะไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” โดยเสนอแนะวิธีการแก้ไขแก่ ส.ป.ก. เป็น ๓ แนวทาง คือ นำเสนอเลขาธิการ ส.ป.ก. ใช้อำนาจทางบริหารสั่งการให้ถือปฏิบัติตามความเห็นแย้งของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือทำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอถือปฏิบัติ หรือขอทบทวนไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้ง

๓.๑.๒.๒) ส.ป.ก. ได้นำความเห็นและข้อเสนอแนะตามแนวทางแรกของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามากำหนดเป็นแนวทางในการนำที่สาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามหนังสือ ที่ กส ๑๒๐๔/ว ๒๗๐๒ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๒๖ ดังนี้

(๑) แนวทางการพิจารณานำที่ดิน

(๑.๑) เมื่อที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชนร่วมกันแลวหรือได้เปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน หรือยังใช้ประโยชนอยู่ แต่ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้ใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแลว การจะนำที่ดินสาธารณประโยชนมาดำเนินการนั้น ส.ป.ก. ควรมีความพรอม คือ มีแผนงานงบประมาณ และกำลังคนที่จะดำเนินการอยางเพียงพอ และที่ดินนั้นมีสภาพเหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรม

(๑.๒) การจัดที่ดินของ ส.ป.ก. จะตองได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๑.๓) การคัดเลือกเกษตรกรและขนาดที่ดินตองเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(๑.๔) สิทธิในที่ดินเป็นไปตามมาตรา ๓๐ และการทำประโยชนตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เกี่ยวของ

(๒) ขั้นตอนการดำเนินการ

(๒.๑) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรให้พื้นที่มาดำเนินการ

(๒.๒) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นชอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวของภายในจังหวัดเพื่อขอข้อมูลหลักฐานที่ดิน ขอบเขต เนื้อที่ และหลักฐานการเลิกใช้ประโยชนของที่ดินนั้น

(๒.๓) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดส่งเรื่องให้ ส.ป.ก. เพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติ

(๒.๔) เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

๓.๑.๓) ความเห็น

๓.๑.๓.๑) เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากความเป็นมาแล้ว เห็นว่า ที่สาธารณประโยชน์ “บ้านดอนสมอ” ถูกถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลน้ำจืด อำเภอกระบุรี จังหวัดระนอง ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว เนื่องจากพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำจืด ครั้งที่ ๒/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๓๕ แล้ว ส.ป.ก. จึงมีอำนาจนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยเป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒)

๓.๑.๓.๒) การไม่นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นชอบเกี่ยวกับพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน และให้นำที่ดินที่สาธารณประโยชน์ “บ้านดอนสมอ” มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่ ส.ป.ก. กำหนดขั้นตอนไว้ ไม่ทำให้ที่ดินสาธารณประโยชน์ “บ้านดอนสมอ” ที่ถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วกลับเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันอีก เนื่องจากการกำหนดขั้นตอนดังกล่าวเป็นเพียงแนวปฏิบัติของ ส.ป.ก. ที่อาศัยอำนาจบังคับบัญชาสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาถือปฏิบัติเท่านั้น ทั้งตามความในมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิสูจน์หรือไม่ได้ให้อำนาจ ส.ป.ก. หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือกระทรวงมหาดไทยไปกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิสูจน์ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว การพิจารณาว่าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงต้องพิจารณาตามความเป็นจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ประกอบกันเป็นกรณีไป ซึ่งอาจพิสูจน์ตามแนวทางที่ ส.ป.ก. หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือกระทรวงมหาดไทยกำหนดก็ได้

๓.๘.๓.๓ การนำที่ดินที่ราชพัสดุมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑) ลักษณะ ที่มา ผลในทางกฎหมาย การถอนสภาพและการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ราชพัสดุของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะ ที่มา และผลในทางกฎหมายของที่ดินที่ราชพัสดุ ตลอดจนการถอนสภาพและการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ราชพัสดุของ ส.ป.ก. เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจเป็นประโยชน์ในการพิจารณาและวินิจฉัยว่าที่ดินที่ราชพัสดุที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ต่าง ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่จะถูกสภาพตามกฎหมาย หรือถูกเพิกถอนสภาพตามกฎหมายแล้วหรือไม่ และเพื่อประกอบการพิจารณาว่าที่ดินที่ราชพัสดุดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. และ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วหรือไม่ด้วย

๑.๑) ลักษณะของที่ดินที่ราชพัสดุ

หากพิจารณาจากบทบัญญัติตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ [๑๖๐] จะพบว่า ปัจจุบันที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุประกอบด้วย

๑.๑.๑) ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด

๑.๑.๒) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

๑.๑.๓) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย

ทั้งนี้ ตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติไม่ให้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์บางประเภทเป็นที่ราชพัสดุ ได้แก่

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย

(๒) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๓) อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) อสังหาริมทรัพย์ขององค์การมหาชน ซึ่งได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้หรือทรัพย์สินขององค์การมหาชนนั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๕) อสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้หรือทรัพย์สินของสถานศึกษานั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๖) อสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งซึ่งได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้หรือทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐนั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๗) อสังหาริมทรัพย์ที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติยกเว้นไว้ไม่ให้ถือเป็นที่ราชพัสดุ

๑.๒) ที่มาของที่ดินที่ราชพัสดุ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้ทรงมีพระบรมราชโองการเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ ให้รวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (กระทรวงการคลัง) เสียทางเดียว เพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไป กระทรวงการคลังจึงได้เข้าบริหารจัดการที่ราชพัสดุเรื่อยมา และได้ออกระเบียบ

---

[๑๖๐] มาตรา ๖ ที่ราชพัสดุ ได้แก่

(๑) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด

(๒) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

(๓) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย

กระทรวงการคลังวางหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารขึ้น และปรับปรุงเรื่อยมาเป็น “ระเบียบการปกครองและจัดหาประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕” ต่อมาได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารที่ดินของรัฐออกมาใช้บังคับอีกเป็นจำนวนมาก ทำให้การบริการที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลกระจัดกระจายออกไปอีก และเกิดปัญหาในการบริหารที่ไม่เป็นเอกภาพ จนกระทั่งในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๑๘ จึงได้มีประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๙๒ ตอนที่ ๕๔ ฉบับพิเศษ ให้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุขึ้นโดยเฉพาะ โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบเพื่อการประหยัดและขจัดปัญหางานซ้ำซ้อนกัน ซึ่งตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ราชพัสดุ หมายความถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์ของแผ่นดินดังต่อไปนี้ ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

๑.๒.๑) สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๑.๒.๒) สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์สำหรับใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

๑.๒.๓) อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้นที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท ดังนี้

(๑) ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย (หรือตามความในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ใช้คำว่า “ที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ”) คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เคยให้ความเห็นไว้เรื่องเสร็จที่ ๒๕๖-๒๕๗/๒๕๓๘ รวมความว่า “ที่ดินในเขตที่มีการประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ในราชการตามกฎหมาย หากทางราชการเข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้ามถือเป็นที่ราชพัสดุ เนื่องจากใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่หากทางราชการยังไม่เข้าใช้ประโยชน์หรือเข้าใช้ประโยชน์บางส่วนตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้าม ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้าม”

ปัจจุบันที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายเป็นที่ราชพัสดุตามความในมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒

(๒) ที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ที่ดินซึ่งทางราชการจัดให้เอกชนเช่าหรือเข้าทำประโยชน์

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ และปัจจุบันที่ราชพัสดุมีลักษณะและที่มาเป็นไปตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังที่กล่าวมาในหัวข้อที่ ๒.๒.๑ ลักษณะของที่ราชพัสดุ

๑.๓) ผลในทางกฎหมายของการเป็นที่ดินที่ราชพัสดุ

ผลในทางกฎหมายของการเป็นที่ดินที่ราชพัสดุ อาจแยกออกได้ตามประเภททรัพย์สินของแผ่นดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดังนี้

๑.๓.๑) ที่ดินที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ผลในทางกฎหมายของการเป็นที่ดินที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีดังนี้

๑.๓.๑.๑) ได้รับความคุ้มครองตามความในมาตรา ๑๓๐๕ มาตรา ๑๓๐๖ และมาตรา ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑.๓.๑.๒) ที่ดินที่ราชพัสดุเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์มีหน้าที่ในการปกครอง ดูแล และบำรุงรักษาที่ราชพัสดุตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒

๑.๓.๑.๓) การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ราชพัสดุที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติและต้องมีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ตามความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒

ตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ กล่าวคือ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่ดินสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย ตามความในมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ปัจจุบันยังไม่มีการออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ การโอนที่ดินดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มิใช่ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ยังคงมีผลใช้บังคับตามความในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไปก่อน

๑.๓.๑.๔) การถอนสภาพที่ดินที่ราชพัสดุที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและต้องมีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตามความในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒

การถอนสภาพที่ดินที่ราชพัสดุที่ดินสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และต้องมีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒

๑.๓.๒) ที่ดินที่ราชพัสดุที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ผลในทางกฎหมายของการเป็นที่ดินที่ราชพัสดุที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดามีดังนี้

๑.๓.๒.๑) ได้รับความคุ้มครองตามความในมาตรา ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑.๓.๒.๒) ที่ดินที่ราชพัสดุเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์มีหน้าที่ในการปกครอง ดูแล และบำรุงรักษาที่ดินที่ราชพัสดุตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒

๑.๓.๒.๓) การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ กล่าวคือ ที่ดินที่ราชพัสดุที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาตามความในมาตรา ๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีลักษณะเช่นเดียวกันกับที่ดินที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายตามความในมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒

๑.๔) การถอนสภาพที่ดินที่ราชพัสดุ

ในการศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสภาพที่ดินที่ราชพัสดุอาจแยกศึกษาออกได้เป็นตามกฎหมายอื่น และตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ดังนี้

๑.๔.๑) การถอนสภาพที่ดินที่ราชพัสดุตามกฎหมายอื่น

การถอนสภาพที่ดินที่ราชพัสดุตามกฎหมายอื่นเป็นการถอนสภาพที่ดินที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ โดยอาจแบ่งออกตามประเภทของที่ดินที่ราชพัสดุได้ดังนี้

๑.๔.๑.๑) ที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาไม่ใช่ทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และไม่ใช่ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ จึงไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือมาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่อาจโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาได้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มิใช่ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐ (ยังมีผลใช้บังคับโดยผลของมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒)

๑.๔.๑.๒) ที่ดินที่ราชพัสดุใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเป็นที่ราชพัสดุ เดิมการถอนสภาพต้องดำเนินการถอนสภาพตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งการถอนสภาพต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาและต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีการเลิกใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้วหรือที่ดินนั้นสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ทั้งนี้ในการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต้องมีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

การดำเนินการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่งผลให้ที่ดินดังกล่าวสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ที่ดินยังคงเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็น

กรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เนื่องจากไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์ไปให้บุคคลอื่นตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ปัจจุบันมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้การถอนสภาพที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา โดยต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการเลิกใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้วหรือที่ดินนั้นสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว และกระทรวงการคลังจะต้องไม่ประสงค์จะสงวนหรือหวงห้ามไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอีกต่อไป ทั้งนี้ในการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ต้องมีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

๑.๔.๒) การถอนสภาพที่ดินที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

เดิมที่ดินที่ราชพัสดุตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบด้วยที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ซึ่งทางราชการได้เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้ามแล้ว (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔ และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ ๒๕๖-๒๕๗/๒๕๓๘) แต่ในปัจจุบันที่ดินที่ราชพัสดุประกอบด้วย ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งการถอนสภาพที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายที่จะเป็นเหตุให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ต้องปรากฏข้อเท็จจริงครบองค์ประกอบของกฎหมายดังต่อไปนี้

๑.๔.๒.๑) มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก หรือมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น

๑.๔.๒.๒) กระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแก่ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้การถอนสภาพที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา โดยต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีการเลิกใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้วหรือที่ดินนั้นสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว และกระทรวงการคลังจะต้องไม่ประสงค์จะสงวนหรือหวงห้ามไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอีกต่อไป บัญญัติไว้แตกต่างจากองค์ประกอบการถอนสภาพที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามความในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากตามความในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้ต้องปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่ามีการเลิกใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้วหรือที่ดินนั้นสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว แต่การถอนสภาพที่ดินที่ราชพัสดุที่ทางราชการสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ กับการถอนสภาพที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการตามความในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีความคล้ายคลึงกัน อาจแตกต่างกันเพียงการใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติเท่านั้น

ในส่วนของที่ดินที่ราชพัสดุที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ในการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เนื่องจากไม่ใช่ที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่การจะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจต้องได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชัพสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ หรืออาจรับโอนมาตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒

๑.๕) ระยะวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพและการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ราชพัสดุ

ระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ และการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการที่ถูกถอนสภาพแล้วของ ส.ป.ก. อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ กรณีดังนี้

๑.๕.๑) กรณีกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลักในการพิจารณาระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพที่ดินและการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอาจแบ่งออกได้ดังนี้

๑.๕.๑.๑) ระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพที่ดิน

การถอนสภาพที่ดินจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข ๒ ประการ ประการที่ ๑ มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ประการที่ ๒ กระทรวงการคลังได้ให้

ความยินยอมแก่ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมข้อเท็จจริงจึงขึ้นกับว่า เงื่อนไขประการใดเกิดขึ้นและทำให้องค์ประกอบในการถอนสภาพที่ดินครบถ้วน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกาให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลักจะเกิดขึ้นก่อนเงื่อนไขประการที่ ๒ ระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพที่ดินจึงต้องพิจารณาเงื่อนไขประการที่ ๒ เป็นหลัก กล่าวคือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการทันทีที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอม

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติอาจเป็นไปได้ว่า ก่อนที่จะให้ความยินยอมแก่ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงการคลังอาจต้องพิจารณาองค์ประกอบในการถอนสภาพตามความในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบด้วย กล่าวคือ กระทรวงการคลังอาจต้องพิจารณาว่า ที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะมีข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการเลิกใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้วหรือที่ดินนั้นสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วหรือไม่ และอาจต้องสอบถาม เพื่อขอรับความยินยอมจากทางราชการที่เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวด้วย

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า ก่อนที่จะให้ความยินยอมแก่ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะที่ดินได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ และทางราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้ว กระทรวงการคลังต้องพิจารณาด้วยหรือไม่ว่าทางราชการได้เลิกใช้และหรือไม่ต้องการสงวนหรือหวงห้ามอีกต่อไป โดยจำเป็นต้องสอบถามและขอรับความยินยอมจากทางราชการที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามกฎหมายด้วยหรือไม่

๑.๕.๑.๒) ระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน

หากถือว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลักมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการตั้งแต่เวลาที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอม ระยะเวลาในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ถูกถอนสภาพดังกล่าวของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ควรเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อใด

เมื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔ (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๒๕๖-๒๕๗/๒๕๓๘ (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) และเรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘ (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ตามที่กล่าวมาในข้อ ๓.๒.๑.๑ ๑) ๑.๒) ระยะเวลาในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

ควรเริ่มต้นตั้งแต่ขณะที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติโครงการและแผนงานที่ชัดเจนตามที่ ส.ป.ก. เสนอเรียบร้อยแล้วหรือขณะที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอมแก่ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แล้วแต่ว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติหรือกระทรวงการคลังให้ความยินยอมหลังสุด กล่าวคือ หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติก่อน และกระทรวงการคลังให้ความยินยอมภายหลังคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติ กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะตกเป็นของ ส.ป.ก. ขณะที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอม ซึ่งเป็นเวลาเดียวกันกับที่ที่ดินถูกถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก แต่หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติภายหลังจากที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะตกเป็นของ ส.ป.ก. ขณะที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่ที่ดินถูกถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลักแล้ว

ทั้งนี้ การพิจารณาว่า ช่วงเวลาระหว่างที่ที่ดินถูกถอนสภาพไปจนถึงเวลาที่ที่ดินตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. หน่วยงานใดจะเป็นผู้ดูแลที่ดินที่ถูกถอนสภาพอาจพิจารณาจากการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าเมื่อที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะถูกถอนสภาพ ส่งผลให้ที่ดินดังกล่าวสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ที่ดินยังคงเป็นที่ราชพัสดุซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง ดังนั้น ช่วงเวลาระหว่างที่ที่ดินถูกถอนสภาพไปจนถึงเวลาที่ที่ดินตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกถอนสภาพยังคงเป็นของกระทรวงการคลัง และกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา ส่วนที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการที่ถูกถอนสภาพตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่งผลให้ที่ดินดังกล่าวสิ้นความเป็นที่ราชพัสดุ และไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังอีกต่อไป และเมื่อพิจารณาความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เกี่ยวกับที่ดินที่ถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗ อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินที่ถูกถอนสภาพดังกล่าวควรเป็นของ ส.ป.ก.

๑.๕.๒) กรณีกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกา ตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการพิจารณาระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพที่ดินและการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน อาจแบ่งออกได้ดังนี้

๑.๕.๒.๑) ระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพที่ดิน

เงื่อนไขในการถอนสภาพที่ดินในกรณีนี้ไม่ต่างจากกรณีที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก กล่าวคือ ต้องครบเงื่อนไข ๒ ประการดังกล่าวมา แต่ระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพอาจแตกต่างกันในบางกรณี เช่น หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติโครงการและแผนงาน และอนุมัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยกระทรวงการคลังให้ความยินยอมก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เวลาเริ่มต้นที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ก็คือเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ แต่หากกระทรวงการคลังให้ความยินยอมภายหลังกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

เวลาเริ่มต้นที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดิน คือ เวลาที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอม

๑.๕.๒.๒) ระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในกรณีนี้ต่างจากกรณี ที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลักในบางกรณี เช่น หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติโครงการและแผนงาน และอนุมัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยกระทรวงการคลังให้ความยินยอมก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เวลาเริ่มต้นที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะตกเป็นของ ส.ป.ก. คือ เวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ แต่หากกระทรวงการคลังให้ความยินยอมภายหลังกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เวลาเริ่มต้นที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะตกเป็นของ ส.ป.ก. คือ เวลาที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอม

๒) ความเป็นมา และแนวทางในการดำเนินการนำที่ดินที่ราชพัสดุมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การกล่าวถึงความเป็นมาของการนำที่ดินที่ราชพัสดุมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจแยกตามประเภททรัพย์สินของแผ่นดินได้ดังนี้

๒.๑) ที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ในอดีตที่ผ่านปรากฏหลักฐานการนำที่ดินที่ราชพัสดุที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดามาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จำนวน ๑๑๖ แปลง ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินท้องที่จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดนครนายก และจังหวัดปราจีนบุรี โดยกระทรวงการคลังมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค.๐๔๐๓/๑๓๙๔๖ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๑ แจ้งตอบหนังสือ ที่ กส.๐๓๐๔/๑๐๓๔ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ และหนังสือ ที่ กส.๐๓๐๔/๙๐๙ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ อนุญาตให้นำที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ โดยมีเงื่อนไขว่า จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นมิได้ หากเลิกใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องส่งคืนกรมธนารักษ์ และพร้อมกับหนังสือฉบับดังกล่าว กระทรวงการคลังได้มอบให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้นำที่ดินที่ราชพัสดุไปดำเนินการดังกล่าวแทนกระทรวงการคลัง โดยให้มีอำนาจดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ จัดที่ดินดังกล่าวให้เช่า หรือบอกเลิกการเช่าให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ ส.ป.ก. มีอำนาจลงนามในสัญญาเช่า หรือบอกเลิกการเช่าแทนกระทรวงการคลัง

๒.๑.๒ ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดประโยชน์ในที่ดินในฐานะผู้ให้เช่า โดยให้ค่าเช่าและผลประโยชน์อื่นที่ได้จากการจัดให้เช่าเป็นของ ส.ป.ก. ทั้งสิ้น

๒.๑.๓ การดำเนินการทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ ส.ป.ก. มีอำนาจแทนกระทรวงการคลังในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา ในฐานะโจทก์หรือจำเลยในคดีจนถึงที่สุด และให้มีอำนาจแต่งทนายความ การยอมรับตามที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งเรียกร้อง การถอนฟ้อง การประนีประนอมยอมความ สละสิทธิหรือใช้สิทธิในการอุทธรณ์ฎีกา หรือขอให้พิจารณาคดีใหม่ รับเงินค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับคดีในศาล และให้มีอำนาจดำเนินการบังคับคดีได้ด้วย

๒.๑.๔ หาก ส.ป.ก. เลิกดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจหน้าที่ที่รับมอบสิ้นสุดลง และให้นำที่ดินส่งคืนกระทรวงการคลัง

๒.๒) ที่ดินที่ราชพัสดุใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

หากจะกล่าวถึงความเป็นมาของการนำที่ดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน อาจแยกกล่าวถึงออกได้เป็น ๒ ช่วงเวลา ดังนี้

๒.๒.๑) ช่วงเวลาภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๑๘ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นวันเดียวกับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับ แต่เนื่องจากในขณะเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. .... ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอยู่ในความดูแลของอธิบดีกรมที่ดินตามความในมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. .... จึงได้กำหนดให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะโดยไม่ต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับ จึงก่อให้เกิดข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. เนื่องจากทำให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งถือเป็นที่ดินที่ราชพัสดุ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๗๖/๒๕๒๙ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอาศัยการถอนสภาพตามความในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ โดยหากจะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องดำเนินการถอนสภาพตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

๒.๒.๒) ช่วงเวลาภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

เมื่อเกิดข้อขัดข้องในการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เนื่องจากบทบัญญัติตามความในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงได้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งตามความในมาตรา ๒๖ (๒) ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้วโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ภายหลังแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จ ที่ ๓๘๒/๒๕๓๔ (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) และเรื่องเสร็จที่ ๒๕๖-๒๕๗/๒๕๓๘

(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ความว่า “ที่ดินในเขตที่มีการประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการตามกฎหมาย หากทางราชการเข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้าม ถือเป็นที่ราชพัสดุ เนื่องจากใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่หากทางราชการยังไม่เข้าใช้ประโยชน์หรือเข้าใช้ประโยชน์บางส่วนตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้าม ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้าม” ส.ป.ก. จึงสามารถนำที่ดินในเขตที่มีการประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของราชการตามกฎหมายหรือตามความต้องการของทางราชการมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เฉพาะบริเวณที่ทางราชการได้เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้ามแล้ว โดยความยินยอมของกระทรวงการคลัง

ในการนำที่ราชพัสดุมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์และเลขาธิการ ส.ป.ก. ได้ทำบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการนำที่ราชพัสดุไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๗ สรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

๒.๒.๒.๑) ที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้วไม่สมควรนำไปจัดให้ราษฎรโดยวิธีการเช่าซื้อ แต่ให้ออกเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ให้แก่เกษตรกรเท่านั้น เพื่อป้องกันการซื้อขายที่ดิน ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้น

๒.๒.๒.๒) กรมธนารักษ์ และ ส.ป.ก. เห็นควรสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล โดยหลักการจะพิจารณาเฉพาะที่ดินที่รัฐบาลได้มาโดยการสงวนหวงห้ามไว้ใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ และส่วนราชการไม่มีความจำเป็นต้องสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการต่อไป โดยกรมธนารักษ์จะพิจารณาเสนอขอให้กระทรวงการคลังให้ความยินยอมเฉพาะพื้นที่ที่มีความเหมาะสมจะนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒.๒.๒.๓) เมื่อกระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ให้ ส.ป.ก. สำรวจพื้นที่ทางกายภาพว่า พื้นที่ใดเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่สามารถนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดย

(๑) ไม่เป็นพื้นที่เขตเมือง หรือชุมชนอยู่อาศัย

(๒) ไม่เป็นพื้นที่ป่าไม้ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตต้นน้ำลำธาร ภูเขา เขตพื้นที่สัมปทานทรัพยากรธรรมชาติ

(๓) ไม่เป็นพื้นที่ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ถนน ทุ่งเลี้ยงสัตว์ บึงสาธารณะ

(๔) ไม่เป็นพื้นที่ที่ประชาชนโต้แย้งกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยการจัดทำแผนที่แบ่งแยกทางกายภาพเป็นแผนที่สองสี ลงแนวเขตพื้นที่เมือง

๒.๒.๒.๔) ที่ราชพัสดุที่จะนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถ้ามีราษฎรถือครองที่ดินอยู่แล้ว และมิได้โต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก. จะพิจารณานำพื้นที่ที่ราษฎรมีฐานะยากจนและใช้ประกอบการเกษตรไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่วนพื้นที่ที่เป็นสถานที่ราชการ ชุมชนอาศัย หรือพื้นที่ประกอบการพาณิชย์ หรือประกอบธุรกิจการเกษตรจะกันออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้กรมธนารักษ์นำไปจัดให้เช่าตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและที่ดินที่มีการประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของราชการตามกฎหมายหรือ

ตามความต้องการของทางราชการที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจกล่าวถึงได้โดยสังเขปดังนี้

(๑) ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และอำเภอท่าตะโก จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๔๘๓

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหนังสือที่ กษ ๑๒๐๔/๒๒๘๙๒ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๓๕ ถึงกระทรวงการคลัง เพื่อขอให้พิจารณาให้ความยินยอมให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาฯ ซึ่งกองทัพบกไม่มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการทหารในท้องที่จังหวัดนครสวรรค์ และได้ส่งคืนให้กรมธนารักษ์เสร็จสิ้นแล้ว โดยจะเข้าดำเนินการเฉพาะพื้นที่ที่ได้เข้าไปสำรวจแล้วเห็นว่าเหมาะสมแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเป็นพื้นที่ทางทหารหรือส่วนราชการอื่นไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์เท่านั้น

กระทรวงการคลังมีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๗/๗๖๒๙ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๓๖ แจ้งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทราบว่า มีความยินดีให้ความร่วมมือในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ดังกล่าว

ที่ดินในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาฯ ในท้องที่จังหวัดนครสวรรค์ มีเนื้อที่ประมาณ ๔๙๖,๕๐๐ ไร่ ตั้งอยู่ในเขตปกครองท้องที่ ๔ อำเภอ ได้แก่ อำเภอท่าตะโก อำเภอไพศาลี อำเภอตาคลี และอำเภอตากฟ้า ในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตากฟ้าในท้องที่อำเภอตาคลีและอำเภอตากฟ้า จังหวัดนครสวรรค์ ทับซ้อนกับพื้นที่บางส่วนในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาฯ เนื้อที่ประมาณ ๑๘๐,๖๐๐ ไร่ มีเนื้อที่คงเหลือประมาณ ๓๑๕,๙๐๐ ไร่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงอนุมัติในหลักการให้กำหนดพื้นที่คงเหลือดังกล่าว เพื่อเตรียมดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๖ เรื่องที่ ๔.๑๓

(๒) ที่ราชพัสดุแปลง สฎ.๘๔๘ (บ่อถ่านศิลา) อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ที่ราชพัสดุแปลง สฎ.๘๔๘ เป็นที่ดินที่มีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ ที่ ๔/๔๕๑ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๔๕๙ ให้กระทรวงเกษตราธิการสงวนบ่อถ่านศิลาไว้เป็นที่หลวงพิเศษ ซึ่งในปีเดียวกัน ได้มีบันทึกของอุปราชย์ปักษ์ใต้ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๕๙ รับสนองพระราชโองการดังกล่าว โดยอ้างสารตราพระพิรุณทร ที่ ๕/๔๖๘ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๕๙ ซึ่งห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าไปตรวจหาแร่ในที่ดินที่ได้สงวนไว้เป็นที่หลวงพิเศษตามพระบรมราชโองการ ต่อมาได้มีการสำรวจขึ้นทะเบียนไว้ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๔๖๐ โดยหวงห้ามที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลาในท้องที่อำเภอพุนพิน อำเภอพระแสง และกิ่งอำเภอเคียนซา อำเภอบ้านนาสาร ไว้เนื้อที่ประมาณ ๙๐๐,๐๐๐ ไร่ ในจำนวนนี้เป็นเนื้อที่ที่อยู่ในเขตกิ่งอำเภอเคียนซาประมาณ ๓๓๖,๘๖๖ ไร่ วัตถุประสงค์ของการหวงห้ามเพื่อสงวนถ่านหิน และในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ ตำบลเคียนซา อำเภอบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการเหมืองแร่ของรัฐ และเป็นการหวงห้ามต่อจากการหวงห้ามตามพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ จึงถือว่า ที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามโดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวครอบคลุมพื้นที่ทั่วบริเวณที่ดินที่รัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการสงวนไว้เป็นที่หลวงพิเศษด้วย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๒๘๗/๒๕๔๔ เห็นว่าที่ดิน

ดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะมาตั้งแต่รัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการสงวนไว้เป็นที่หลวงพิเศษ และเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

กรมป่าไม้ได้ประกาศกำหนดพื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติครอบคลุมหรือทับซ้อนที่ราชพัสดุแปลง สฎ.๘๔๘ จำนวน ๓ ป่า คือ ป่าคุ้มครองและสงวน ป่าคลองเหียน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๙ (พ.ศ. ๒๕๐๕) ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าย่านยาว-ป่าเขาวงและป่ากระชุม ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘๐๗ (พ.ศ. ๒๕๒๑) และป่าสงวนแห่งชาติ ป่าบางเบาและป่าคลองเชียด ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๕๘ (พ.ศ. ๒๕๑๑) รวมเนื้อที่ประมาณ ๕๖๐,๗๒๕ ไร่ สำหรับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ทับซ้อนกับที่ราชพัสดุแปลง สฎ.๘๔๘ ทั้ง ๓ ป่าดังกล่าว กรมป่าไม้ได้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้เป็นเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร และป่าเศรษฐกิจเสื่อมโทรม มอบให้ ส.ป.ก. มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ส.ป.ก. จึงนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๖ เรื่องที่ ๔.๒ อนุมัติให้กำหนดที่ราชพัสดุแปลง สฎ.๘๔๘ เนื้อที่ประมาณ ๗๗๙,๐๐๐ ไร่ เพื่อเตรียมดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

กระทรวงการคลังมีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๗/๔๒๐๘๐ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๐ อนุญาตให้ ส.ป.ก. นำที่ดินที่ราชพัสดุแปลง สฎ.๘๔๘ เนื้อที่ประมาณ ๓๘๑,๖๙๒ ไร่ ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีเงื่อนไขว่าต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยวิธีการให้เช่าเท่านั้น (ห้ามเช่าซื้อ) และห้ามมิให้โอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ราษฎร และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการนำที่ราชพัสดุไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ระหว่างอธิบดีกรมธนารักษ์และเลขาธิการ ส.ป.ก. เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๗ โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๑ กำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินดังกล่าว และให้จัดให้เกษตรกรเช่าตามความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ตามเงื่อนไขของกระทรวงการคลังดังกล่าว

๓) ตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำที่ดินที่ดินที่ราชพัสดุมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓.๑) ปัญหาการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเขาห้วยมะหาด ป่าเขานั่งยอง และป่าเขาครอกตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เนื้อที่ประมาณ ๑๗,๘๑๑ ไร่ ซึ่งทับซ้อนกับที่ดินที่หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลสำนักกะท้อน อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๔๙๒ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓.๑.๑) ความเป็นมา

๓.๑.๑.๑) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลสำนักกะท้อน อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๔๙๒ ออกตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ เพื่อประโยชน์ในราชการกรมป่าไม้ และมีอธิบดีกรมป่าไม้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดิน

๓.๑.๑.๒) ต่อมามีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เนื้อที่ประมาณ ๑๗,๘๑๑ ไร่ ทับซ้อนกับที่ดินที่มีการหวงห้ามไว้ตามข้อ ๕.๒.๑

๓.๑.๑.๓) กรมป่าไม้มีหนังสือ ด่วนที่สุดที่ กษ ๐๗๑๐.๐๑/๓๔๔๐๐ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ นำส่งหนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุดที่ กษ ๐๗๑๐.๐๑/๒๓๕๕ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ พร้อมเอกสารที่นำเรียนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. เพื่อทราบและเป็นการประสานงาน

๓.๑.๑.๔) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อนุมัติให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและดำเนินการปฏิรูปที่ดินในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๖ เรื่องที่ ๔.๑ เนื้อที่ประมาณ ๙,๐๓๑.๒๕ ไร่

๓.๑.๑.๕) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗

๓.๑.๑.๖) ผลการตรวจสภาพป่าเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๙ มีพื้นที่ที่ไม่สมควรนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมทั้งสิ้น ๔ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๒,๓๐๔-๒-๘๐ ไร่ โดยป่าไม้จังหวัดลงนามเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดลงนามเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๙

๓.๑.๑.๗) ปัจจุบันยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

๓.๑.๒) ข้อกฎหมายจากความเห็นทางกฎหมาย

๓.๑.๒.๑) คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ ๒๕๖-๒๕๗/๒๕๓๘ ให้ความเห็นไว้ในทำนองเดียวกันความว่า “ที่ราชพัสดุตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบด้วยที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ส่วนที่ทางราชการได้เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้ามแล้ว”

ปัจจุบันพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖ บัญญัติให้ที่ดินที่ราชพัสดุ ประกอบด้วยที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย ซึ่งในส่วนของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ว่า ทางราชการต้องได้เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้ามแล้ว ดังเช่นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ดังกล่าวข้างต้น

๓.๑.๒.๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๐๖/๒๕๔๐ ความว่า “ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ แม้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะถูกยกเลิกโดยมาตรา ๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไปตามมาตรา ๑๐

แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ การจะนำที่ดินที่มีการหวงห้ามไปใช้ในกิจการอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์เดิมของการหวงห้าม โดยหลักเกณฑ์ทั่วไปจะต้องมีการถอนการหวงห้ามก่อน ซึ่งมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดวิธีการถอนการหวงห้ามไว้ว่าให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษีกานั้นด้วย แต่เพื่อให้สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปได้ด้วยความสะดวกรวดเร็ว มาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จึงกำหนดว่า เมื่อกระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว โดยไม่ต้องถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ดังนั้น ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แห่งราชการกรมป่าไม้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลสำนักกะท้อน อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๔๙๒ เมื่อจะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลังตามความในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ก่อน ทั้งนี้ แม้ต่อมาจะมีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ทับซ้อนกับที่ดินที่มีการหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ก็ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพการหวงห้าม ดังนั้น การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้ ก็ไม่มีผลเป็นการเพิกถอนสภาพการหวงห้ามที่ดิน เมื่อที่ดินยังมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้ามอยู่ การนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลังก่อน แม้กรมป่าไม้จะเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบก็ตาม”

๓.๑.๓) ความเห็น

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบความเห็นทางกฎหมายอาจกล่าวได้ว่า ที่ดินตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและดำเนินการปฏิรูปที่ดินในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๖ เรื่องที่ ๔.๑ เนื้อที่ประมาณ ๙,๐๓๑.๒๕ ไร่ มี ๒ สถานะ คือ เป็นที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย กล่าวคือ เป็นที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลสำนักกะท้อน อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๔๙๒ ออกตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ เพื่อประโยชน์ในราชการกรมป่าไม้ ซึ่งถือเป็นที่ราชพัสดุตามความในมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ และเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

หาก ส.ป.ก. ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ดังกล่าว ส.ป.ก. ต้องดำเนินการให้ครบทั้ง ๒ ประการดังต่อไปนี้

๓.๑.๓.๑) ดำเนินการเพื่อให้มีการถอนสภาพที่หวงห้ามตามความในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ดังนี้

(๑) ขอรับความยินยอมจากกระทรวงการคลังเพื่อให้ ส.ป.ก. นำที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่

ตำบลห้วยโป่งและตำบลสำนักกะท้อน อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๔๙๒ ในส่วนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและดำเนินการปฏิรูปที่ดินในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๖ เรื่องที่ ๔.๑ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื้อที่ประมาณ ๙,๐๓๑.๒๕ ไร่ โดยควรขอรับความยินยอมเฉพาะส่วนที่เหลือจากการตรวจสภาพป่าแล้ว (หักพื้นที่ที่ไม่สมควรนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมทั้งสิ้น ๔ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๒,๓๐๔-๒-๘๐ ไร่)

(๒) หากกระทรวงการคลังให้ความยินยอมตาม ๑) แล้ว ส.ป.ก. ควรนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่ออนุมัติให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ดังกล่าวในอีกสถานะหนึ่ง กล่าวคือ ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลห้วยโป่งและตำบลสำนักกะท้อน อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๔๙๒

(๓) ดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เพื่อให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินตาม ๑) ต่อไป

๓.๑.๓.๒) อาศัยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินประกอบข้อเท็จจริงในข้อ ๓.๑.๑.๔) - ๓.๑.๑.๖) เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามความในมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๓.๘.๓.๔ การนำที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑) ลักษณะ ที่มา ผลในทางกฎหมาย การเปลี่ยนสถานะที่ดินและการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะ ที่มา และผลในทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตลอดจนเปลี่ยนสถานะที่ดินและการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าของ ส.ป.ก. เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจเป็นประโยชน์ในการพิจารณาและวินิจฉัยว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ต่าง ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และ/หรือเป็นที่ดินของรัฐประเภทอื่น เป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่จะถูกเปลี่ยนสภาพตามกฎหมายหรือไม่ และเพื่อประกอบการพิจารณาว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าดังกล่าว ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. และ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วหรือไม่ด้วย

๑.๑) ลักษณะของที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนเคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมาก่อนแล้ว แม้จะทอดทิ้งปล่อยไว้ไหรกร้างว่างเปลาเพียงใดก็หาใช่ที่ดินรกร้างว่างเปลาไม่

๑.๒) ที่มาของที่ดินรกร้างว่างเปล่า

คณะทำงานพิจารณากำหนดแนวทางในการดูแลรักษาการคุ้มครองป้องกันและการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๐๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ ได้เสนอความเห็นไว้ว่า ที่ดินรกร้างว่างเปลาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งสิ้น ดังนั้น จึงต้องประกอบด้วย

องค์ประกอบที่สำคัญตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) (๒) (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ จะต้องถูกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันด้วย หากไม่มีลักษณะดังกล่าว ก็คงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยเป็นไปตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๘๕๖-๘๕๗/๒๕๐๘ ที่ ๒๙๒/๒๕๐๒ ที่ ๕๓๘๙/๒๕๓๔ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ ๒๕๓๘ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย จึงอาจแยกประเภทได้ดังนี้

๑.๒.๑) ที่รกร้างว่างเปล่าที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชนหรือสงวนหวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน เชน ที่เขา ภูเขา ปริมณฑลเขาหรือภูเขา ๔๐ เมตรตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปลาอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ที่ดินที่จัดหาผลประโยชนตามมาตรา ๑๐ หรือ ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

๑.๒.๒) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งประชาชนอาจได้สิทธิมาตามกฎหมายที่ดินตามความในมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑.๓) ผลในทางกฎหมายของการเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

๑.๓.๑) ที่รกร้างว่างเปลาที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชนหรือสงวนหวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ได้รับความคุ้มครองตามความในมาตรา ๑๓๐๕ มาตรา ๑๓๐๖ และมาตรา ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑.๓.๒) ที่ดินรกร้างว่างเปลาที่เป็นทรัพยสินของแผ่นดินธรรมดา สามารถนำไปใชประโยชนได้อย่างกว้างขวาง เชน

๑.๓.๒.๑) การนำที่ดินตามความในมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไปจัดให้ประชาชนตามความในมาตรา ๒๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และมาตรา ๓๐ ประกอบ มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งนี้ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการจัดที่ดินแหงชาติตามความในมาตรา ๒๐ (๑) (๓) (๕) (๖) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๑.๓.๒.๒) การนำที่ดินไปให้ประชาชนใช้ประโยชนร่วมกัน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแหงชาติอาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐ (๔) ประมวลกฎหมายที่ดิน ที่จะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชนร่วมกัน และการดำเนินการดังกล่าวต้องเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแหงชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ว่าด้วยการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชนร่วมกัน ขอ ๔ และขอ ๖

๑.๓.๒.๓) การนำที่ดินไปให้สวนราชการใช้ประโยชน นอกจากกระทรวง ทบวง กรม และองคกรปกครองสวนท้องถิ่นจะมีสิทธิขอใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุแล้ว ก็ยังมีสิทธิขอใช้ที่ดินของรัฐในสวนที่กรมที่ดินดูแลได้อีกด้วย โดยการขอขึ้นทะเบียนตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ทวิ ได้อีกทางหนึ่ง

๑.๓.๒.๔) การนำที่ดินไปกำหนดเพื่อการอนุรักษธรรมชาติ ที่ดินรกร้างว่างเปลาที่ประกอบด้วยทรัพยากรธรรมชาติ สามารถนำไปกำหนดให้เป็นที่ปาสงวนแหงชาติ อุทยานแหงชาติ เขตรักษาพันธุสัตวปา หรือเขตปาไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีได้

๑.๓.๒.๕) การนำที่ดินไปจัดหาผลประโยชน ซึ่งอาจแบงได้เป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นการแสวงหาผลประโยชนจากทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในที่ดินนั้น

เช่น การทำเหมืองแร่ การทำป่าไม้ การระเบิดหรือย่อยหิน การขุดตักดินลูกรัง ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ซึ่งได้แก่ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กรมทรัพยากรธรณี กรมป่าไม้ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี ส่วนการจัดหาผลประโยชน์ในด้านอื่น ๆ สามารถดำเนินการได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒

๑.๔) การเปลี่ยนสถานะที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ในการศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเปลี่ยนสถานะที่ดินรกร้างว่างเปล่า อาจแยกศึกษาออกได้เป็นตามกฎหมายอื่น และตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ดังนี้

๑.๔.๑) การเปลี่ยนสถานะที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามกฎหมายอื่น

อาจแบ่งออกตามลักษณะของการสงวนหรือหวงห้ามได้ดังนี้

๑.๔.๑.๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตป่าไม้ถาวร

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจำแนกประเภทที่ดินที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาเพิ่มเติมตามลำดับ ดังนี้

(๑) ในการประชุม เรื่อง การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๐๓ เพื่อปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประธานที่ประชุมได้แจ้งความมุ่งหมายที่จะจำแนกประเภทที่ดินเพื่อกำหนดเขตป่าไม้ โดยกรมป่าไม้ จะได้ดำเนินการสงวนคุ้มครองและดูแลรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติสืบไป กับกำหนดเขตที่ดินที่จะนำมาจัดสรรให้ประชาชนใช้เป็นที่อยู่อาศัยประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ โดยจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินตามโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน และกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ซึ่งในที่สุดที่ประชุมได้ลงมติ ดังนี้

(๑.๑) เพื่อประกอบการพิจารณากำหนดเขตป่าสงวนคุ้มครองให้กรมป่าไม้นำแผนที่ประเทศไทย ๑ : ๑,๐๐๐,๐๐๐ แสดงเขตป่าสงวนคุ้มครองและป่าที่อยู่ระหว่างดำเนินการสงวนคุ้มครอง จำนวน ๘๓๘ แปลง โดยหมายแยกสีเสนอที่ประชุม

สำหรับป่านอกจากที่กล่าวข้างต้นให้กรมป่าไม้มีแผนการที่จะสงวนคุ้มครองต่อไปนั้น ให้พิจารณาจากแผนที่รูปถ่ายทางอากาศที่กระทรวงกลาโหมในขณะนั้นได้ถ่ายไว้แล้ว โดยให้ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงเกษตร และผู้แทนกรมที่ดินเชิญผู้ชำนาญการทางแผนที่จากรูปถ่ายทางอากาศมาร่วมพิจารณาด้วย

(๑.๒) การดำเนินการขั้นต่อไป เมื่อได้หมายเขตป่าดังกล่าวลงในแผนที่แล้วจะได้จัดพิมพ์แผนที่มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ส่งให้ทางจังหวัดท้องที่เพื่อให้คณะกรรมการคัดเลือกที่ดินส่วนจังหวัดสำรวจพิจารณาเขตป่านั้น ๆ ว่ามีราษฎรอยู่มากน้อยเพียงใด จะจัดให้ผู้บุกรุกเข้าไปอยู่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอพยพออกจากป่าที่จะสงวนคุ้มครอง โดยจัดที่ดินนอกเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองให้แทนได้ อย่างใด เมื่อใด และพิจารณาว่าจะสมควรสงวนคุ้มครองในบริเวณพื้นที่เพียงใด ด้วยเหตุผลประการใด หรือถ้าเห็นว่า เป็นป่าเพียงเล็กน้อยและไม่สำคัญ การเปิดให้ราษฎรขออนุญาตจับจองก็ให้คณะกรรมการคัดเลือกที่ดินส่วนจังหวัดเสนอความเห็นเพื่อนำมาพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินต่อไป

ในการสำรวจเขตป่าไม้ต้องปักหลักเขต ให้จัดทำโดยประมาณ มีหลักฐานพอจะอ้างอิงยืนยันได้เฉพาะจุดสำคัญ ต่อเมื่อคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินมีมติประการใดแล้ว จึงดำเนินการให้เป็นหลักฐาน [๑๖๑]

(๒) กระทรวงมหาดไทยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งอนุมัติโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน และอนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ออกคำสั่ง ที่ ๘๐๐/๒๕๐๓ สั่ง ณ วันที่ ๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ (พลตำรวจเอกหลวงชาติ ตระการโกศล) และผู้แทนกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้คณะกรรมการมีหน้าที่ดังนี้

(๒.๑) ควบคุมรับผิดชอบดำเนินการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินที่สมควรเก็บรักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร กับที่ดินที่สมควรจัดให้ประชาชนใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ ให้เป็นไปตามโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินของกระทรวงมหาดไทย

(๒.๒) ให้คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินคัดเลือกคณะอนุกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินสำหรับจังหวัดที่มีการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินตามที่คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินจะมอบหมายให้ดำเนินการในจังหวัดนั้น

(๓) คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินได้เสนอความเห็นในการดำเนินการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินผ่านกระทรวงมหาดไทยต่อคณะรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

(๓.๑) ให้จังหวัดประกาศเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองไว้และป่าที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่โดยประมาณตามแผนที่ให้ราษฎรและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทราบทั่วไป

(๓.๒) คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินจะได้จัดคณะสำรวจและสายสำรวจออกทำการสำรวจหมายเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองให้เป็นการแน่นอน และจะได้สำรวจการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองไว้ให้เป็นหลักฐานและเพื่อประกอบการพิจารณาว่า ที่ดินซึ่งราษฎรได้ครอบครองอยู่นั้นควรจะสงวนคุ้มครองไว้ หรือควรกันเขตออกให้ราษฎรประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพต่อไป และจะได้ทำการสำรวจป่าที่จะเปิดจัดสรรเพื่อการเกษตรให้ทราบความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ เพื่อความเหมาะสมในการดำเนินงานตามโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

(๓.๓) ขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการว่าบริเวณป่าที่คณะอนุกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดเห็นสมควรกำหนดเป็นป่าสงวนคุ้มครองเป็นป่าที่จะรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวร หากทบวงการเมืองใดประสงค์จะเข้าใช้ประโยชน์ต้องทำความตกลงกับกระทรวงเกษตร และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป

(๓.๔) ป่าที่เห็นควรเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้น ให้จังหวัดและอำเภอท้องที่ดำเนินการจัดสรรให้ประชาชนตามโครงการ

---

[๑๖๑] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ (เรื่องเสร็จที่ ๗๗๕/๒๕๖๑)

และระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๐๒

(๓.๕) การส่งโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศโดยละเอียดของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำลังร่วมกันพิจารณาอยู่ในขณะนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำ Survey for Land Use Classsification ให้เป็นไปตามหลักวิชาการ เพราะจะเป็นประโยชน์แก่การวางโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เป็นผลดียิ่ง ๆ ขึ้นในภายหน้า และมีความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ดังที่ได้ชี้แจงเพื่อทราบแล้ว จึงขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จัดลำดับความสำคัญของโครงการเป็นพิเศษตามนโยบายของรัฐบาลต่อไป [๑๖๒]

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินเกี่ยวกับการดำเนินการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน การประมวลผลและการจำแนกประเภทที่ดินดังกล่าวข้างต้นเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ [๑๖๓]

(๔) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ เห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน คณะอนุกรรมการอำนวยการจำแนกประเภทที่ดิน คณะอนุกรรมการจำแนกที่ดินส่วนจังหวัด และคณะอนุกรรมการฝ่ายวิชาการ รวมทั้งให้หน่วยราชการต่าง ๆ ให้ความร่วมมือแก่คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน คณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ และกรมพัฒนาที่ดินด้วย

(๕) ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ สภาคณะปฏิวัติได้มีคำสั่งยุบกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และปรับปรุงแบ่งส่วนราชการใหม่ กรมพัฒนาที่ดินจึงไปสังกัดอยู่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน คณะอนุกรรมการอำนวยการจำแนกที่ดิน คณะอนุกรรมการฝ่ายวิชาการ และคณะอนุกรรมการจำแนกที่ดินส่วนจังหวัด

(๖) จากการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล และการปรับปรุงส่วนราชการ ตลอดจนการแบ่งส่วนราชการ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินหลายชุด และเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๒๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน (ชุดที่ ๑๕) ขึ้นใหม่ ให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๖.๑) ประสานงาน ควบคุม และพิจารณาจำแนกที่ดินในพื้นที่ที่สมควรจะรักษาไว้เป็นป่าไม้ เพื่อให้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไป

(๖.๒) พิจารณาพื้นที่ที่สมควรจะนำมาจัดสรรให้ประชาชนใช้ประกอบการเกษตรกรรมหรืออย่างอื่น ๆ โดยให้เป็นไปตามหลักการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้วเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาลงมติให้จำแนกที่ดิน เพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

(๖.๓) พิจารณากลั่นกรอง เรื่องเกี่ยวกับการขอเปลี่ยนแปลงการจำแนกที่ดิน

(๖.๔) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานได้ตามที่เห็นสมควร

---

[๑๖๒] หนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๙๑๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๐๔

[๑๖๓] หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ มท.๑๓๘๒๗/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๔

(๗) เมื่อพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๒๖ งานการจำแนกประเภทที่ดินของคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินเปลี่ยนไป อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามความในมาตรา ๔ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมวิชาการเกษตร เลขาธิการ ส.ป.ก. เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสามคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการมีอำนาจหน้าที่ตามความในมาตรา ๕ ดังต่อไปนี้

(๗.๑) พิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน เสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวของรับไปปฏิบัติ

(๗.๒) ประกาศกำหนดเขตสำรวจที่ดิน

(๗.๓) พิจารณากำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดินหรือกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษดินและน้ำ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวของนำไปใชแนะนำสงเสริมให้แกเกษตรกรตอไป

(๗.๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดตั้งหน่วยงานพัฒนาที่ดินระดับต่าง ๆ ขึ้นในเขตท้องที่หนึ่งท้องที่ใดเพื่อช่วยเหลือทางวิชาการ สาธิตและแนะนำเกษตรกรโดยตรงในกรณีที่มาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือมาตรการเพื่อการอนุรักษดินและน้ำตามที่คณะกรรมการกำหนดตองใชวิทยาการซึ่งไม่อาจนำไปแนะนำเกษตรกรด้วยวิธีการสงเสริมได้

(๗.๕) พิจารณาวางระเบียบ หลักเกณฑหรือเงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอให้วิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างดิน หรือคำขอให้ปรับปรุงดินหรือที่ดินเป็นการเฉพาะรายวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ

(๗.๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้

คณะกรรมการอาจมอบหมายให้กรมพัฒนาที่ดินเป็นผู้ปฏิบัติงานหรือเตรียมขอเสนอมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการตอไปได้

(๘) คณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจำแนกประเภทที่ดินในการประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๓๐ เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๓๐ ระเบียบวาระที่ ๔ และมีแก้ไขเพิ่มเติมในการประชุม ครั้งที่ ๕/๒๕๓๐ เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๐ ระเบียบวาระที่ ๒ การประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๓๔ และการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ไว้ดังนี้

(๘.๑) พื้นที่ซึ่งจะต้องรักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร

(๘.๑.๑) พื้นที่ซึ่งมีสภาพเป็นป่าไม้

(๘.๑.๒) พื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีกำหนดให้จัดเป็นชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น ๑ หรือชั้น ๒ หรือชั้น ๓ ในบริเวณที่มีความลึกของดินน้อยกว่า ๕๐ ซม.

(๘.๑.๓) พื้นที่ซึ่งใช้ในราชการกรมป่าไม้ เช่น ที่ตั้งหน่วยงาน สวนป่า เป็นต้น

(๘.๑.๔) พื้นที่ซึ่งดินไม่สามารถใช้ในทางเกษตรได้

(๘.๑.๕) พื้นที่ซึ่งเป็นเกาะ ภูเขา หรือพื้นที่ซึ่งมีความลาดชันเกิน ๓๕ %

(๘.๑.๖) ป่าชายทะเล ป่าชายเลน ป่าที่เกาะ ห้ามจำแนกออกจากป่าไม้ถาวร

(๘.๑.๗) ป่าที่เป็นเกาะและมีเอกสารสิทธิ์ให้เก็บไว้เป็นป่าไม้ถาวรทั้งหมด (มติคณะกรรมการพัฒนาที่ดินครั้งที่ ๓/๒๕๓๗)

(๘.๑.๘) ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ หรือพื้นที่เป็นป่าชายทะเล ให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร ไม่ควรจำแนกออก ส่วนพื้นที่ที่ราษฎรมีเอกสารสิทธิ์ให้ราษฎรร้องขอมาเป็นราย ๆ ไป ทางกรมป่าไม้จะกันออกให้ (มติคณะกรรมการพัฒนาที่ดินครั้งที่ ๓/๒๕๓๔)

(๘.๒) พื้นที่ป่าไม้ถาวรซึ่งสมควรจำแนกออกเป็นที่ทำกินและใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ

(๘.๒.๑) พื้นที่ซึ่งหมดสภาพป่าและดินเหมาะสมแก่การเกษตร มีการถือครองและทำประโยชน์แล้ว

(๘.๒.๒) พื้นที่สาธารณะที่พลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์

(๘.๒.๓) พื้นที่ซึ่งใช้ประโยชน์ของหน่วยราชการ เช่น ที่ดินหน่วยราชการ อ่างเก็บน้ำชลประทาน

(๘.๒.๔) พื้นที่ซึ่งมีสภาพป่า มีเนื้อที่แห่งละไม่เกิน ๕๐๐ ไร่ ให้จำแนกเป็นป่าชุมชน เว้นแต่กรณีที่มีพื้นที่ติดต่อกับป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรืออยู่ในเขตพื้นที่ป่าโครงการที่ให้สัมปทานทำไม้ ให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร

(๙) ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ เรื่องที่ ๔.๒ คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีมติให้อนุมัติให้แต่งตั้งปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้แทน และผู้แทน ส.ป.ก. (ในจังหวัดที่ไม่มีปฏิรูปที่ดินจังหวัด) เป็นอนุกรรมการเพิ่มเติมในคณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด และเป็นอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินและพัฒนาที่ดินชายทะเลประจำจังหวัดเพิ่มเติม

(๑๐) ในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาที่ดินครั้งที่ ๔/๒๕๓๒ เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๒ ระเบียบวาระที่ ๔.๑ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขออนุมัติหลักการจำแนกพื้นที่ที่กันออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วหรือเขตที่เพิกถอนให้เป็นพื้นที่ที่ได้จำแนกออกจากป่าไม้ถาวร โดยปรากฏข้อเสนอของเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน และผลการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ดังนี้

(๑๐.๑) เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาที่ดินเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณาใน ๒ ประเด็น ดังนี้

(๑๐.๑.๑) ขอให้พิจารณาจำแนกพื้นที่ที่ราษฎรร้องเรียนใน ๓ ตำบล ในเขตอำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น เนื้อที่ประมาณ ๕๓,๗๒๖ ไร่ ออกจากป่าไม้ถาวร ป่าภูเวียง (พื้นที่ดังกล่าวได้กันออกจากป่าสงวนแห่งชาติตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๐๘) แล้ว) เพื่อเป็นที่ทำกินของราษฎร หรือเพื่อให้ใช้ประโยชน์อย่างอื่น โดยขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีเดิมเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ ในการจำแนกประเภทที่ดินจังหวัดขอนแก่นเฉพาะแห่ง

(๑๐.๑.๒) ขอให้พิจารณาหลักการให้พื้นที่ที่กันออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว หรือเขตที่เพิกถอน ให้เป็นพื้นที่ที่ได้จำแนกออกจากป่าไม้ถาวรเพื่อเป็นที่ทำกินของราษฎร หรือเพื่อให้ใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ เพื่อให้ตรงกับสภาพความเป็นจริง เป็นการแก้ไขความเดือดร้อนของราษฎรทุก ๆ จังหวัด กับจะเป็นโอกาสให้ได้เอกสารสิทธิอย่างถูกต้องตามหลักกฎหมายต่อไป

(๑๐.๒) คณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้พิจารณา ดังนี้

(๑๐.๒.๑) พิจารณาอนุมัติให้จำแนกพื้นที่ที่ราษฎรร้องเรียนใน ๓ ตำบลในอำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น เนื้อที่ประมาณ ๕๓,๗๒๖ ไร่ ออกจากป่าไม้ถาวร เพื่อให้ราษฎรทำกินหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่น โดยมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติรับไปดำเนินการ และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบต่อไป

(๑๐.๒.๒) การขออนุมัติหลักการให้จำแนกพื้นที่ที่กันออกหรือเพิกถอนจากป่าสงวนแห่งชาติ ให้ถือว่าพื้นที่ดังกล่าวได้ถูกจำแนกออกจากป่าไม้ถาวรด้วยนั้นเห็นว่า ไม่สมควรอนุมัติเป็นหลักการทุกป่าในคราวเดียวกัน เนื่องจากอาจจะมีปัญหาอื่น ๆ อีก แต่เห็นสมควรให้จำแนกออกจากป่าไม้ถาวร โดยให้กรมป่าไม้ตรวจสอบป่าสงวนแต่ละป่าแล้วนำเสนอที่ประชุมเป็นรายป่าเป็นคราว ๆ ไป

(๑๑) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๘๐๖/๑๓๗๐ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๓๓ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจำแนกประเภทที่ดินจังหวัดขอนแก่น (เฉพาะแห่ง) เสนอว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมพัฒนาที่ดินว่าได้สรุปผลการพิจารณาจำแนกประเภทที่ดินจังหวัดขอนแก่น (เฉพาะแห่ง) ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้ประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๓๒ เมื่อวันพุธที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๒ คณะกรรมการพัฒนาที่ดินลงมติอนุมัติให้จำแนกพื้นที่ที่ราษฎรร้องเรียนใน ๓ ตำบลในอำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น เนื้อที่ประมาณ ๕๓,๗๒๖ ไร่ ออกจากป่าไม้ถาวร ป่าภูเวียง (บางส่วน) เพื่อให้ราษฎรทำกินหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ โดยมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติรับไปดำเนินการตามกฎหมาย จึงขออนุมัติเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีเดิมเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ ในการจำแนกประเภทที่ดินจังหวัดขอนแก่น (เฉพาะแห่ง) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรจำแนกพื้นที่ตามที่คณะกรรมการพัฒนาที่ดินเสนอ

(๑๒) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๒/๒๔๑๗ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แจ้งว่าตามที่ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้จำแนกพื้นที่ที่ราษฎรร้องเรียนใน ๓ ตำบลในอำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น เนื้อที่ประมาณ ๕๓,๗๒๖ ไร่ ออกจากป่าไม้ถาวร เพื่อให้ราษฎรทำกินหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่น โดยมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติรับไปดำเนินการตามมติของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินบัดนี้คณะรัฐมนตรี ลงมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ อนุมัติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นของเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาที่ดินเกี่ยวกับการจำแนกพื้นที่ที่กันออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตที่เพิกถอนให้เป็นพื้นที่ที่ได้จำแนกออกจากป่าไม้ถาวรไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

(๑๓) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ความว่า “ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นของเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาที่ดินเกี่ยวกับการจำแนกพื้นที่ที่กันออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตที่เพิกถอนให้เป็นพื้นที่ที่ได้จำแนกออกจากป่าไม้ถาวรไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย” มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ครั้งที่ ๔/๒๕๓๒ เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๒ ที่กำหนดว่า “พื้นที่ที่เพิกถอนหรือกันออกจากป่าสงวนแห่งชาติ เห็นสมควรจำแนกออกจากป่าไม้ถาวร โดยให้กรมป่าไม้ตรวจสอบป่าสงวนแต่ละป่าแล้วนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาที่ดินเป็นรายป่าเป็นคราว ๆ ไป” เป็นว่า “เมื่อมีการกันพื้นที่ออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตที่เพิกถอนแล้วแต่กรณี ให้ถือว่าเป็นการยกเลิกป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี” หรือไม่

จากปัญหาดังกล่าว กรมป่าไม้เคยมีหนังสือที่ กษ ๐๗๐๕.๒/๑๔๙๕๑ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ให้ความเห็นเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ว่าพื้นที่ที่กันออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตที่เพิกถอน ไม่เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรอีกต่อไป

(๑๔) ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๐ คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีมติ ดังนี้

(๑๔.๑) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ถ้าราษฎรมี น.ส.๓ ถือครองอยู่แล้วตามประมวลกฎหมายที่ดินก่อนประกาศพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้จำแนกออกจากเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

(๑๔.๒) พื้นที่ป่าไม้มีสภาพเป็นป่าแต่เป็นพื้นที่แปลงเล็กแปลงน้อยให้จำแนกออกเป็นป่าชุมชน (แปลงเล็กแปลงน้อย คือ มีเนื้อที่ไม่เกิน ๕๐๐ ไร่)

(๑๕) ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยตามความในมาตรา ๕ บัญญัติให้มีคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙

(๑๖) ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ระเบียบวาระที่ ๔.๑ คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีมติ ดังนี้

(๑๖.๑) ให้แก้ไขหลักเกณฑ์ตามข้อ (๘) (๘.๑) พื้นที่ซึ่งจะต้องรักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร (๘.๑.๓) พื้นที่ซึ่งใช้ในราชการกรมป่าไม้ เช่น ที่ตั้งหน่วยงาน สวนป่า เป็นต้น เป็น “(๘) (๘.๑) พื้นที่ซึ่งจะต้องรักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร (๘.๑.๓) พื้นที่ซึ่งใช้ในราชการกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เช่น พื้นที่สวนป่า วนอุทยาน สวนพฤกษชาติ สวนพฤกษศาสตร์ โครงการตามพระราชดำริ เป็นต้น” เนื่องจากมีการจัดตั้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขึ้นมาใหม่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

(๑๖.๒) ให้คงหลักเกณฑ์ตามข้อ (๘) (๘.๒) พื้นที่ป่าไม้ถาวรซึ่งสมควรจำแนกออกเป็นที่ทำกินและใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ (๘.๒.๔) พื้นที่ซึ่งมีสภาพป่า

มีเนื้อที่แห่งละไม่เกิน ๕๐๐ ไร่ ให้จำแนกเป็นป่าชุมชน เว้นแต่กรณีที่มีพื้นที่ติดต่อกับป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรืออยู่ในเขตพื้นที่ป่าโครงการที่ให้สัมปทานทำไม้ ให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร เนื่องจากเห็นว่าการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวมีความเหมาะสม

(๑๖.๓) หลักเกณฑ์การพิจารณาตามมติคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๐ คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความตามข้อ (๑๔) (๑๔.๑) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ถ้าราษฎรมี น.ส.๓ ถือครองอยู่แล้วตามประมวลกฎหมายที่ดินก่อนประกาศพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้จำแนกออกจากเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็น “(๑๔.๑) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ถ้าราษฎรมีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินก่อนการประกาศเขตตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้จำแนกออกจากเขตห้ามล่าสัตว์ป่า”

๑.๔.๑.๒) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ

เดิมที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ หากทางราชการได้เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามแล้วถือเป็นที่ราชพัสดุ การถอนการหวงห้ามต้องดำเนินการตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งการถอนการหวงห้ามต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ทั้งนี้ในการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ต้องมีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

การดำเนินการถอนการหวงห้ามตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่งผลให้ที่ดินดังกล่าวสิ้นความเป็นที่ราชพัสดุ

ปัจจุบันที่ดินสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการตามกฎหมาย ไม่ว่าทางราชการจะเข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แล้วหรือไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุตามความในมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้การถอนสภาพที่ดินที่ราชพัสดุที่ทางราชการสงวนหรือหวงห้ามไว้ต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และกระทรวงการคลังจะต้องไม่ประสงค์จะสงวนหรือหวงห้ามอีกต่อไป ทั้งนี้ในการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ต้องมีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

๑.๔.๒) การเปลี่ยนสถานะที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ ส.ป.ก. มีอำนาจนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้จะต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ ต้องเป็นที่ดินที่ไม่มีบุคคลใด ๆ มีสิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์มาก่อน โดย

๑.๔.๒.๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าดังกล่าวต้องอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก หรือมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น

๑.๔.๒.๒) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าดังกล่าวต้องอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ นอกเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และอยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น ป่าไม้ถาวร พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ และชั้นที่ ๒ ป่าชายเลนและ

๑.๔.๒.๓) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติโครงการและแผนงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ/หรือเห็นชอบให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในบริเวณที่ดินดังกล่าว

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชนหรือสงวนหวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยที่ผ่านมา ส.ป.ก. ได้นำที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งถูกเพิกถอนการเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งสิ้น ๑๕ ป่า จนกระทั่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จึงได้มีการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยอาศัยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามความในมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

นอกจากการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติโดยกฎกระทรวงเพื่อให้ที่ดินบริเวณที่ถูกเพิกถอนการเป็นป่าสงวนแห่งชาติกลายเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่านอกป่าสงวนแห่งชาติ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ส.ป.ก. ยังนำที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งไม่ได้อยู่ในป่าสงวนแห่งชาติ แต่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย ซึ่งการที่จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ต้องทำให้ที่ดินอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรด้วยการจำแนกออกจากป่าไม้ถาวรก่อน

๑.๕) ระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะที่ดินและการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่านอกเขตป่าไม้ถาวรมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. มิได้ดำเนินการเพื่อถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ดังเช่นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เนื่องจากตามความในมาตรา ๒๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มิได้กำหนดให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า แต่บัญญัติไว้เพียงว่าภายในเขตปฏิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยหากที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นที่ดินที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมาย ต้องดำเนินการเพื่อให้ที่ดินดังกล่าวปลอดจากสถานะการเป็นที่ดินที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมายก่อน เช่น หากที่ดินมีสถานะเป็นป่าไม้ถาวร

ตามมติคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการเพื่อให้มีการจำแนกที่ดินออกจากป่าไม้ถาวรและอนุมัติให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยองค์กรและหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อน

สืบเนื่องจากการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ กล่าวคือ การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก และการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น ระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของ ส.ป.ก. แบ่งออกได้ดังนี้

๑.๕.๑) กรณีกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก ในการพิจารณาระยะเวลาเริ่มต้นของเปลี่ยนสถานะที่ดินรกร้างว่างเปล่าและการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว อาจแบ่งออกได้ดังนี้

๑.๕.๑.๑) ระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะ

การนับระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนจากที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอาจเริ่มต้นเมื่อครบเงื่อนไข ๓ ประการ ประการที่ ๑ มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ประการที่ ๒ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้มีการดำเนินการให้ปลอดจากสถานะการเป็นที่ดินที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมายแล้ว เว้นแต่ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้นไม่เป็นที่ดินที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมาย และประการที่ ๓ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติโครงการและแผนงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในบริเวณที่ดินดังกล่าว

ในพื้นที่ที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยส่วนใหญ่จะมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก่อนการดำเนินการให้ที่ดินปลอดจากสถานะที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมาย และขออนุมัติโครงการและแผนงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการพิจารณาว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้เปลี่ยนมาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาตั้งแต่เมื่อใด จึงต้องพิจารณาว่า ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้นปลอดจากสถานะที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมายก่อนหรือหลังคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติโครงการและแผนงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในบริเวณที่ดินดังกล่าว หากปลอดจากสถานะที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมายก่อนคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติ ระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะที่ดินจะเริ่มเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติ แต่หากที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น ปลอดจากสถานะที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมายหลังคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติ ระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะที่ดินจะเริ่ม

เมื่อที่ดินปลอดจากสถานะที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมาย ทั้งนี้หากการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นภายหลังการทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมายและภายหลังที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติ ระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะที่ดินจะเริ่มเมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ

ในกรณีที่ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่เป็นที่ดินที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมาย ระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะที่ดินจะเริ่มเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติหรือเริ่มต้นเมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ แล้วแต่ว่าองค์ประกอบส่วนใดเกิดขึ้นภายหลัง กล่าวคือ หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติโครงการและแผนงาน และอนุมัติให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะที่ดินจะเริ่มเมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ แต่หากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับก่อนคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติโครงการและแผนงาน ระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะที่ดินจะเริ่มเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติโครงการและแผนงาน

๑.๕.๑.๒) ระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ระยะเวลาในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เริ่มต้นพร้อมกับการเปลี่ยนสถานะที่ดินจากที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เนื่องจากองค์ประกอบในการพิจารณาเกี่ยวกับการเปลี่ยนสถานะที่ดินกับการตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตลอดจนการนับระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะที่ดินและการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของ ส.ป.ก. เป็นองค์ประกอบและระยะเวลาเดียวกัน

๑.๕.๒) กรณีกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการพิจารณาระยะเวลาเริ่มต้นของเปลี่ยนสถานะที่ดินรกร้างว่างเปล่าและการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว อาจแบ่งออกได้ดังนี้

๑.๕.๒.๑) ระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะ

เงื่อนไขในการเปลี่ยนสถานะที่ดินในกรณีนี้ไม่ต่างจากกรณีที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก กล่าวคือ ต้องครบเงื่อนไข ๓ ประการ หรือ ๒ ประการดังกล่าวมาแล้วแต่กรณี แต่ระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะที่ดินอาจแตกต่างกันในบางกรณี เช่น หากมีการดำเนินการให้ที่ดินปลอดจากสถานะการเป็นที่ดินที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมาย และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติโครงการและแผนงานตลอดจนอนุมัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว เวลาเริ่มต้นที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเปลี่ยนสถานะที่ดินคือเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ แต่หากมีการดำเนินการให้ที่ดินปลอดจากสถานะการเป็นที่ดินที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมาย และ/หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติโครงการและแผนงานภายหลังกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในการพิจารณาเวลาเริ่มต้นที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเปลี่ยนสถานะที่ดินต้องพิจารณาว่า ที่ดินนั้นปลอดจากสถานะที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมาย

ก่อนหรือหลังคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติโครงการและแผนงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในบริเวณที่ดินดังกล่าว หากปลอดจากสถานะที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมายก่อนคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติ ระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะที่ดินจะเริ่มเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติ แต่หากที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น ปลอดจากสถานะที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมายหลังคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติ ระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะที่ดินจะเริ่มเมื่อที่ดินปลอดจากสถานะที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมาย

กรณีที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่เป็นที่ดินที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามกฎหมาย หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติโครงการและแผนงาน และอนุมัติให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในบริเวณที่ดินดังกล่าว ระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะที่ดินจะเริ่มเมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ แต่หากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับก่อนคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติโครงการและแผนงานดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในบริเวณที่ดินดังกล่าว ระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะที่ดินจะเริ่มเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติ

๑.๕.๒.๒) ระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในกรณีนี้ไม่ต่างจากกรณีที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก โดยเริ่มต้นพร้อมกับการเปลี่ยนสถานะที่ดินจากที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เนื่องจากองค์ประกอบในการพิจารณาเกี่ยวกับการเปลี่ยนสถานะที่ดินกับการตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตลอดจนการนับระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะที่ดินและการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของ ส.ป.ก. เป็นองค์ประกอบและระยะเวลาเดียวกัน

๒) ความเป็นมา และแนวทางในการดำเนินการนำที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การกล่าวถึงความเป็นมาและแนวทางในการดำเนินการนำที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจแยกออกได้เป็น ๒ ประเภทดังนี้

๒.๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่านอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าไม้ถาวร

การกล่าวถึงความเป็นมาของการนำที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจแยกออกได้เป็น ๒ ช่วงเวลาดังนี้

๒.๑.๑) ช่วงเวลาภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในช่วงเวลาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับไปจนกระทั่งก่อนเวลาที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีผลใช้บังคับ ส่วนใหญ่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งถูกจำแนกออกจากป่าไม้ถาวร และที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งถูกเพิกถอนการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ การกล่าวถึงความเป็นมาของการนำที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในช่วงเวลานี้ จึงอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทตามลักษณะของที่ดินดังนี้

๒.๑.๑.๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งถูกจำแนกออกจากป่าไม้ถาวร

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ รัฐบาลได้กำหนดแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าซึ่งเป็นทรัพยากรของประเทศ โดยให้ดำเนินการกำหนดการใช้ที่ดินในสัดส่วนที่เหมาะสมแก่การทำประโยชน์เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน และเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการพิจารณาหาแนวทางแก้ไขร่วมกัน ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๓ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน และอนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินตามโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ทั้งนี้ การสำรวจจำแนกประเภทที่ดินในโครงการดังกล่าว สามารถแบ่งพื้นที่ได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ ที่ดินที่เป็นเขตป่าที่จะทำการสงวนคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไป และที่ดินเขตที่จะเปิดเป็นที่จัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อประโยชน์อย่างอื่น

ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๓ คณะรัฐมนตรีได้มีมติที่เกี่ยวข้องกับการจำแนกประเภทที่ดินอีกดังนี้

(๑) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๔ ให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้ความร่วมมือแก่คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินเพื่อให้งานจำแนกประเภทที่ดินมีความผูกพันและเกี่ยวข้องกับกิจกรรมอื่น ๆ มีความต่อเนื่อง

นอกเหนือจากนั้น นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่ง ที่ ๔๔/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๔ (พลเอกถนอม กิตติขจร รองนายกรัฐมนตรีลงนามแทน) ให้ตั้งศูนย์อำนวยการสำรวจและประมวลผลการจำแนกประเภทที่ดินขึ้นที่กรมที่ดิน เพื่อใช้เป็นที่ทำการของคณะอนุกรรมการและเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ กับแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอำนวยการสำรวจและประมวลผล ซึ่งมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายถวิล สุนทรสารทูล) เป็นประธานอนุกรรมการและอนุกรรมการจากส่วนราชการต่าง ๆ รวม ๑๙ นาย นอกจากนั้นยังได้แต่งตั้งคณะผู้บริหารงานสำรวจและประมวลผล รวมทั้งนักวิชาการ และคณะสำรวจขึ้นดำเนินการอีกด้วย

เมื่อมีการจัดตั้งกรมพัฒนาที่ดินขึ้นในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๐๖ จึงได้มีการโอนงานจำแนกประเภทที่ดินจากกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ไปให้กรมพัฒนาที่ดินดำเนินการต่อตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๐๗

(๒) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ เห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอขออนุมัติให้มีการจำแนกที่ดินในเขตจังหวัดต่าง ๆ โดยจำแนกที่ดินออกเป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินที่เป็นเขตป่าที่จะทำการสงวนคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไป และที่ดินที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น

(๓) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ ว่าตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ให้สงวนคุ้มครองป่าที่คณะอนุกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินจังหวัดกำหนดเขตตามแผนที่มาตราส่วน ๑:๑,๐๐๐,๐๐๐ ซึ่งเป็นการขีดเขตป่าโดยประมาณในท้องที่ ๖๐ จังหวัด (ยกเว้น ๑๑ จังหวัด ไม่มีพื้นที่ป่าไม้ คือ จังหวัดสิงห์บุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี พระนคร ธนบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม

และนครปฐม) เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ทำการประมวลผลการจำแนกประเภทที่ดินโดยกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่สมควรคุ้มครองโดยแน่นอนเสร็จในจังหวัดใดแล้ว ขอให้เขตพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ สำหรับท้องที่จังหวัดนั้น เป็นอันยกเลิก และให้ถือเขตพื้นที่ป่าไม้ตามที่คณะกรรมการฯ ได้จำแนกไว้ ส่วนที่ดินนอกเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าว ถือเป็นเขตที่ดินจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น

ดังนั้นจึงมีการสำรวจหาข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน สภาพป่า การถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดินป่านั้น ๆ นำเสนอคณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นขั้นต้นแล้วผ่านไปยังคณะเจ้าหน้าที่วิชาการ คณะอนุกรรมการอำนวยการจำแนกที่ดิน คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ เพื่อพิจารณาว่าพื้นที่ส่วนใดที่จะรักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติหรือส่วนที่จะจำแนกเป็นที่จัดสรรเพื่อเกษตรกรรม และเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ โดยเมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติตามที่กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอตามยุคสมัย ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ก็จะถือมติคณะรัฐมนตรีนั้น ๆ เป็นการกำหนดพื้นที่ไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติ และพื้นที่ที่จำแนกออกเป็นที่จัดสรรเพื่อเป็นที่ทำกินของราษฎร หรือใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ ต่อไป

(๔) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ (แก้ไขตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๒๖ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๒๖ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๒๗) เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีมีสาระสำคัญดังนี้

(๔.๑) พื้นที่ป่าไม้ที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือเรียกว่าป่าเตรียมการสงวน จำนวน ๓๐ ล้านไร่ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๔.๑.๑) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียด ให้เสร็จภายใน พ.ศ. ๒๕๓๐ ทั้งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

(๔.๑.๒) พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร แต่ยังมีสภาพเป็นป่าไม้อยู่ ให้รักษาไว้เป็นป่าต่อไป ไม่ควรจำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน

(๔.๑.๓) พื้นที่ที่จำแนกเป็นป่า ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ที่กรมป่าไม้ปฏิบัติต่อไป

(๔.๒) พื้นที่ที่ราษฎรไม่ได้บุกรุกและยังมีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์ให้กรมป่าไม้ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รักษาพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ โดยถูกต้องตามกฎหมาย

(๔.๓) ผลการจำแนกประเภทที่ดินตาม (๔.๑.๑) ให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

(๔.๔) การจัดที่ดินซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้ดำเนินการต่อไป แต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นในกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการพัฒนาที่ดิน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน ๕ ปี

นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ แก้ไขโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๒๖

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๒๖ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๒๗ ส่งผลให้มีการดำเนินโครงการจำแนกประเภทที่ดินโดยละเอียด เร่งรัดโครงการช่วยเหลือประชาชนให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.) และมีการบินถ่ายภาพทางอากาศในพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘ โดยกรมพัฒนาที่ดินซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ได้นำผลการสำรวจเสนอคณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ ซึ่งพื้นที่ใดที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร กรมพัฒนาที่ดินได้ส่งมอบให้กรมป่าไม้รับไปดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนเพิ่มเติม ส่วนพื้นที่ที่จำแนกออกเป็นที่ทำกิน และใช้ประโยชน์อย่างอื่น ในบางคราวคณะรัฐมนตรีมีมติมอบให้หน่วยงานรับไปดำเนินการโดยตรง แต่โดยส่วนใหญ่คณะรัฐมนตรีจะมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติรับไปพิจารณามอบให้หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดที่ดิน ได้แก่ กรมที่ดิน และ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการ

๒.๑.๑.๒) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งถูกเพิกถอนการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ [๑๖๔]

นอกจากการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่มุ่งการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน โดยการจัดซื้อที่ดินเอกชนหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินแล้ว พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ยังให้อำนาจแก่ ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐ ๓ ประเภทมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปลา นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตปาไม้ถาวร โดยให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและนำมาดำเนินการได้ แต่เนื่องจากในขณะนั้นมีราษฎรบุกรุกเข้าไปทำกินในป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวนมาก และเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกิน รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายในการให้ความช่วยเหลือแก่ราษฎรสามารถทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแหงชาติที่ไม่มีสภาพเป็นป่าแล้วได้อย่างถูกต้อง โดยใช้กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คงมีแต่เพียงบทบัญญัติในมาตรา ๔ ซึ่งให้ความหมายคำว่า “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแหงชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือเข้าทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ (หมายถึงการอนุญาตตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งที่ดินดังกล่าวจะยังคงเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม)

เมื่อได้รับนโยบายจากรัฐบาล ส.ป.ก. จึงได้ขอใช้ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติจากกรมป่าไม้ตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแหงชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และได้นำพื้นที่ดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ส.ป.ก. ได้จัดทำโครงการพัฒนาพื้นที่ป่าสงวนแหงชาติบางพื้นที่ที่ได้รับมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเสนอขอกู้เงินจากธนาคารโลก เพื่อนำมาพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้สภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น แต่ธนาคารโลกได้ยกข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจ ส.ป.ก. ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่

---

[๑๖๔] ส.ป.ก. (ม.ป.ป.), ความเป็นมาในการนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน, หน้า ๒ - ๘

ป่าสงวนแห่งชาติเป็นสาระสำคัญในการเจรจา ส.ป.ก. จึงได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ให้ความเห็นไว้ความว่า “ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจนำที่ดินในเขตป่าสงวนแหงชาติมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้” [๑๖๕] ส.ป.ก. จึงขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๒๕ อนุมัติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณเสนอ ดังนี้

(๑) ให้กรมปาไม้เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน ๗ ป่า ภายใตโครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินภายในเวลาที่กำหนด

(๒) ให้เร่งรัดการเพิกถอนป่าชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี และป่าแควระบมและปาสียัด จังหวัดฉะเชิงเทรา

(๓) สำหรับป่าสงวนแหงชาติอื่น ๆ ที่มอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินการ ให้กรมปาไม้เพิกถอนสภาพหลังจากที่ ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินเสร็จแล้ว และแจงใหกรมปาไม้ทราบ

(๔) ให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการโดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ - ๒๕๓๒ ได้มีการออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวน ๑๕ ป่า เพื่อให้ที่ดินกลายเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่านอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ และทำให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตามความในมาตรา ๒๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ แต่เนื่องจากการออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเป็นไปอย่างล่าช้า รัฐบาลจึงได้ผลักดันให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เพื่อให้มีการนำพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว โดยให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนปาสงวนแหงชาติ โดยไม่ตองดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายว่าด้วยปาสงวนแหงชาติ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

๒.๑.๒) ช่วงเวลาภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

สืบเนื่องจากที่คณะรัฐมนตรีมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติรับพื้นที่ที่จำแนกออกจากป่าไม้ถาวรเป็นที่ทำกินและใช้ประโยชน์อย่างอื่นไปพิจารณามอบให้หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดที่ดิน ได้แก่ กรมที่ดิน และ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการ ภายหลังพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีผลใช้บังคับ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณามอบที่จำแนกออกจากป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีให้หน่วยงานรับไปดำเนินการ ดังนี้

๒.๑.๒.๑) พื้นที่ป่าชุมชนและที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ควรมอบให้กรมที่ดินรับไปดำเนินการและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

๒.๑.๒.๒) ที่ดินที่มีขนาดเล็กหรือเป็นที่ชุมชน ที่อยู่อาศัย ควรมอบหมายให้กรมที่ดินดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน

---

[๑๖๕] คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๔๗๓/๒๕๒๔

๒.๑.๒.๓) ที่ดินผืนใหญ่และเป็นที่เกษตรกรรม ควรมอบ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

๒.๑.๒.๔) ปัญหาการดำเนินการจัดที่ดินของแต่ละหน่วยงานที่อาจลักลั่นกันนั้น ให้ถือเป็นข้อยุติว่า เมื่อมอบพื้นที่ใดให้หน่วยงานใดรับไปดำเนินการแล้ว ให้ยึดถือแนวทางตามกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานเป็นหลัก มิฉะนั้นจะหาข้อยุติได้ยาก

๒.๑.๒.๕) ที่ดินแปลงใดที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมอบให้กรมที่ดินรับไปดำเนินการ พร้อมทั้งมีมติให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือกรมส่งเสริมสหกรณ์เข้าไปช่วยเหลือในการจัดสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน ให้กรมที่ดินประสานกับสองหน่วยงานดังกล่าวเพื่อดำเนินโครงการร่วมกัน ซึ่งจะทำให้การจัดที่ดินบรรลุผลสำเร็จรวดเร็วยิ่งขึ้น

๒.๒) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ

การกล่าวถึงความเป็นมาของการนำที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจแยกออกได้เป็น ๒ ช่วงเวลาดังนี้

๒.๒.๑) ช่วงเวลาภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับดินในเขตที่มีการประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ในราชการตามกฎหมาย และทางราชการยังไม่เข้าใช้ประโยชน์ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๘/๒๕๒๗ ความว่า “ที่ดินในบริเวณที่ได้ประกาศหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ราชการเป็นท่าเรือติดต่อระหว่างภูเก็ต-พังงา แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์นั้น เป็นที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” (แต่ไม่มีประเด็นพิจารณาว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่) และเรื่องเสร็จ ที่ ๑๗๖/๒๕๒๙ ความว่า “ที่ดินซึ่งได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ เมื่อยังมิได้ถอนการหวงห้ามตามกฎหมาย แม้ทางราชการทหารจะได้ใช้ประโยชน์หรือไม่ก็ตาม ก็ไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะไปแต่อย่างใด และเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับแล้ว ที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นที่ราชพัสดุ เมื่อทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไปก็จะต้องถอนการหวงห้ามตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘” ดังนั้นก่อนที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔ (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) และเรื่องเสร็จที่ ๒๕๖-๒๕๗/๒๕๓๘ (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงอาจเป็นที่เข้าใจว่า ที่ดินในเขตที่มีการประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการตามกฎหมาย และทางราชการยังไม่เข้าใช้ประโยชน์ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและเป็นที่ราชพัสดุ และเมื่อทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกตอไป ต้องถอนการหวงห้ามตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

หากจะกล่าวถึงที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการและทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว คงไม่พ้นการกล่าวถึงที่ดินบางส่วนในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์

หวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวนและอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จ ที่ ๑๗๖/๒๕๒๙ ความว่า “เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชนของแผ่นดินโดยเฉพาะและเป็นที่ราชพัสดุ เมื่อทางราชการไม่ประสงคจะหวงห้ามอีกตอไป ตองถอนการหวงห้ามตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘” ที่ก่อให้เกิดข้อสงสัยและคำถามว่า การถอนสภาพที่ดินโดยอาศัยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอไทรโยค และอำเภอเมืองกาญจนบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๐ ประกอบการอนุญาตจากกองทัพบก และนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยถือว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ของ ส.ป.ก. เป็นการดำเนินการขัดกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

ทั้งนี้ หากที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการและทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ ไม่เป็นที่ราชพัสดุ และไม่เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เนื่องจากไม่ได้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (แต่ยังคงสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้าม) ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔ (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) และเรื่องเสร็จที่ ๒๕๖-๒๕๗/๒๕๓๘ (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ที่ดินดังกล่าวจะเป็นที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการที่ต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลังตามความในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ หรือไม่ และหากกระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์ปฏิเสธไม่ให้ความยินยอม โดยให้เหตุผลว่า ที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่ราชพัสดุ และไม่อยู่ในอำนาจให้ความยินยอมของกระทรวงการคลัง การที่กองทัพบกอนุญาตให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะส่งผลให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอไทรโยค และอำเภอเมืองกาญจนบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๐ มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ หรือไม่

ปัญหาที่กล่าวมาในวรรคก่อนอาจหมดไป เนื่องจากปัจจุบันที่ดินสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการตามกฎหมายเป็นที่ราชพัสดุตามความในมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งอาจส่งผลให้ ส.ป.ก. ต้องขอรับความยินยอมจากกระทรวงการคลังเพื่อให้มีการถอนสภาพที่ดินตามความในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ต่อไป

๒.๒.๒) ช่วงเวลาภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

ที่ดินในเขตที่มีการประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการตามกฎหมาย หากทางราชการยังไม่เข้าใช้ประโยชน์หรือเข้าใช้ประโยชน์บางส่วนตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้าม ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔ (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) และเรื่องเสร็จที่ ๒๕๖ - ๒๕๗/๒๕๓๘ (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ดังนั้น ส.ป.ก. จึงไม่อาจอาศัย

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อถอนสภาพที่ดินดังกล่าวตามความในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้ เนื่องจากไม่ใช่ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ขณะเดียวกันก็ไม่อาจถอนสภาพที่ดินตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ เนื่องจากไม่เป็นที่ราชพัสดุ และการไม่เป็นที่ราชพัสดุทำให้กระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์ปฏิเสธไม่นำเสนอกระทรวงการคลังเพื่อให้ความยินยอมแก่ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการตามกฎหมาย และทางราชการยังไม่เข้าใช้ประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้มีการถอนสภาพการหวงห้ามที่ดินดังกล่าวตามความในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ [๑๖๖]

๓) ตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓.๑) ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการมีหลายสถานะของที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ : เขตป่าไม้ถาวร “ป่าภูเวียง” ในบริเวณพื้นที่ ๓ ตำบล (ตำบลในเมือง ตำบลเมืองเก่า และตำบลเขาน้อย) ของอำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น ทับซ้อนกับป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าภูเวียง”

๓.๑.๑) ป่าไม้ถาวร

๓.๑.๑.๑) ในการประชุมคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ครั้งที่ ๖/๒๕๐๔ เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๐๔ มีมติให้ ๖๐ จังหวัดดำเนินการประกาศเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองไว้ (ป่าที่จะรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวร) ๑,๓๐๐ แปลง เนื้อที่รวมประมาณ ๒๗๙,๖๘๙.๗๖ ตารางกิโลเมตร (คิดเป็นร้อยละ ๕๔.๖๓ ของเนื้อที่ประเทศไทย (เนื้อที่ประเทศไทยรวมประมาณ ๕๑๑,๙๓๖.๓๒ ตารางกิโลเมตร)) และป่าที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อประโยชน์อย่างอื่น เนื้อที่รวมประมาณ ๕๑,๑๙๖.๓๒ ตารางกิโลเมตร (เนื้อที่ประมาณ ๓๑ ล้าน ๙ แสนไร่) (จังหวัดที่ไม่มีการสงวนคุ้มครองมี ๑๑ จังหวัด คือ สิงห์บุรี อ่างทอง อยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี พระนคร ธนบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม และนครปฐม) โดยจังหวัดขอนแก่นมีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ ๑๓,๘๐๙ ตารางกิโลเมตร เนื้อที่ป่าทั้งหมด ๕,๕๕๖ ตารางกิโลเมตร รวมป่าที่สงวนคุ้มครอง ป่าที่จะสงวนคุ้มคอรงและป่าที่กำลังดำเนินการสงวนคุ้มครองประมาณ ๒๓ ป่า เนื้อที่ประมาณ ๓,๕๐๕.๒๗ ตารางกิโลเมตร (รวมเรียกว่า “ป่าสงวนคุ้มครอง”)

๓.๑.๑.๒) ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยกับมติคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ครั้งที่ ๖/๒๕๐๔ เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๐๔

---

[๑๖๖] คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จ ที่ ๑๐๖/๒๕๔๐ ให้ความเห็นไว้ส่วนหนึ่งความว่า “ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการกรมป่าไม้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลห้วยโป่งและตำบลสำนักกะท้อน อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๔๙๒ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ เมื่อจะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลังตามความในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒”

๓.๑.๑.๓) ในการประชุมคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน ครั้งที่ ๔/๒๕๐๕ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๐๕ ระเบียบวาระที่ ๔ ก. ประเภทพื้นที่ป่าไม้ ๓. ป่าภูเวียง อำเภอชุมแพ เป็นป่าระหว่างดำเนินการสงวน อยู่ในท้องที่ตำบลศรีสุขสำราญ ตำบลศรีชมพู ตำบลหนองไผ่ อำเภอชุมแพ เนื้อที่ประมาณ ๙๘.๑๐๐ ตารางกิโลเมตร มีผู้ถือครองเนื้อที่ประมาณ ๓.๔๒๕ ตารางกิโลเมตร คงเหลือเนื้อที่ป่าประมาณ ๙๔.๖๓๕ ตารางกิโลเมตร และ ๔. ป่าเขาภูเวียง อำเภอภูเวียง เป็นป่าระหว่างดำเนินการสงวนอยู่ในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอภูเวียง เนื้อที่ประมาณ ๒๙๕.๘๑๕ ตารางกิโลเมตร มีผู้ถือครองเนื้อที่ประมาณ ๑๓.๓๔๐ ตารางกิโลเมตร คงเหลือเนื้อที่ป่าประมาณ ๒๘๒.๔๗๕ ตารางกิโลเมตร โดยคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินเห็นชอบตามที่คณะเจ้าหน้าที่วิชาการเสนอให้สงวนไว้เป็นป่าทั้งหมด ส่วนที่ราษฎรถือครองเห็นควรกันออก เนื่องจากเป็นหมู่บ้านและที่นามาช้านานแล้ว

๓.๑.๑.๔) ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบด้วยกับมติคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ครั้งที่ ๔/๒๕๐๕ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๐๕ และอนุมัติหลักการให้คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินทำการประมวลผลและจำแนกประเภทที่ดิน โดยกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่สมควรสงวนคุ้มครองโดยแน่นอนเสร็จในจังหวัดใดแล้ว ขอให้เขตพื้นที่ป่าที่คณะอนุกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดกำหนดโดยประมาณสำหรับท้องที่จังหวัดนั้นเป็นอันยกเลิก และให้ถือเขตพื้นที่ป่าไม้ตามที่คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินได้จำแนกไว้ ส่วนที่ดินนอกเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวถือเป็นเขตที่ดินที่จะจัดสรรเพื่อการเกษตรและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยจะได้ดำเนินการต่อไป

๓.๑.๑.๕) ต่อมามีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๐๘) กำหนดให้ป่าภูเวียง ท้องที่อำเภอภูเวียง และอำเภอชุมแพ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยในแผนที่ท้ายกฎกระทรวงฉบับนี้ได้กันที่ดินของเอกชนตำบลในเมือง ตำบลบ้านเรือบางส่วนออกจากป่าสงวนแห่งชาติ คำนวณได้เนื้อที่ประมาณ ๘๕.๙๖๑๖ ตารางกิโลเมตร (หรือ ๕๓,๗๒๖ ไร่) แต่การกันพื้นที่ดังกล่าวออกจากป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ทำให้พื้นที่ดังกล่าวพ้นจากการเป็นป่าไม้ถาวร

๓.๑.๑.๖) ในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ครั้งที่ ๔/๒๕๓๒ เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๒ ระเบียบวาระที่ ๔.๑ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขออนุมัติหลักการจำแนกพื้นที่ที่กันออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว หรือเขตที่เพิกถอนให้เป็นพื้นที่ที่ได้จำแนกออกจากป่าไม้ถาวร โดยปรากฏข้อเสนอของเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาที่ดินและผลการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ดังนี้

(๑) เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาที่ดินเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณาใน ๒ ประเด็น ดังนี้

(๑.๑) ขอให้พิจารณาจำแนกพื้นที่ที่ราษฎรร้องเรียนใน ๓ ตำบลในเขตอำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น เนื้อที่ประมาณ ๕๓,๗๒๖ ไร่ ออกจากป่าไม้ถาวร “ป่าภูเวียง” (พื้นที่ดังกล่าวได้กันออกจากป่าสงวนแห่งชาติตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๐๘) แล้ว) เพื่อเป็นที่ทำกินของราษฎร หรือเพื่อให้ใช้ประโยชน์อย่างอื่น โดยขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีเดิม เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ ในการจำแนกประเภทที่ดินจังหวัดขอนแก่นเฉพาะแห่ง

(๑.๒) ขอให้พิจารณาหลักการ ให้พื้นที่ที่กันออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว หรือเขตที่เพิกถอนให้เป็นพื้นที่ที่ได้จำแนกออกจากป่าไม้ถาวรเพื่อเป็นที่ทำกินของราษฎร หรือเพื่อให้ใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ

เพื่อให้ตรงกับสภาพความเป็นจริง เป็นการแก้ไขความเดือดร้อนของราษฎรทุก ๆ จังหวัด กับจะเป็นโอกาสให้ได้เอกสารสิทธิ อย่างถูกต้องตามหลักกฎหมายต่อไป

(๒) คณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้พิจารณา ดังนี้

(๒.๑) พิจารณาอนุมัติให้จำแนกพื้นที่ที่ราษฎรร้องเรียนใน ๓ ตำบล ในอำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น เนื้อที่ประมาณ ๕๓,๗๒๖ ไร่ ออกจากป่าไม้ถาวร เพื่อให้ราษฎรทำกินหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่น โดยมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติรับไปดำเนินการ และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบต่อไป

(๒.๒) การขออนุมัติหลักการให้จำแนกพื้นที่ที่กันออกหรือเพิกถอนจากป่าสงวนแห่งชาติ ให้ถือว่าพื้นที่ดังกล่าวได้ถูกจำแนกออกจากป่าไม้ถาวรด้วยนั้น เห็นว่าไม่สมควรอนุมัติเป็นหลักการทุกป่าในคราวเดียวกัน เนื่องจากอาจจะมีปัญหาอื่น ๆ อีกแต่เห็นสมควรให้จำแนกออกจากป่าไม้ถาวร โดยให้กรมป่าไม้ตรวจสอบป่าสงวนแต่ละป่าแล้วนำเสนอที่ประชุมเป็นรายป่าเป็นคราว ๆ ไป

๓.๑.๑.๗) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๘๐๖/๑๓๗๐ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๓๓ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจำแนกประเภทที่ดินจังหวัดขอนแก่น (เฉพาะแห่ง) เสนอว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมพัฒนาที่ดินว่าได้สรุปผลการพิจารณาจำแนกประเภทที่ดินจังหวัดขอนแก่น (เฉพาะแห่ง) ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้ประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๓๒ เมื่อวันพุธที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๒ มีมติอนุมัติให้จำแนกพื้นที่ที่ราษฎรร้องเรียนใน ๓ ตำบลในอำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น เนื้อที่ประมาณ ๕๓,๗๒๖ ไร่ ออกจากป่าไม้ถาวร ป่าภูเวียง(บางส่วน) เพื่อให้ราษฎรทำกินหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ โดยมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติรับไปดำเนินการตามกฎหมาย จึงขออนุมัติเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีเดิม เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ ในการจำแนกประเภทที่ดินจังหวัดขอนแก่น (เฉพาะแห่ง) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรจำแนกพื้นที่ตามที่คณะกรรมการพัฒนาที่ดินเสนอ

๓.๑.๑.๘) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๒/๒๔๑๗ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แจ้งว่าตามที่ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้จำแนกพื้นที่ที่ราษฎรร้องเรียนใน ๓ ตำบลในอำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น เนื้อที่ประมาณ ๕๓,๗๒๖ ไร่ ออกจากป่าไม้ถาวร เพื่อให้ราษฎรทำกินหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่น โดยมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติรับไปดำเนินการตามมติของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินนั้น บัดนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ อนุมัติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นของเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาที่ดินเกี่ยวกับการจำแนกพื้นที่ที่กันออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตที่เพิกถอนให้เป็นพื้นที่ที่ได้จำแนกออกจากป่าไม้ถาวรไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

๓.๑.๑.๙) ในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๓๕ เรื่องที่ ๓.๑ (๓) ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่มีการกำหนดให้ป่าภูเวียงเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามข้อ ๓.๒.๒ และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ อนุมัติให้จำแนกที่ดินออกจากป่าไม้ถาวร “ป่าภูเวียง” ตามข้อ ๕.๓.๑.๗ แล้ว ทำให้ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ คงเหลือเนื้อที่ประมาณ ๙,๘๔๗ ไร่ โดยได้ทำการสำรวจ ๑๖ แปลง อยู่ในท้องที่ ตำบลโนนอุดร ตำบลหนองไผ่ อำเภอซุมแพ ตำบลนาจาน ตำบลศรีสุข ตำบลวังเพิ่ม ตำบลสีชมพู ตำบลกุดธาตุ ตำบลขนวน ตำบลบ้านเรือ อำเภอภูเวียง

คณะกรรมการพัฒนาที่ดินเห็นชอบตามที่ฝ่ายเลขาเสนอ ซึ่งฝ่ายเลขาเห็นชอบตามที่คณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดขอนแก่นเสนอให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรตามเดิมเนื้อที่ประมาณ ๕,๘๗๘ ไร่ มอบให้กรมป่าไม้ดำเนินการ และให้จำแนกออกจากป่าไม้ถาวรซึ่งอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ประมาณ ๓,๙๖๙ ไร่ เพื่อเป็นที่ดินทำกินของราษฎรหรือเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น เนื้อที่ประมาณ ๓,๙๐๙ ไร่ และเพื่อจัดเป็นป่าชุมชน ๑ แห่ง เนื้อที่ประมาณ ๖๐ ไร่

๓.๑.๑.๑๐) ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๓๖ คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบด้วยกับมติคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๓๕ โดยมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดำเนินการ

๓.๑.๒) ป่าสงวนแห่งชาติ

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๐๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าภูเวียง เนื้อที่ประมาณ ๒๑๘,๑๖๒ ไร่ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยอาจกล่าวถึงความเป็นมาของการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าภูเวียง” มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ ดังนี้

๓.๑.๒.๑) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โซนเอ (พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตร) เนื้อที่ประมาณ ๕๐๐ ไร่

(๑) กรมป่าไม้ส่งมอบตามหนังสือที่ กษ ๐๗๐๕.๒/๑๖๕๕ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๕

(๒) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและดำเนินการปฏิรูปที่ดินในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๕

(๓) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖

(๔) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖

๓.๑.๒.๒) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โซนอี (พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ) เนื้อที่ประมาณ ๒๑,๗๕๖.๒๕ ไร่

(๑) กรมป่าไม้ส่งมอบตามหนังสือที่ กษ ๐๗๑๐/๘๗๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๖ นำเรียนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. เพื่อทราบและพิจารณามอบ ส.ป.ก. ดำเนินการ

(๒) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๖

(๓) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗

(๔) ตรวจสภาพป่าเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๔ (ป่าไม้จังหวัดลงนาม ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๔/ปฏิรูปที่ดินจังหวัดลงนาม ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๔)

(๕) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเขาน้อย ตำบลในเมือง ตำบลเมืองเก่าพัฒนา กิ่งอำเภอเวียงเก่า อำเภอภูเวียง ตำบลสงเปือย

ตำบลนาชุมแสง อำเภอภูเวียง และตำบลหนองเสาเล้า ตำบลขัวเรียง อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐

๓.๑.๓) มติคณะรัฐมนตรีและหนังสือแจ้งแนวทางปฏิบัติ

กรมป่าไม้เคยมีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕.๒/๑๔๙๕๑ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ให้ความเห็นเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ว่าพื้นที่ที่กันออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตที่เพิกถอนไม่เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรอีกต่อไป

๓.๑.๔) ความเห็น

จากความเป็นมาจะพบว่า ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าภูเวียง” มี ๒ สถานะ คือ เป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ และเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๐๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และเมื่อพิจารณาการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามความในมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ในพื้นที่เหมาะสมแก่การเกษตรและพื้นที่ป่าเศรษฐกิจตามข้อ ๕.๓.๑.๒ ประกอบความเห็นของกรมป่าไม้ในข้อ ๓.๑.๓ แล้ว เห็นว่าการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งผลให้พื้นที่ที่ถูกเพิกถอนความเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว ไม่เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรอีกต่อไป

๓.๘.๓.๕ การนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑) ลักษณะ ที่มา ผลในทางกฎหมาย การเพิกถอนสถานะที่ดินและการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะ ที่มา และผลในทางกฎหมายของที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนการถอนสภาพและการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติของ ส.ป.ก. เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจเป็นประโยชน์ในการพิจารณาและวินิจฉัยว่า ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ต่าง ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่จะถูกเพิกถอนความเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมาย หรือถูกเพิกถอนความเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายแล้วหรือไม่ และเพื่อประกอบการพิจารณาว่าที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. และ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วหรือไม่ด้วย

๑.๑) ลักษณะของป่าสงวนแห่งชาติ

ป่าสงวนแห่งชาติ คือ ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ [๑๖๗]

---

[๑๖๗] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

“ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีดังต่อไปนี้

๑.๑.๑) ป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ มีผลเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ [๑๖๘]

๑.๑.๒) ป่าที่เป็นป่าคุ้มครองอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ให้ถือเป็นป่าสงวนแห่งชาติ [๑๖๙]

๑.๑.๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เดิมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) [๑๗๐] โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ออกกฎกระทรวงกำหนดป่าให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งป่าที่ถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติอาจเป็นพื้นที่ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติหรือไม่ก็ได้ ในหลักการหรือแนวทางปฏิบัติในการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติจะกำหนดป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ที่ได้ไปทำการสำรวจเบื้องต้นเกี่ยวกับสภาพป่าและชนิดไม้พบว่า ได้มีพื้นที่ป่าหนึ่งป่าใดหรือบางส่วนยังมีสภาพป่าที่สมบูรณ์และมีไม้มีค่าขึ้นอยู่มาก แม้ว่าพื้นที่ดังกล่าวอยู่นอกเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติก็ตาม ก็อาจกำหนดพื้นที่ป่านั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้ ทั้งนี้การออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

๑.๒) ที่มาของป่าสงวนแห่งชาติ [๑๗๑]

กรมป่าไม้ได้เริ่มดำเนินการสงวนป่ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๙ เป็นต้นมา โดยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสงวนป่าเพื่อพิจารณาตามลำดับ แต่ร่างพระราชบัญญัติสงวนป่าต้องหยุดชะงักไป ทำให้ไม่สามารถดำเนินการสงวนตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติสงวนป่าดังกล่าวได้ แม้ในปี พ.ศ. ๒๔๖๐ กรมป่าไม้จะได้สั่งการให้เจ้าพนักงานป่าไม้ภาคเตรียมการสงวนป่าโดยคัดเลือกป่าที่สมควรสงวนไว้ก็ตาม

การสงวนป่าจึงเริ่มโดยการอาศัยวิธีการและอำนาจของฝ่ายปกครองดำเนินการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และวิธีการของกฎหมายฉบับอื่น ๆ ตามลำดับดังต่อไปนี้

---

[๑๖๘] มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

[๑๖๙] มาตรา ๓๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าคุ้มครองอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวงออกตามมาตรา ๖ วรรคสองหรือมาตรา ๗ ซึ่งต้องออกภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

[๑๗๐] มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙

[๑๗๑] ข้อมูลสารสนเทศกรมป่าไม้ , กันยายน ๒๕๕๖ หน้า ๒๕ - ๒๗

๑.๒.๑) วิธีดำเนินการสงวนป่าในช่วงแรก กรมป่าไม้จะมอบหมายให้เจ้าพนักงานป่าไม้ภาคคัดเลือกพื้นที่ป่าไม้ที่เห็นสมควรสงวนเสนอให้สมุหเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ดำเนินการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ โดยประกาศตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองทองที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และในบางพื้นที่สมุหเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการประกาศสงวนเอง การประกาศสงวนป่าโดยวิธีนี้ ใช้แผนที่สังเขปแสดงบริเวณป่าโดยมิได้มีการหมายเขตและรังวัดทำแผนที่โดยแน่ชัด และได้ใช้วิธีการนี้ตลอดมาจนถึง พ.ศ. ๒๔๘๐ ทำให้สามารถประกาศสงวนพื้นที่ป่าได้เนื้อที่ประมาณ ๔๓๘,๓๕๕ ไร หรือจำนวน ๘๓ แปลง และได้ดำเนินการประกาศพื้นที่ป่าตามวิธีดังกล่าวจนถึงปี พ.ศ. ๒๔๘๓ รวมทั้งสิ้น ๑๑๐ แปลง

๑.๒.๒) วิธีดำเนินการสงวนป่าของกรมป่าไม้ในลำดับต่อมาได้อาศัยอำนาจตามบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ป่าไม้เป็นที่ดินหวงห้ามเพื่อใช้ในราชการด้านป่าไม้ และป่าแห่งแรก คือ ป่าตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอยะรัง จังหวัดปตตานี พ.ศ. ๒๔๘๐

๑.๒.๓) วิธีดำเนินการสงวนป่าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ สามารถแยกออกได้เป็น ๒ ประเภทตามวิธีดำเนินการดังนี้

๑.๒.๓.๑) ป่าคุ้มครอง ไม่ต้องทำการรังวัดหมายแนวเขตป่าในท้องที่ แต่ให้จัดทำเป็นแผนที่สังเขปแสดงบริเวณที่จะสงวนแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา

๑.๒.๓.๒) ป่าสงวน จะต้องส่งเจ้าหน้าที่ที่ออกไปทำการรังวัดหมายแนวเขตป่าในท้องที่เพื่อให้ได้แผนที่ที่แน่นอนชัดแจ้ง โดยมีหลักเขต ป้าย และเครื่องหมายอื่น ๆ แสดงไว้ในพื้นที่อันแท้จริง แล้วจึงจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา

ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ ประกาศใช้เป็น ฉบับที่ ๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยมีการเปลี่ยนแปลงการแต่งตั้งเกี่ยวกับตัวบุคคลในคณะกรรมการการพิจารณาสอบสวนแนวเขตป่า การดำเนินการสงวนคุ้มครองป่าตาม ๑.๒.๓.๑) และ ๑.๒.๓.๒) จะต้องให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนแนวเขตป่าเข้าดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จตามกฎหมายดังกล่าวเสียก่อน แล้วจึงจะดำเนินการประกาศเป็นป่าคุ้มครองหรือสงวนได้

ส่วนวิธีดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๗ มีข้อแตกต่างจากฉบับที่ ๑ และที่ ๒ ที่สำคัญคือ การประกาศป่าคุ้มครองและป่าสงวนให้ประกาศโดยกฎกระทรวง ทั้งนี้ เพื่อเร่งรัดการดำเนินการสงวนและคุ้มครองป่าให้รวดเร็วขึ้น ป่าคุ้มครองแห่งแรกที่ประกาศ คือ ป่าเขาภูกระดึง ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๐ ตอนที่ ๖๕ วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๔๘๖ และได้เพิกถอนทั้งหมดเพื่อประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติภูกระดึง จังหวัดเลย ในปี พ.ศ. ๒๕๒๒

๑.๒.๔) วิธีดำเนินการสงวนตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นวิธีการที่ใช้ปฏิบัติอยู่ในปจจุบัน ซึ่งมีลักษณะของป่าที่ควรจะสงวนตามหลักที่ถือปฏิบัติอยู่ในปจจุบันนี้ คือ ป่าที่จะกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติจะต้องเป็นป่าที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จำแนกเป็นที่ป่าไม้แล้ว ซึ่งป่าดังกล่าวก็คือป่าที่คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว และลักษณะของพื้นที่จะกำหนดเป็นป่าไม้ได้ คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินได้เคยยึดถือเป็นหลักว่าควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑.๒.๔.๑) พื้นที่ป่าบนและบริเวณเขา ภูเขา ควนเขาหรือป่าต้นน้ำลำธาร เพื่อเก็บความชุมชื้น ป้องกันดินพังทลาย ทำให้เกิดปุ๋ยตามธรรมชาติอันเป็นประโยชน์ต่อการเกษตรกรรม และประโยชน์อื่นของประชาชน

๑.๒.๔.๒) พื้นที่ป่าผืนใหญ่ตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ไรขึ้นไป ซึ่งกรมป่าไม้มีแผนการหรือดำเนินการจัดเป็นป่าสงวนแหงชาติเพื่อบำรุงรักษาตามโครงการป่าไม้หรือจัดเป็นป่าผูกขาด ป่าสัมปทาน

๑.๒.๔.๓) พื้นที่ดินมิใชผืนใหญ่ แต่มีไม้มีค่าหนาแน่น คือ ไม้สัก ไม้พยูง ไม้ยาง ไม้ตะเคียนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งต้องรักษาไว้เพื่อการสงวนและแพร่พันธุ์

๑.๒.๔.๔) พื้นที่ป่าตรงช่องลมพายุซึ่งจำเป็นต้องเก็บรักษาไว้เป็นพวกกำบังลมและความร้อนให้พืชผลและทรัพย์สินของราษฎรในบริเวณหรือใกล้เคียงพื้นที่ป่าประเภทนี้

๑.๒.๔.๕) พื้นที่ป่าชายเลนในจังหวัดชายทะเลอันเป็นแหล่งผลิตฟืนและไม้เผาถ่านหรือที่กำบังคลื่นลมใหแกที่ดินที่ต่อเนื่องเขามาตอนใน

๑.๒.๔.๖) พื้นที่ชายทะเลที่ทำหน าที่ปองกันมิให ถูกลมพายุพัดพาเข้าไปก่อความเสียหายให้แก่พื้นที่กสิกรรมหรือทรัพย์สินของราษฎร

๑.๒.๔.๗) พื้นที่ป่าที่กรมป่าไม้จัดเป็นสวนป่าหรือสถานีวนกรรม สวนพกฤกษ์ศาสตร์ สวนรุกขชาติ วนอุทยานหรือแหล่งสัตว์ป่า

๑.๓) ผลในทางกฎหมายของการเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีดังนี้

๑.๓.๑) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จึงได้รับความคุ้มครองตามความในมาตรา ๑๓๐๕ มาตรา ๑๓๐๖ และมาตรา ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑.๓.๒) ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่ได้รับอนุญาตตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือเป็นการทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ [๑๗๒]

๑.๔) การเพิกถอนสถานะที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ในการศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเพิกถอนสถานะที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อาจแยกศึกษาออกได้เป็นตามกฎหมายอื่น และตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ดังนี้

๑.๔.๑) การเพิกถอนสถานะที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายอื่น

การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ สามารถดำเนินการได้ดังนี้

---

[๑๗๒] มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘

๑.๔.๑.๑) การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนกระทำได้โดยการออกกฎกระทรวง ในกรณีที่มีการเพิกถอนบางส่วน ต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่เพิกถอนแนบท้าย [๑๗๓]

๑.๔.๑.๒) เมื่อได้ประกาศกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติในราชกิจจานุเบกษา [๑๗๔] กรมป่าไม้จะดำเนินการคัดสำเนากฎกระทรวง พร้อมแผนที่ท้ายกฎกระทรวงส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ เพื่อดำเนินการปิดประกาศให้ประชาชนทราบ ณ ที่ทำการอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ [๑๗๕] การปิดประกาศต้องดำเนินการให้ครบถ้วนทั้ง ๓ สถานที่ เพื่อมิให้มีการยกเป็นข้อต่อสู้ว่าไม่ทราบว่ามีการประกาศกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติแล้ว โดยต้องปิดประกาศใน “ที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ในหมู่บ้านท้องที่นั้น” ซึ่งเป็นกรณที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ใช้บังคับกับราษฎรในหมู่บ้านท้องที่นั้น ราษฎรในหมู่บ้านท้องที่อื่นจึงอาจต่อสู้ได้ว่า ไม่ทราบว่ามีกฎกระทรวงประกาศกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว [๑๗๖] จึงต้องมีข้อพิสูจน์เพิ่มเติมว่า ราษฎรในหมู่บ้านท้องที่อื่นทราบว่า มีกฎกระทรวงประกาศกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วหรือไม่ [๑๗๗] เช่น มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตอย่างชัดแจ้ง [๑๗๘]

หากไม่ดำเนินการประกาศดังกล่าวอาจเกิดปัญหาในการดำเนินคดีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้ เพราะถ้ายังไม่มีการปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงป่าสงวนแห่งชาติแล้ว กฎกระทรวงจะไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย [๑๗๙]

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๒ การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทำโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามความในมาตรา ๒๖ (๔)

๑.๔.๒) การเพิกถอนสถานะที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

การนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามความในมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข ๓ ประการ ดังต่อไปนี้

๑.๔.๒.๑) มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

---

[๑๗๓] มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

[๑๗๔] มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

[๑๗๕] มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

[๑๗๖] คำพิพากษาฎีกา ที่ ๓๐๐๙ - ๓๐๑๐/๒๕๓๗

[๑๗๗] คำพิพากษาฎีกา ที่ ๕๖๖๓/๒๕๓๓

[๑๗๘] มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

[๑๗๙] คำพิพากษาฎีกา ที่ ๑๑๖/๒๕๑๕

ที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก หรือมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘ ส่วนหนึ่งความว่า “เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เชนเดิม เพียงแต่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ นั้น กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นผู้ดำเนินการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และ ส.ป.ก. มีหน้าที่ที่จะต้องกันพื้นที่ที่ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ส่งคืนให้แกกรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ตอไป”

นอกจากความเห็นที่กล่าวมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือที่ นร ๐๙๐๖/๒๖๕ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงเลขาธิการ ส.ป.ก. โดยส่วนหนึ่งของหนังสือฉบับดังกล่าวสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ข้อเสนอแนะและความเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่ว่ากรมป่าไม้ได้ส่งมอบพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วหรือไม่ ความว่า “ก่อนที่จะเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการ ส.ป.ก. ควรประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กรมป่าไม้) เพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับพื้นที่ (พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติมอบหรือไม่ได้มอบให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ก่อน แต่เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเช่นเดิม และ ส.ป.ก. ต้องเก็บพื้นที่ที่ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ (ตามมติคณะรัฐมนตรี) ส่งคืนให้กรมป่าไม้ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี สมควรที่ ส.ป.ก. ต้องประสานกรมป่าไม้เมื่อจะเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ที่ควรสงวนไว้ไม่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

๑.๔.๒.๒) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ

สำหรับองค์ประกอบข้อนี้ที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนี้

(๑) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ อนุมัติให้ ส.ป.ก. นำที่ดินในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้เป็นพื้นที่รองรับตามโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม (คจก.) เดิมทั้งหมดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน ๑๗ ป่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จำแนกออกจากป่าไม้ถาวร ซึ่งได้ผ่านการตรวจสภาพป่าจากคณะกรรมการพัฒนาที่ดินแล้ว พื้นที่ที่อยู่ในโครงการออกเอกสารสิทธิให้กับราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.) และพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ และ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕

เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจไปดำเนินการ คือ หากในทางปฏิบัติตรวจสอบพบว่า บริเวณใดมีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์ ควรดำเนินการกันพื้นที่ออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน

ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีไม่ได้อนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในป่าทดลอง เนื่องจากป่าทดลองเป็นป่าเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรมตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ และ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในฐานะที่เป็นป่าเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรมเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗

(๒) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติให้ ส.ป.ก. นำที่ดินพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรมไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจไปดำเนินการ คือ พื้นที่ที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน พื้นที่ที่มีสภาพและศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศน์ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้เพื่อให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้กันไว้ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เช่น สนับสนุนให้เอกชนและประชาชนในท้องถิ่นปลูกสร้างสวนป่า จัดเป็นที่เพาะชำกล้าไม้ จัดเป็นป่าชุมชนสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จัดเป็นสวนรุกขชาติ เป็นต้น โดยหากในทางปฏิบัติตรวจสอบพบว่าบริเวณใดมีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์ควรดำเนินการกันพื้นที่ออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน

ทั้งนี้ พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตาม (๑) บริเวณใดมีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์ และพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตาม (๒) บริเวณใดมีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์ พื้นที่ที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน [๑๘๐] พื้นที่ที่มีสภาพและศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศน์ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้ เพื่อให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้กันไว้ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เช่น สนับสนุนให้เอกชนและประชาชนในท้องถิ่นปลูกสร้างสวนป่า จัดเป็นที่เพาะชำกล้าไม้ จัดเป็นป่าชุมชนสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จัดเป็นสวนรุกขชาติ

---

[๑๘๐] ส.ป.ก. มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๑๔ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ นำส่งแนวทางปฏิบัติกรณีกรมป่าไม้ขอให้ส่งคืนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมให้ ส.ป.ก.จังหวัด ถือปฏิบัติ ซึ่งใน ข้อ ๑ ของแนวปฏิบัติฯ กำหนดไว้ความว่า “กรณีพื้นที่มีสภาพเป็นป่า (ต้องไม่ใช่สภาพป่าที่เกิดจากการทิ้งร้างเนื่องจากผู้ถือครองไม่ทำประโยชน์ และไม่เป็นป่าแปลงเล็กแปลงน้อยกระจัดกระจาย) ไม่มีราษฎรถือครองทำกิน และยังไม่ได้กันคืนกรมป่าไม้ ให้กันพื้นที่คืนกรมป่าไม้เพิ่มเติม และกรมป่าไม้ต้องดำเนินการรังวัดปักหลักเขตและติดป้ายแสดงอาณาเขตไว้ให้ชัดเจน

เป็นต้น [๑๘๑] ถือเป็นพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีไม่ได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจึงไม่มีผลเป็นการเพิกถอนความเป็นป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินบริเวณดังกล่าว [๑๘๒]

ส.ป.ก. ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๖๘ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๔ ซักซ้อมความเข้าใจแนวทางการพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยเฉพาะพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรและพื้นที่เขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม (รวมพื้นที่ที่ควรสงวนและพื้นที่คงสภาพป่า (อี ๑) [๑๘๓]) ในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีไม่ได้มีมติให้ดำเนินการ

---

[๑๘๑] ส.ป.ก. มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๑๔ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ นำส่งแนวทางปฏิบัติกรณีกรมป่าไม้ขอให้ส่งคืนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดถือปฏิบัติ ซึ่งในข้อ ๓ ของแนวปฏิบัติฯ กำหนดไว้ความว่า “พื้นที่ที่มีภาระผูกพันในเขตปฏิรูปที่ดินผู้ขออนุญาตมีการทำประโยชน์และมีการต่อใบอนุญาตการทำประโยชน์กับกรมป่าไม้ไว้แล้วแต่ไม่ได้กันคืนกรมป่าไม้ ให้กันคืนกรมป่าไม้เพิ่มเติม โดยการขอต่ออายุใบอนุญาต ต้องได้รับการยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำพื้นที่บริเวณดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามนัยบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้กับ ส.ป.ก. พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔” ส่วนพื้นที่ที่ภาระผูกพันยังไม่สิ้นสุดอายุการขออนุญาต แต่ผู้ขออนุญาตไม่ทำประโยชน์ และมีราษฎรถือครองทำกินเป็นการถาวรแล้ว แนวปฏิบัติฯ ข้อ ๔ กำหนดให้ยึดถือตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ เรื่อง นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินรัฐที่มีราษฎรบุกรุกครอบครองและรัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องสงวนไว้ให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยให้กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ร่วมกันพิจารณาตรวจสอบสภาพข้อเท็จจริงการถือครองทำประโยชน์ของราษฎร หากสภาพการถือครองทำประโยชน์เป็นการถาวรและพื้นที่มีความเหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่หากเป็นพื้นที่มีภาระผูกพันและภาระผูกพันนั้นยังไม่สิ้นสุดอายุการขออนุญาต โดยยังไม่มีการต่ออายุใบอนุญาตและไม่ได้กันคืนกรมป่าไม้ กรณีที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และสถานะของที่ดินถูกเพิกถอนการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากได้มีการตรวจสภาพป่าตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้ กับ ส.ป.ก. และตรวจสภาพป่าโดยสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ก่อนที่จะกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๔ แล้วถือว่ามีการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีครบถ้วนแล้ว และพื้นที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. แนวปฏิบัติฯ ข้อ ๕ กำหนดให้กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ร่วมกันตรวจสอบสภาพข้อเท็จจริง หากผู้ขออนุญาตมีการทำกิจการตามที่ขออนุญาตไว้ให้กันคืนกรมป่าไม้ แต่หากผู้ขออนุญาตมิได้ดำเนินกิจการตามที่ขออนุญาตไว้หรือมีความประสงค์จะเข้าสู่ขบวนการปฏิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

[๑๘๒] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/๗๗๓ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ชี้แจงการตอบข้อหารือจังหวัดสุรินทร์ของกรมป่าไม้ตามหนังสือ ที่ กษ ๐๗๑๒.๒/๗๗๕ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๒ (กรมป่าไม้นำส่งสำเนาหนังสือ ที่ กษ ๐๗๑๒.๒/๗๗๕ ให้ ส.ป.ก. ตามหนังสือ ที่ กษ ๐๗๑๒.๒/๗๗๖ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๒) และ ส.ป.ก. มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๒๔๘ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๒ นำส่งหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/๗๗๓ แจ้งเวียนให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดถือปฏิบัติ

[๑๘๓] ส.ป.ก. มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๓๒๕ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔ แจ้งแนวทางพิจารณาในการนำพื้นที่ป่าโซนอี ๑ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบและถือปฏิบัติ สรุปความได้ว่า “พื้นที่ที่ควรสงวนและพื้นที่คงสภาพป่า (อี ๑) หากเป็นป่าเสื่อมโทรมและมีราษฎรทำกินอยู่ตามเงื่อนไขของมติคณะรัฐมนตรี ส.ป.ก. สามารถประสานกรมป่าไม้ในการนำพื้นที่ดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ แต่ถ้าพื้นที่ดังกล่าวยังคงมีสภาพเป็นป่าก็ให้ ส.ป.ก. ส่งคืนกรมป่าไม้” และ

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความที่กล่าวมาในวรรคก่อน โดยแจ้งแนวทางเกี่ยวกับพื้นที่ที่มีการตรวจสภาพป่ากันคืนกรมป่าไม้ไปแล้ว และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติมตามมติคณะอนุกรรมการกฎหมายและระเบียบในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๒ ความว่า “ในกรณีที่มีการกันพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้กับ ส.ป.ก. เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๘ ก่อนมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และต่อมาภายหลังปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีพื้นที่ไม่เหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจำนวนเล็กน้อยอยู่กระจัดกระจาย [๑๘๔] และมิได้มีการกันพื้นที่ออกตามที่มีการตรวจสภาพป่าร่วมกันดังกล่าวมา ต้องถือเป็นที่ยุติว่าได้มีการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว พื้นที่ที่มิได้กันคืนกรมป่าไม้จึงอยู่ในอำนาจการดูแลและใช้ประโยชน์ของ ส.ป.ก. และในทางกฎหมายถือว่า พื้นที่เหล่านี้ถูกเพิกถอนจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่มีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแน่นอนแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงาน พร้อมทั้งมีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทันที ดังนั้นหากกรมป่าไม้ประสงค์จะขอกันพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มเติม กรมป่าไม้จะต้องส่งเรื่องให้ ส.ป.ก. ดำเนินการขอออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพิกถอนพื้นที่ส่วนนั้นออกจากเขตปฏิรูปที่ดินแล้วกรมป่าไม้จึงนำไปออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป” [๑๘๕]

ตามหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๑๔ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ นำส่งแนวทางปฏิบัติกรณีกรมป่าไม้ขอให้ส่งคืนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดถือปฏิบัติ โดยตามความในข้อ ๖ ของแนวปฏิบัติฯ กำหนดว่า “พื้นที่อี ๑ ไม่มีราษฎรถือครองทำกินและมีสภาพเป็นป่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ กำหนดให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดย ส.ป.ก. กำหนดให้กันพื้นที่คืนกรมป่าไม้เพิ่มเติม และให้กรมป่าไม้ดำเนินการรังวัดปักหลักเขต และติดป้ายแสดงอาณาเขตให้ชัดเจน” ส่วนพื้นที่อี ๑ ที่เสื่อมโทรมและมีราษฎรถือครองทำกิน มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ กำหนดให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยตามแนวปฏิบัติฯ ข้อ ๖ ส.ป.ก. กำหนดให้ยึดถือตามผลการตรวจสภาพป่าตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้กับ ส.ป.ก. เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๘ และการตรวจสภาพป่า โดยสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ก่อนที่จะกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๔ หากไม่มีการกันคืนกรมป่าไม้และพื้นที่มีราษฎรถือครอง ทำกินให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

[๑๘๔] ส.ป.ก. มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๑๔ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ นำส่งแนวทางปฏิบัติกรณีกรมป่าไม้ขอให้ส่งคืนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดถือปฏิบัติ ซึ่งในข้อ ๒ ของแนวปฏิบัติฯ กำหนดไว้ความว่า “พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ขอให้ส่งคืน ซึ่งมีสภาพป่าแปลงเล็กแปลงน้อยกระจัดกระจายในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ติดกับป่าผืนใหญ่และยากต่อการออกกฎกระทรวงเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ให้ ส.ป.ก. กรมป่าไม้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดูแลอนุรักษ์ให้เป็นพื้นที่ป่าชุมชน โดยให้ ส.ป.ก. และกรมป่าไม้ร่วมกันดำเนินการปลูกต้นไม้เป็นแนวกันชน เพื่อป้องกันการบุกรุก

[๑๘๕] ต่อมา ส.ป.ก. ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๗๒๐ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดถือปฏิบัติตามหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๒๔๘ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๒ และหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๖๘ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๔ และมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๑๒๔๙ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๔ และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๘๓๘ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๖

๑.๔.๒.๓) เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม ๑.๔.๒.๒) ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๑ เรื่องที่ ๓.๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ตามความในมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เมื่อ ส.ป.ก. ได้เสนอโครงการ และแผนงานที่ชัดเจนให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติเรียบร้อยแล้ว โดยในการมีมติดังกล่าว ส.ป.ก. ได้เสนอผลการศึกษา พร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

(๑) การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการโดยบัญญัติในมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ส่วนหนึ่งความว่า “...เมื่อ สปก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...” ข้อความที่ขีดเส้นใต้ใช้คำว่า “จะนำ” มิใช่ “นำ...มา” หรือ “นำ...มาแล้ว” ซึ่งในขั้นพิจารณากฎหมายได้คำนึงถึงความพร้อมของ ส.ป.ก. ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามแผนงาน ถ้าพร้อมที่จะเข้าดำเนินการตามแผนก็ถือว่าจะนำไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และในขณะที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้น งบประมาณที่ได้รับเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีไม่มากนัก จึงกำหนดไว้ในวรรคสองของมาตรา ๒๖ ว่าให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ดูแลจัดการพื้นที่ในส่วนที่ยังไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการตามแผนงานด้วย

(๒) ตามที่กรมป่าไม้ได้เสนอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๓๗.๑/๑๓๒๖๕ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๓๗ ได้กำหนดประเด็นหารือไปอย่างละเอียดแล้วว่า ความว่า “...เมื่อ สปก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...” ข้อความที่ขีดเส้นใต้หมายถึง เมื่อ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการสำรวจรังวัดและออกเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ในพื้นที่แปลงนั้นเรียบร้อยแล้ว หรือหมายถึงเมื่อ ส.ป.ก. มีแผนงานที่จะสำรวจรังวัดแปลงถือครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่แปลงนั้น หรือหมายถึง เมื่อ ส.ป.ก. กำลังดำเนินการสำรวจรังวัดแปลงถือครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่แปลงนั้น หรือมีความหมายครอบคลุมเพียงใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จ ที่ ๒๑๔/๒๕๓๘ ส่วนหนึ่งความว่า “ความหมายของความว่า “...เมื่อ สปก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการ

แจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดถือปฏิบัติตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๗๒๐ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๔

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...” มีความหมายเพียงวา เมื่อ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงาน พริอมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกลาวก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินแปลงนั้น” [๑๘๖]

(๓) ในการประชุมคณะอนุกรรมการกฎหมายและระเบียบ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๐ ประธาน (นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์) ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ส.ป.ก. ควรจะแสดงเจตนาบางอย่างว่า ส.ป.ก. มีแผนงานโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นที่ทราบโดยทั่วไป ซึ่งสามารถทำให้ชัดเจนได้โดยอาศัยมาตรา ๑๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยการนำแผนงานและโครงการตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและรัฐมนตรี

(๔) เพื่อให้การกำหนดระยะเวลาที่เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดที่ ส.ป.ก. ได้รับมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างแน่นอน และมีหลักการประกอบกับเงื่อนไขในการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีเงื่อนไขอยู่ ๒ ประการ

(๔.๑) มีแผนงานโครงการและงบประมาณที่จะดำเนินการในพื้นที่นั้น

(๔.๒) มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องถิ่นนั้น

ส.ป.ก. จึงเห็นว่า ควรให้ถือวันที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นวันที่เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่นั้น โดยยกเว้นพื้นที่

---

[๑๘๖] คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙ ให้ความเห็นไว้ความว่า “การนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งกำหนดว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงดังกล่าวโดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาตินั้น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติก็ต่อเมื่อมีองคประกอบครบสองประการ คือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณใด พื้นที่นั้นยังคงมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม สำหรับในส่วนของพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร และยังมิได้มีมติเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเดิมที่กำหนดให้เป็นป่าไม้ถาวร พื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงเป็นป่าไม้ถาวรอยู่ ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ถาวร และป่าสงวนแห่งชาติที่ ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าไปดำเนินการ ก็ยังคงมีสถานะเป็นป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม”

ที่ไม่ได้ดำเนินการตามแผนงานและโครงการอย่างชัดเจน จะยังไม่ถือว่าเพิกถอนสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ได้แก่

(๑) พื้นที่ที่ต้องกันไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ และวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ เฉพาะในกรณีที่ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินไว้ก่อนโดยที่ยังไม่มีการกันพื้นที่

(๒) พื้นที่ที่มีผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ ซึ่งจะต้องทำการเจรจาให้เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามแผนงานจัดที่ดินและแผนการผลิตและการจำหน่ายที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

ทั้งนี้ ส.ป.ก. ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๕/๖๑๗๖ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ชี้แจงการตอบข้อหารือจังหวัดกำแพงเพชรของกรมป่าไม้ตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๕/๑๔๗๓๕ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ (กรมป่าไม้นำส่งสำเนาหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๕/๑๔๗๓๕ ให้ ส.ป.ก. ตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๕/๑๖๑๐๙ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๕) ความว่า “การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติให้ ส.ป.ก. นำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรืออนุมัติให้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน คือ การอนุมัติแผนงานและงบประมาณให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินนั้น ๆ ทั้งพื้นที่แล้ว จะไม่มีการอนุมัติแผนงานและงบประมาณเป็นการเฉพาะแปลงอีก” [๑๘๗]

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) [๑๘๘] ให้ความเห็นไว้โดยสรุปดังต่อไปนี้

(๑) “ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ” ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๐๓/๒๕๓๖ ซึ่งไม่ถือเป็นผู้บุกรุกและไม่ต้องขออนุญาตแผ้วถางป่า ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หมายถึง บุคคล ๓ ประเภท ได้แก่

(๑.๑) เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรซึ่งได้รับการจัดที่ดินโดยการเช่า หรือเช่าซื้อ ให้เข้าทำประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือบุคคลอื่นซึ่งได้รับการจัดที่ดินโดยการเช่าหรือเช่าซื้อ ให้เข้าทำประโยชน์ในกิจการอื่นอันเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๑.๒) สมาชิกนิคมซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเองเพื่อทำเกษตรกรรมตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

(๑.๓) ผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้เข้าทำประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดสรรเพื่อเกษตรกรรม

---

[๑๘๗] ส.ป.ก. มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๗๖๔ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ นำส่งเรื่องราวดังกล่าวให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบและถือปฏิบัติ

[๑๘๘] บันทึกเรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ ๒๕๐๗ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๔/๒๕๖๓)

ส่วนการจะพิจารณาว่า “ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ” จะหมายถึงการได้รับใบอนุญาตหรือได้รับเอกสารอย่างหนึ่งอย่างใดและจากทางราชการประเภทใด นอกจากบุคคลทั้ง ๓ ประเภทดังกล่าวข้างต้น ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติและรายละเอียดที่กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ กำหนดไว้แต่ละฉบับเป็นรายกรณี

(๒) การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ต้องมีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

(๒.๑) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน หมายความรวมถึง พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่มีผลใช้บังคับ ทั้งก่อนและหลังที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

(๒.๒) มติคณะรัฐมนตรีซึ่งอนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว หมายถึง มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ มติณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ (ซึ่งต่อมามติคณะรัฐมนตรีนี้ได้ถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๘) และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ แล้วแต่กรณี

(๒.๓) “... เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้น (ตามข้อ ๒.๒) ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า เมื่อ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนของป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่แน่นอนแล้วตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที

ทั้งนี้ การเพิกถอนจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติจะมีผลเฉพาะแปลงที่ดินในส่วนของป่าสงวนแห่งชาติที่ ส.ป.ก. ได้เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่แน่นอนแล้วเท่านั้น มิใช่เพิกถอนพื้นที่ทั้งหมดของป่าสงวนแห่งชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติมอบให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการหรือพื้นที่ทั้งหมดในส่วนของป่าสงวนแห่งชาติที่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วยแต่อย่างใด

การที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาที่ ๑๕๑๘๙/๒๕๕๘ ความว่า “มาตรา ๒๖ (๔) มุ่งหมายให้ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่านั้นและจัดสรรให้ผู้ได้รับอนุญาตก่อนจึงจะถือเป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินของรัฐ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

(๓) หากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินยังไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามข้อ (๒) ที่ดินจะยังคงมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว และหากมีการทำไม้หวงห้าม และเก็บหาของป่าหวงห้ามในที่ดินดังกล่าวก็จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ด้วย

(๔) หากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามข้อ (๒) แล้ว ที่ดินของ ส.ป.ก. ในส่วนที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นยังคงมีสถานะเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ จึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ด้วยเท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๕) เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มิได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงไม่มีอำนาจจับกุม ปราบปรามผู้บุกรุกที่ดินป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ ส.ป.ก. มีหน้าที่และอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวและป้องกันการกระทำใด ๆ ที่เป็นผลร้ายต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ การที่มีผู้บุกรุก เข้าไปยึดถือ ครอบครอง หรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดินซึ่ง ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมาย ย่อมกระทบสิทธิของ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินไปปฏิรูปที่ดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ส.ป.ก. จึงเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว และมีสิทธิที่จะกล่าวโทษผู้กระทำความผิดเพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมายได้

(๖) เมื่อที่ดินของ ส.ป.ก. ในส่วนที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ยังคงมีสถานะเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กรมป่าไม้ ยังคงมีหน้าที่และอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินที่เป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ (๑) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๑ และหากเป็นกรณีที่ที่ดินนั้นยังคงมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจาก ส.ป.ก. ยังไม่ได้นำที่ดินป่าสงวนแห่งชาตินั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะเป็นหน้าที่และอำนาจของกรมป่าไม้ในการดูแลรักษาที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นตามข้อ ๒ (๑) แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวด้วยเช่นกัน

(๗) เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ใดแล้ว ไม่ถือว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีสถานะเช่นเดียวกับเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) [๑๘๙] ให้ความเห็นไว้โดยสรุปดังต่อไปนี้

(๑) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติในส่วนใดแล้ว และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

---

[๑๘๙] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเพิกถอนที่ดินออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๓๓๓/๒๕๖๔)

ตามมาตรา ๒๖ (๔) ดังกล่าว จะเป็นการเพิกถอนเฉพาะที่ดินในแปลงที่นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น

(๒) การพิจารณาว่า ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแน่นอนแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เรื่องเสร็จ ที่ ๒๑๔/๒๕๓๘ ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงในการดำเนินการของ ส.ป.ก. ที่เกิดขึ้นเป็นรายกรณี

(๓) เมื่อการเพิกถอนที่ดินออกจากความเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามความในมาตรา ๒๖ (๔) จะเป็นการเพิกถอนเฉพาะที่ดินในแปลงที่นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ส.ป.ก. ควรปรึกษาหารือและซักซ้อมความเข้าใจร่วมกันกับกรมป่าไม้ เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างของการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของทั้งสองหน่วยงานให้มีความชัดเจน

๑.๕) ระยะวลาเริ่มต้นในการเพิกถอนสถานะที่ดินและการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

สืบเนื่องจากการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ กล่าวคือ การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก และการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น ระยะเวลาเริ่มต้นในการเพิกถอนการเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของ ส.ป.ก. แบ่งออกได้ดังนี้

๑.๕.๑) กรณีกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก ในการพิจารณาระยะเวลาเริ่มต้นของการถูกเพิกถอนความเป็นป่าสงวนแห่งชาติและการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว อาจแบ่งออกได้ดังนี้

๑.๕.๑.๑) ระยะเวลาเริ่มต้นในการเพิกถอน

การนับระยะเวลาเริ่มต้นในการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติอาจเริ่มต้นเมื่อครบเงื่อนไข ๓ ประการ ประการที่ ๑ มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ประการที่ ๒ มีมติคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใด และประการที่ ๓ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เงื่อนไขประการที่ ๓ นี้ ส.ป.ก. ถือการอนุมัติโครงการและแผนงานที่ชัดเจนโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลัก) ข้อเท็จจริงจึงขึ้นกับว่า เงื่อนไขประการใดเกิดขึ้นและทำให้องค์ประกอบในการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติครบถ้วน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกาที่ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก จะเกิดขึ้นก่อนเงื่อนไขอีก ๒ ประการ

ระยะเวลาเริ่มต้นในการเพิกถอนสถานะที่ดินจึงต้องพิจารณาเงื่อนไขอีก ๒ ประการเป็นหลัก โดยพิจารณาว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อนหรือหลัง คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติโครงการและแผนงานที่ชัดเจนตามที่ ส.ป.ก. เสนอ ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติ การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติจะเริ่มต้นเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติ แต่หากคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายหลังจากที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติ การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติจะเริ่มต้นเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น

๑.๕.๑.๒) ระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ระยะเวลาในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เริ่มต้นพร้อมกับการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากองค์ประกอบในการพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติกับการตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตลอดจนการนับระยะเวลาเริ่มต้นในการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ และการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของ ส.ป.ก. เป็นองค์ประกอบและระยะเวลาเดียวกัน

๑.๕.๒) กรณีกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยพระราชกฤษฎีกา ตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการพิจารณาระยะเวลาเริ่มต้นในการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติและการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน อาจแบ่งออกได้ดังนี้

๑.๕.๒.๑) ระยะเวลาเริ่มต้นในการเพิกถอนสถานะที่ดิน

เงื่อนไขในการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในกรณีนี้ ไม่ต่างจากกรณีที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก กล่าวคือ ต้องครบเงื่อนไข ๓ ประการดังกล่าวมาแล้ว แต่ระยะเวลาเริ่มต้นในการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ อาจแตกต่างกันในบางกรณี เช่น หากคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติโครงการและแผนงาน ตลอดจนเห็นชอบกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามที่ ส.ป.ก. เสนอแล้ว เวลาเริ่มต้นที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ คือ เวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ แต่หากคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติและหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติโครงการและแผนงานภายหลังกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ในการพิจารณาเวลาเริ่มต้นที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ต้องพิจารณาว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อนหรือหลัง คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติโครงการและแผนงานที่ชัดเจนตามที่ ส.ป.ก. เสนอ ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติ การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติจะเริ่มต้นเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติ แต่หากคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายหลังจากที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติ การเพิกถอน

ป่าสงวนแห่งชาติจะเริ่มต้นเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น

๑.๕.๒.๒) ระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ระยะเวลาในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกรณีนี้ เริ่มต้นพร้อมกับการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากองค์ประกอบในการพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติกับการตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตลอดจนการนับระยะเวลาเริ่มต้นในการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ และการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของ ส.ป.ก. เป็นองค์ประกอบและระยะเวลาเดียวกัน

๒) ความเป็นมา และแนวทางในการดำเนินการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การกล่าวถึงความเป็นมาและแนวทางในการดำเนินการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจแยกออกได้เป็น ๒ ช่วงเวลา ดังนี้

๒.๑) ช่วงเวลาภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ช่วงเวลานี้ เป็นช่วงเวลาตั้งแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับ [๑๙๐] จนถึงช่วงก่อนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีผลใช้บังคับ [๑๙๑]

เพื่อป้องกันการบุกรุกป่าสงวนของราษฎรและเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวนมาก นายกรัฐมนตรี (หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมท) ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๘ ดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ กรณีที่ราษฎรเข้าทำไร่ทำนาในป่าสวน ทำให้ป่าสงวนนั้นหมดสภาพเป็นป่าแล้ว ให้ราษฎรที่ทำกินต่อไปได้ และให้เจ้าหน้าที่สอบดูว่าราษฎรที่ทำกินอยู่นั้น ทำกินเองหรืออย่างไร แล้วรายงานไปให้ทราบโดยด่วน เพื่อจะได้ดำเนินการให้ราษฎรได้เข้าทำกินโดยชอบด้วยกฎหมายต่อไป

๒.๑.๒ ราษฎรที่บุกรุกเข้าทำกินตามที่กล่าวมาข้างต้น ถ้าถูกเจ้าหน้าที่จับกุมขังไว้ก็ให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวไป และถ้าราษฎรผู้นั้นจะเข้าทำกินในที่นั้น ก็ให้เข้าทำกินได้

๒.๑.๓ ตั้งแต่บัดนี้ไป ห้ามบุกรุกป่าสงวนเป็นการเด็ดขาด หากบุกรุกเข้าไปย่อมเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย จะถูกดำเนินการตามกฎหมายต่อไป โดยให้เจ้าหน้าที่ประกาศให้ราษฎรทราบทั่วกันด้วย

นับตั้งแต่มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าสภาพป่าได้ถูกบุกรุกทำลายไปเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการบุกรุกแผ้วถางป่าส่วนใหญ่ใช้เครื่องจักรทุ่นแรงสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว และในทางปฏิบัติยากที่จะพิสูจน์ได้ว่า บริเวณใดได้บุกรุกก่อนหรือหลังวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๘ บรรดาผู้มีอิทธิพลทั้งหลายจึงเชื่อแน่ว่า เมื่อบุกรุกไปแล้วจะได้ที่ดินเหล่านั้น โดยรัฐบาลจะออกหนังสือสำคัญให้โดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ บรรดาผู้กระทำผิดกฎหมายที่ถูกจับกุมคุมขังไว้ก็ให้ปล่อยตัวไป เป็นเหตุให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวกฎหมาย การบุกรุกแผ้วถางป่านับวันยิ่งกว้างขวางขึ้น

---

[๑๙๐] พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘

[๑๙๑] พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๒

และกระทบกระเทือนแผนการของกรมป่าไม้ในหลายกรณี เช่น โครงการหมู่บ้านป่าไม้ และโครงการปลูกป่า ก็ได้รับการขัดขวางจากประชาชน ไม่ยินยอมให้ทำการปลูกป่า [๑๙๒]

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๑๙ มีมติดังต่อไปนี้

(๑) ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี เรื่องราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ

(๒) ในกรณีที่ได้ออกเอกสารสิทธิ ซึ่งออกโดยอาศัยคำสั่งนายกรัฐมนตรีไปแล้ว ให้ดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิดังกล่าวเสียทั้งสิ้น

(๓) ผู้ที่เข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้ว คงให้อยู่อาศัยทำกินต่อไปได้ และตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นอันขาด หากบุกรุกเข้าไปให้เจ้าหน้าที่ทำการจับกุมดำเนินการตามกฎหมายทุกราย ทั้งนี้ ให้เจ้าหน้าที่ประกาศให้ราษฎรทราบทั่วกันด้วย

(๔) ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ และวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๑๙ เรื่อง การดำเนินงานตามโครงการเดินสำรวจออก น.ส.๓ โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศ [๑๙๓]

ส.ป.ก. มีหนังสือ ที่ กส ๐๓๐๔/๒๗๔๓ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ขอให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้จึงนำเรียนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถึงผลการประชุมร่วมกันระหว่างกรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ในระดับเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๑๙ พร้อมความเห็นในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาอนุมัติ [๑๙๔] ในส่วนข้อกฎหมาย กรมป่าไม้ให้ความเห็นพอสรุปได้ว่า ป่าสงวนแห่งชาติเข้าลักษณะเป็นที่ดินของรัฐตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติจึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะนำไปปฏิรูปที่ดินได้ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ [๑๙๕]

สืบเนื่องจากการขออนุญาตเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ ส.ป.ก. มีภาระต้องชำระค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๘๑ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ออกตามความในพระราชญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีมติในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๒๐ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๒๐ เรื่องที่ ๓.๓ มอบให้กรมป่าไม้พิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อขอมติเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติและมอบพื้นที่ที่มีการเพิกถอนให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป และต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๒๐ อนุมัติให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน ๖ ป่า และให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว โดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม [๑๙๖]

---

[๑๙๒] หนังสือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนมาก ที่ กส ๐๘๐๕/๙๔๖๐ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๑๙

[๑๙๓] หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๒๐๒/๑๐๐๑๖/๑๙ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๑๙

[๑๙๔] หนังสือ กองจัดที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้ ที่ กส ๐๘๑๑/๑๖๖๘ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๙

[๑๙๕] มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นการชั่วคราว ภายในระยะเวลาตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต

[๑๙๖] หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๒๐๓/๑๑๗๖๐ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๒๐

ภายหลังจากที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อนุมัติให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติที่เสื่อมโทรมเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ และเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๒๐ ในปีงบประมาณ ๒๕๒๐ – ๒๕๒๑ ตามที่ ส.ป.ก. และกรมป่าไม้เห็นชอบแล้วรวม ๒๙ ป่า และภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๒๐ อนุมัติให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน ๖ ป่า [๑๙๗] กรมป่าไม้ได้นำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทราบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา [๑๙๘] ได้ให้ความเห็นว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีลักษณะต่อเนื่องหรือเป็นการถาวร ไม่ใช่เรื่องชั่วคราว ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ อธิบดีกรมป่าไม้จึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ อนุญาตให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้ หากจะดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนให้เป็นที่ดินอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ก่อน และเมื่อเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ส.ป.ก. ย่อมนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๒๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ [๑๙๙] ได้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นชอบในหลักการตามที่กรมป่าไม้เสนอดังต่อไปนี้

(๑) ในระหว่างที่อยู่ในขั้นตอนของการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ สมควรผ่อนผันให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเพิกถอนสภาพป่าเสร็จสิ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๒๔

(๒) ในระหว่างที่อยู่ในขั้นตอนของการกันพื้นที่ออกจากพื้นที่ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ สมควรอนุญาตให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

---

[๑๙๗] นอกจากคณะรัฐมนตรีจะมีมติให้เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติจำนวน ๖ ป่า เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๒๐ แล้ว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กส ๑๒๐๔/๓๗๕๒๘ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๒๕ เสนอเรื่อง ขอเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติม และสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สร.๐๒๐๓/๑๖๕๑๔ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๒๕ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๒๕ อนุมัติให้เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมอีก ๙ ป่า พร้อมข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว

[๑๙๘] ส.ป.ก. ได้จัดทำโครงการพัฒนาพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบางพื้นที่ เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเสนอขอกู้เงินจากธนาคารโลก เพื่อนำมาพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้สภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น แต่ธนาคารโลกได้ยกข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจ ส.ป.ก. ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นสาระสำคัญในการเจรจา ส.ป.ก. จึงหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงแจ้งความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ด่วนมาก ที่ สร.๐๖๐๑/๑๖๙๐ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๒๔ ให้ ส.ป.ก. ทราบ

[๑๙๙] มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว...

... (๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้...

เพื่อเกษตรรมได้เป็นการชั่วคราว มีกำหนดระยะเวลา ๓๐ ปี โดยให้ ส.ป.ก. ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตสำหรับป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติรวม ๑๐ ข้อ

(๓) การเพิกถอนสภาพป่าหรือการกันพื้นที่ออก เมื่อ ส.ป.ก. จัดที่ดินแล้ว ให้ติดต่อประสานงานกับกรมป่าไม้เพื่อการเพิกถอนสภาพป่าหรือกันพื้นที่ออกเป็นรายป่าเฉพาะพื้นที่ที่ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้วเท่านั้น จะไม่เพิกถอนสภาพป่าทั้งป่า [๒๐๐]

๒.๒) ช่วงเวลาภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

จากปัญหาเรื่องอำนาจในการนำป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ ๒.๓.๑ ประกอบกับการออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเป็นไปอย่างล่าช้า รัฐบาลจึงได้ผลักดันจนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และให้ใช้ความในมาตรา ๒๖ ที่บัญญัติขึ้นใหม่แทนความในมาตรา ๒๖ ใหม่ ทำให้อำนาจนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว โดยให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีผลใช้บังคับ รัฐบาลได้เร่งรัดให้นำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ต่าง ๆ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้จึงส่งมอบพื้นที่ต่าง ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภายใต้เงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรีครั้งต่าง ๆ ดังนี้

๒.๒.๑) พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ [๒๐๑]

๒.๒.๑.๑) พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ส่งมอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๑) พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้เป็นพื้นที่รองรับตามโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม (คจก.) เดิมทั้งหมดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(๒) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จำแนกออกจากป่าไม้ถาวรซึ่งได้ผ่านการตรวจสภาพป่าของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

(๓) พื้นที่ที่อยู่ในโครงการออกเอกสารสิทธิให้กับราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.)

(๔) พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ และ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร

---

[๒๐๐] หนังสือ กรมป่าไม้ ที่ กส.๐๗๐๕(๓)/๒๙๘๕ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖

[๒๐๑] หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๔๕๗๗ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๖

๒.๒.๑.๒) เงื่อนไขสำคัญในการส่งมอบพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ คือ คณะรัฐมนตรีให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจไปดำเนินการ กล่าวคือ หากในทางปฏิบัติตรวจสอบพบว่าบริเวณใดมีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์ ควรดำเนินการกันพื้นที่ออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน

๒.๒.๒) พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ [๒๐๒]

๒.๒.๒.๑) พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ส่งมอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๑) พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้ ส.ป.ก. และกรมป่าไม้ร่วมกันสำรวจสภาพการใช้ประโยชน์เพื่อกำหนดเขตที่ควรดำเนินการปฏิรูปที่ดิน (ป่าทดลอง) โดยพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. เข้าสำรวจมีทั้งหมด ๓๗ ป่า แบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ พื้นที่ที่มอบให้เพื่อนำไปทดลองดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน ๕ ป่า พื้นที่ที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ส่งคืนกรมป่าไม้ จำนวน ๒๘ ป่า และพื้นที่ที่ให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อราษฎรผู้ประสบวาตภัยจากพายุใต้ฝุ่นเกย์ จำนวน ๔ ป่า [๒๐๓] แต่จากผลการตรวจสภาพป่าคงเหลือพื้นที่ป่าทดลองที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน ๒๗ ป่า [๒๐๔]

ในการนำเสนอเพื่อขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รายงานผลการเห็นชอบในหลักการให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ๓ ประเภท คือ พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกจำแนกเป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้ ส.ป.ก. และกรมป่าไม้ร่วมกันสำรวจสภาพการใช้ประโยชน์เพื่อกำหนดเขตที่ควรดำเนินการปฏิรูปที่ดิน (ป่าทดลอง) และพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้เป็นพื้นที่รองรับตามโครงการ คจก. เดิม ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ เรื่องที่ ๕.๑ [๒๐๕] แต่คณะรัฐมนตรีไม่ได้อนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในป่าทดลอง [๒๐๖] เนื่องจากป่าทดลองเป็นป่าเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรมตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ และ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในฐานะที่เป็นป่าเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗

(๒) พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ และ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ ให้เป็นเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม

---

[๒๐๒] หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๒๙๓๖ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๓๗

[๒๐๓] หนังสือ กองนิติการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด่วนมาก ที่ กษ ๑๒๐๔/๒๘๑๙ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๔

[๒๐๔] หนังสือ กรมป่าไม้ สำนักส่งเสริมการปลูกป่า ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐/๔๔๔๙ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖

[๒๐๕] หนังสือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ ๑๒๐๕/๓๒๓ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๓๕

[๒๐๖] หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๔๕๗๗ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๖

๒.๒.๒.๒) เงื่อนไขสำคัญในการส่งมอบพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ซึ่งอนุมัติตามมติของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ มีดังนี้

(๑) พื้นที่ที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน พื้นที่ที่มีสภาพและศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศน์ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้เพื่อให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้กันไว้ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เช่น สนับสนุนให้เอกชนและประชาชนในท้องถิ่นปลูกสร้างสวนป่า จัดเป็นที่เพาะชำกล้าไม้ จัดเป็นป่าชุมชน สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จัดเป็นสวนรุกขชาติ เป็นต้น [๒๐๗]

(๒) หากในทางปฏิบัติตรวจสอบพบว่า บริเวณใดมีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์ ควรดำเนินการกันพื้นที่ออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน [๒๐๘]

ในการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ได้จัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน ๒ ฉบับ ดังนี้

(๑) บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๘ กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ได้ตกลงแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

(๑.๑) พื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจะต้องดำเนินการกันออก ได้แก่พื้นที่ดังต่อไปนี้

(๑.๑.๑) พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่า

(๑.๑.๒) พื้นที่ที่มีสภาพหรือศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า

(๑.๑.๓) พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศและพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้ให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(๑.๑.๔) พื้นที่ภูเขาสูงชัน หรือพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ตั้งแต่ ๓๕% ขึ้นไป และพื้นที่ต้นน้ำลำธาร

(๑.๑.๕) พื้นที่ที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันตามกฎหมาย เช่น สวนป่าของทางราชการ พื้นที่ที่อนุญาตให้ส่วนราชการหรือเอกชนเข้าทำประโยชน์แล้ว (ยกเว้น พื้นที่ที่มีหนังสืออนุญาต สทก. ที่ราษฎรแสดงความประสงค์เป็นหนังสือขอรับหนังสืออนุญาตของ ส.ป.ก. แทน)

(๑.๑.๖) พื้นที่ป่าชายเลน

(๑.๑.๗) พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน

---

[๒๐๗] คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปดำเนินการด้วย

[๒๐๘] คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ ไปดำเนินการด้วย

(๑.๒) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ได้มอบให้ ส.ป.ก. เพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินซึ่งได้ประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ให้ปฏิบัติดังนี้

(๑.๒.๑) พื้นที่ที่ ส.ป.ก. ได้ทำการรังวัดแปลงที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้ว ส.ป.ก. จะส่งมอบพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดินคืนกรมป่าไม้ พร้อมแผนที่แสดงรายละเอียดพื้นที่ ทั้งนี้ กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. จะออกไปร่วมกันตรวจสอบในพื้นที่ โดยกรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการรังวัดพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ส่งมอบคืนมาเพื่อดำเนินการสงวนต่อไป

(๑.๒.๒) พื้นที่ที่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้รังวัดแปลงที่ดิน กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. จะร่วมกันดำเนินการตรวจสอบพื้นที่ เพื่อกันพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดินออกก่อนที่ ส.ป.ก. จะรังวัดแปลงที่ดิน โดย ส.ป.ก. จะส่งมอบพื้นที่ที่ร่วมกันตรวจสอบและได้กันออกคืนกรมป่าไม้ เพื่อกรมป่าไม้ดำเนินการสงวนต่อไปโดยเร็วที่สุด

(๑.๓) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. เพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินซึ่งยังไม่ได้ประกาศกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. จะร่วมดำเนินการกันพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดินออกก่อนที่ ส.ป.ก. จะดำเนินการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

(๑.๔) การดำเนินงานในพื้นที่ใด ๆ ในข้อ (๑.๒) และข้อ (๑.๓) กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. จะต้องมีการประสานแผนการปฏิบัติ พร้อมทั้งการร่วมปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ โดยใช้งบประมาณสำหรับการปฏิบัติงานตามกิจกรรมของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบ

(๒) บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ได้ตกลงแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติม ดังนี้

(๒.๑) ให้มีสำนักงานความร่วมมือระหว่างกรมป่าไม้และ ส.ป.ก. เพื่อกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และความร่วมมือระหว่างกันตามข้อตกลงนี้ หรือกรณีอื่นที่จะมีขึ้นต่อ ๆ ไป

(๒.๒) การปฏิบัติงานกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. ตามบันทึกข้อตกลงเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๘ ให้กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ร่วมกันประสานแผนและดำเนินการตรวจสอบให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๒ ปี

(๒.๓) หากมีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพที่กรมป่าไม้จะต้องส่งมอบให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตรวจสอบกันพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดินออกก่อนส่งมอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินการต่อไป

(๒.๔) การขออนุญาตใช้พื้นที่ในป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน หากมีผู้มาขออนุญาตทำประโยชน์ในที่ดิน และที่ดินนั้นยังไม่พ้นสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ก่อนที่กรมป่าไม้จะพิจารณาอนุญาตหรือต่ออายุการอนุญาต ต้องได้รับหนังสือยินยอมจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำพื้นที่บริเวณดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

(๒.๕) การขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในพื้นที่ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน หรือมีพระราชกฤษฎีกาแล้ว แต่ยังไม่เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ

ให้กรมป่าไม้ดำเนินการ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

(๒.๖) ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นั้น ถ้ามีพื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากมีสภาพป่าเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยในพื้นที่ราบ และมิใช่เป็นพื้นที่ที่ควรสงวนรักษาไว้เพื่อคุ้มครองระบบนิเวศ และสภาพแปลงดังกล่าวไม่ติดกับป่าผืนใหญ่ ให้กรมป่าไม้ร่วมกับ ส.ป.ก. และหน่วยงานอื่น ๆ ร่วมจัดทำโครงการบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ป่าแปลงเล็กแปลงน้อยที่มิได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เป็นแหล่งอาหาร และใช้ประโยชน์อื่น ๆ ของชุมชนอย่างยั่งยืน

(๒.๗) กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. จะร่วมกันดูแลพื้นที่ตามแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ติดต่อกับเขตปฏิรูปที่ดิน มิให้มีการบุกรุกพื้นที่ และจะร่วมกันก่อตั้งและอบรมประชาอาสาพิทักษ์ป่าแก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้ดูแลรักษาป่าตามแนวเขตปฏิรูปที่ดินที่ติดต่อกับเขตป่าไม้ต่อไป

(๒.๘) เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ป่าสงวนแห่งชาติแห่งใด ให้ ส.ป.ก. และกรมป่าไม้ร่วมกันดำเนินการให้มีการปลูกต้นไม้เป็นแนวกันชนเพื่อป้องกันการบุกรุกเข้าไปในเขตพื้นที่ป่าไม้ รวมทั้งส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกไม้เศรษฐกิจประเภทไม้ผลและหรือไม้ยืนต้นในเขตที่ดิน ส.ป.ก. ทั้งนี้ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑

(๒.๙) เพื่อเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน กรมป่าไม้จะให้การสนับสนุนในเรื่องพันธุ์ไม้ และวิชาการในโครงการที่จะร่วมกันจัดให้มีขึ้นต่อไป

บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ เกิดขึ้นเนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เห็นชอบมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ที่กรมป่าไม้เสนอ ซึ่งอาจกล่าวถึงมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ส.ป.ก. โดยสรุปได้ดังนี้

(๑) ให้ตรวจสภาพป่าให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

(๒) พื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน หากเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยในพื้นที่ราบ ไม่ใช่เป็นพื้นที่ที่ควรสงวนรักษาไว้เพื่อคุ้มครองระบบนิเวศ และสภาพแปลงดังกล่าวไม่ติดกับป่าผืนใหญ่ ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามความเหมาะสม โดยร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลท้องที่และ ส.ป.ก.

(๓) ให้ ส.ป.ก. กำหนดเงื่อนไขในการใช้ที่ดินโดยให้ราษฎรปลูกไม้ผลและ/หรือไม้ยืนต้น อย่างน้อยร้อยละ ๒๐ ของเนื้อที่ที่ได้

๓) การให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ก็เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๖ (๔) บทบัญญัตินี้จึงบัญญัติขึ้นเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งรวมถึงการเข้าไปสำรวจรังวัด ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลัก ขุดดินทำร่องแนวต่าง ๆ และตัดรานกิ่งไม้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มิได้เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ในฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่จะมีหน้าที่และอำนาจในการจับกุมปราบปรามผู้บุกรุกหรือยึดถือครอบครองที่ดินป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน เพราะการใช้อำนาจจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคล ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงไม่มีอำนาจจับกุมปราบปรามผู้บุกรุกที่ดินป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน [๒๐๙]

ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้พิจารณาและมีมติในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ ส.ป.ก. เสนอเกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่และการให้เช่าที่ดินตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง ดังนี้

๓.๑.) เรื่องที่ ๓.๒ การเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

ส.ป.ก. ได้เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า ส.ป.ก. ได้เร่งแก้ปัญหาการถือครองที่ดินทำในพื้นพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้รับมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้สำเร็จลุล่วงโดยเร็ว และจะต้องร่วมกับกรมป่าไม้ในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติด้วย ดังนั้น จึงสมควรกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในฐานะที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และการจัดให้เช่าที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ดังนี้

๓.๑.๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าในส่วนของ ส.ปก. มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้รับมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบมิให้มีการบุกรุกเพิ่มเติม หากพบการกระทำผิดพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ให้ประสานงานกับป่าไม้เขต ป่าไม้จังหวัดแห่งท้องที่ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

๓.๑.๒) การขออนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณา เช่น การอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่า ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนของกรมป่าไม้

๓.๑.๓) การให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เป็นอำนาจของ ส.ป.ก. ที่จะดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน และเป็นมาตรการหนึ่งที่จะใช้ในการเจรจากับ

---

[๒๐๙] บันทึกเรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ ๒๕๐๗ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๔/๒๕๖๓)

ผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่เพื่อให้เข้าสู่กระบวนการการปฏิรูปที่ดิน โดย ส.ป.ก. จะจัดทำโครงการเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อพิจารณาเป็นกรณีไป

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติว่า “โดยที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งมีความชัดเจนครอบคลุมหลักการที่ ส.ป.ก. นำเสนอใน ๓.๑.๑) และ ๓.๑.๒) แล้ว ดังนั้น จึงมีมติเห็นชอบหลักการใน ๓.๑.๓) ตามที่ ส.ป.ก. เสนอ โดยในรายละเอียดให้ ส.ป.ก. นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาเป็นกรณีไป

๓.๒) เรื่องที่ ๓.๓ แนวทางแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินเปลงใหญ่ที่ถูกใช้เพื่อการเศรษฐกิจ

ส.ป.ก. นำเสนอว่า ในการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ส่วนใหญ่จะเป็นการจัดที่ดินให้กับผู้ถือครองเดิม เพื่อเป็นการกระจายที่ดินไปสู่ผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เป็นการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรเศรษฐกิจ ส.ป.ก. ควรจะนำที่ดินแปลงใหญ่มาดำเนินการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ผู้ถือครองที่ดินแปลงใหญ่ ได้รับประโยชน์จากการเช่าที่ดินจาก ส.ป.ก. ตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในระยะเวลาหนึ่ง

(๒) การให้เช่าตาม (๑) จะมีเงื่อนไขที่จะให้ผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่เช่าถ่ายทอดวิทยาการและการจัดการพื้นที่เกษตรกรรมให้กับลูกจ้างและเกษตรกรที่ ส.ป.ก.คัดเลือกฯ เพื่อให้เป็นผู้ที่จะรับที่ดินจากผู้ถือครองที่ดินต่อไป

(๓) เมื่อหมดสัญญาเช่า ส.ปก. จะเข้าไปดำเนินการจัดให้มีการจัดตั้งสถาบันเกษตรกรขึ้น โดยรวบรวมผู้เช่า เกษตรกรลูกจ้าง และเกษตรกรที่ ส.ป.ก. คัดเลือก จัดตั้งเป็นสถาบันเกษตรกรในรูปของสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรเช่าที่ดินจาก ส.ป.ก. ตามมาตรา ๓๐ (๓) และมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อไป

(๔) เมื่อหมดอายุสัญญาเช่า หากผู้เช่าเดิม เกษตรกรลูกจ้าง และเกษตรกรที่ ส.ป.ก. คัดเลือก มีความประสงค์จะเช่าซื้อที่ดิน ส.ป.ก. ก็จะจัดที่ให้เป็นรายแปลงตามมาตรา ๓๐ (๑) หรือ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เสร็จแล้วก็จะดำเนินการจัดตั้งเป็นสถาบันเกษตรกรในรูปของการวางแผนการผลิตและจำหน่ายร่วมกันต่อไป

(๕) ส.ปก. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเข้าไปควบคุมดูแลและให้คำแนะนำสถาบันเกษตรกรดังกล่าว ให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ ส.ป.ก. เสนอดังกล่าวข้างต้น ดังต่อไปนี้

(๑) จุดประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องการให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยวิธีการเช่าหรือเช่าซื้อ ตามที่กฎหมายกำหนด

(๒) การดำเนินการให้เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินและแก้ไขปัญหาที่ดินแปลงใหญ่ที่ประกอบกิจการเพื่อการเกษตรเศรษฐกิจอยู่แล้ว อาจทำได้หลายทาง คือ

(๒.๑) ก่อนการให้เกษตรกรได้เช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน อาจเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่ลงทุนดำเนินกิจการเพื่อการเกษตรอยู่แล้ว ได้เช่าทำประโยชน์ไปก่อนในระยะเวลาสั้น ๆ ประมาณ ๑ - ๒ ปี เพื่อจัดกระบวนการคัดเลือกเกษตรกรผู้จะได้เช่าหรือเช่าซื้อที่ดินต่อไป

(๒.๒) ดำเนินการในลักษณะสัญญา ๓ ประสาน ระหว่างผู้ประกอบการ ส.ป.ก. และเกษตรกร เมื่อเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้การผลิตของเกษตรกรสามารถสนับสนุนกิจการเศรษฐกิจการเกษตรที่เกี่ยวเนื่องหรือสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินได้

(๒.๓) ดำเนินการในรูปแบบสถาบันเกษตรกร โดยผู้ประกอบการต้องเปลี่ยนแปลงสถานะกิจการของตนเอง โดยร่วมมือกับเกษตรกรที่ทำการเกษตรอยู่จัดตั้งเป็นสถาบันเกษตรกร ซึ่งมีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้การสนับสนุนกิจการเกษตรเศรษฐกิจของตนต่อไป

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติเห็นชอบหลักการตามที่ ส.ป.ก. เสนอ ซึ่งสอดคล้องตามความเห็นคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบส่วนการปฏิบัติให้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาเป็นราย ๆ ไป

๔) ตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๔.๑) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้อาจมีภาระผูกพันอยู่กับองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก : ป่าแม่จั๊วะและป่าแม่มานโซนอี (ป่าเศรษฐกิจ) ตำบลหัวฝาย อำเภอสูงเม่น และตำบลแม่จั๊วะ อำเภอเด่นชัย จังหวัดแพร่

๔.๑.๑) ความเป็นมา

๔.๑.๑.๑) การเป็นป่าสงวนแห่งชาติและการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ดินที่กรมป่าไม้อาจมีภาระผูกพันอยู่กับองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกดังกล่าว ตั้งอยู่ในเขตป่าแม่จั๊วะและป่าแม่มานโซนอี (ป่าเศรษฐกิจ) มีประวัติการเป็น ป่าสงวนแห่งชาติและการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยสังเขป ดังนี้

(๑) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๐๗ (พ.ศ. ๒๕๐๗) เนื้อที่ประมาณ ๔๐,๖๒๕ ไร่ (ป่าสงวนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑)

(๒) กรมป่าไม้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๑๐.๐๑/๓๘๔๐๐ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ นำส่งหนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐.๐๑/๒๓๕๕ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ พร้อมเอกสารที่นำเรียนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. เพื่อทราบและเป็นการประสานงาน

(๓) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๖

(๔) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗

(๕) มีการตรวจสภาพป่าเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๒ (ป่าไม้จังหวัดลงนามเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๓/ปฏิรูปที่ดินจังหวัดลงนามเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๓)

(๖) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลหัวฝาย ตำบลสูงเม่น และตำบลแม่จั๊วะ อำเภอเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

๔.๑.๑.๒) สภาพปัญหา

(๑) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้รับสัมปทานทำไม้จากกรมป่าไม้

(๒) ภายหลังสัมปทานสิ้นสุด องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้ทำการปลูกสร้างสวนป่าและบำรุงรักษาต่อมาอีก ๖ ปีตามเงื่อนไขที่ปรากฏในสัมปทาน กรมป่าไม้จึงมอบพื้นที่สวนป่าให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้บำรุงรักษาต่อมา

(๓) ส.ป.ก. แพร่มีหนังสือ ที่ พร ๐๐๑๑.๔/๑๒๘๑ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๖๒ ขอหารือ ส.ป.ก. กรณีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลหัวฝาย อำเภอสูงเม่น และตำบลแม่จั๊วะ อำเภอเด่นชัย จังหวัดแพร่ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และได้จัดที่ดินพร้อมออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) ให้แก่นางสุทัน วงศ์ญาติ เลขที่ ๑๔๗๓ แปลงเลขที่ ๒ กลุ่มที่ ๒๔๐๖ เนื้อที่ ๑๒-๐-๘๓ ไร่ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ และนางสาวจุฑามาศ มีมาก ได้รับโอนสิทธิ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ แต่เนื่องจากทับซ้อนแปลงสร้างสวนป่า ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ตอนที่ ๑ สวนป่าแม่มานซึ่งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้รับมอบสวนป่าตามเงื่อนไขสัมปทานที่พ้นการบำรุงรักษา (๖ ปี) ขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจากกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๓ และได้ขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า (สป.๓) เล่มที่ ๐๑ ฉบับที่ ๐๑๔ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๒ ส่วนนางสาวจุฑามาศฯ ได้นำที่ดินไปขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า (สป.๓) เล่มที่ ๑๗๓ ฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๑ ตามหลักฐาน ส.ป.ก.๔-๐๑ ข เลขที่ ๑๔๗๓ เนื้อที่ ๑๒-๐-๘๓ ไร่ ปลูกไม้สักรวมประมาณ ๕๐๐ ต้น ได้ไปยื่นคำขอตัดหรือโค่นไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าดังกล่าวจึงขอทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๔.๑.๒) ข้อกฎหมายจากหนังสือแจ้งแนวทางปฏิบัติ

๔.๑.๒.๑) ส.ป.ก. มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๒๔๘ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๒ นำส่งหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/๗๗๓ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ซึ่งแจ้งกรมป่าไม้เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดถือปฏิบัติ

ส่วนหนึ่งของหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/๗๗๓ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ได้แจ้งแนวทางการเพิกถอนความเป็นป่าสงวนแห่งชาติ (ป่าเศรษฐกิจ) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ภายหลังวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ให้กรมป่าไม้ทราบความว่า “พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าเศรษฐกิจทั้งพื้นที่ ตั้งแต่วันที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยยกเว้นพื้นที่ที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน พื้นที่ที่มีสภาพและศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศและพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้ เพื่อให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้กันไว้ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ ตามความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ หรือใน ๗ ลักษณะตามบันทึกข้อตกลงเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๘ ส.ป.ก. ต้องกันคืนกรมป่าไม้ โดยกรมป่าไม้ไม่ต้องดำเนินการสงวนเป็นป่าสงวนแห่งชาติใหม่”

๔.๑.๒.๒) ส.ป.ก. มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๖๘ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๔ แจ้งแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดถือปฏิบัติเพิ่มเติมส่วนหนึ่งความว่า “คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๒ ถือเป็นยุติว่า เมื่อมีการกันพื้นที่

ป่าสงวนแห่งชาติคืนกรมป่าไม้แล้ว และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามบันทึกตรวจสภาพป่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทั้งพื้นที่ และอยู่ในอำนาจการดูแลและใช้ประโยชน์ของ ส.ป.ก. แต่ถ้าหากภายหลังกรมป่าไม้ขอกันพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติม ต้องแจ้งให้ ส.ป.ก. ออกพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนพื้นที่ออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน และกรมป่าไม้ออกกฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติขึ้นใหม่”

๔.๑.๓) แนวทางการดำเนินการ

ส.ป.ก. ได้กำหนดแนวทางการตรวจสอบและดำเนินการให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแพร่ถือปฏิบัติตามหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๕๓๓๖ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๒ โดยสรุปดังนี้

๔.๑.๓.๑) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแพร่ตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินตาม ส.ป.ก.๔-๐๑ ข เลขที่ ๑๔๗๓ ว่าขณะจัดที่ดินผู้ยื่นคำร้องได้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยเป็นผู้ถือครองที่ดินตามข้อ ๘ (๑) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ โดยให้ตรวจสอบในบริเวณใกล้เคียงเพิ่มเติมด้วย หากพบกรณีลักษณะเดียวกันให้พิจารณาแก้ไขปัญหาไปในคราวเดียวกัน

๔.๑.๓.๒) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแพร่ประสานกรมป่าไม้และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เพื่อขอทราบแนวเขต สถานะ ระยะเวลาการให้สัมปทานของสวนป่า พร้อมกับทำแผนที่แสดงแนวเขตสวนป่าและที่ดินพิพาท และในการดำเนินการอนุญาตให้ปลูกไม้หวงห้ามและการขออนุญาตตัดไม้ได้มีการตรวจสอบภาระผูกพันหรือสัมปทานที่อนุญาตในที่ดินหรือไม่ อย่างไร

๔.๑.๓.๓) หากตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อ ๓.๑.๓.๑ และ ๓.๑.๓.๒ แล้วพบว่าที่ดินยังมีภาระผูกพันกับกรมป่าไม้ โดยมิได้มีการกันคืนกรมป่าไม้ตามบันทึกตรวจสอบป่าเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๒ ที่ดำเนินการตามนัยแห่งบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และ ส.ป.ก. เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๘ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแพร่กันคืนกรมป่าไม้เพิ่มเติม และนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแพร่ทบทวนคำสั่งจัดที่ดินต่อไป

๔.๒) ปัญหาการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่คาบเกี่ยวกับพื้นที่ส่งมอบให้ ส.ป.ก. : กรณี บริษัท บ้านโบราณ เชียงราย จำกัด ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าน้ำมะและป่าสบรวก พื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร (โซนเอ) และพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (โซนอี) เพื่อพัฒนาพื้นที่ ปรับปรุงภูมิทัศน์ และพัฒนาสถานที่พักแรม ที่พักผ่อนหย่อนใจเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวและสร้างรายได้ให้กับชุมชน ในท้องที่บ้านสบรวก หมู่ที่ ๑ ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

๔.๒.๑) ข้อเท็จจริง

๔.๒.๑.๑) ความเป็นของที่ดิน

(๑) “ป่าน้ำมะและป่าสบรวก” ในท้องที่ตำบลป่าสักและตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เนื้อที่ประมาณ ๑๒,๐๒๘ ไร่ เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๓๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

(๒) ภายหลังคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๐ และ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ ให้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) เสนอ กรมป่าไม้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕.๒/๑๖๕๕ ลงวันที่

๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๕ นำเรียนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นชอบให้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม โซนเอ ซึ่งรวมถึงป่าน้ำมะและป่าสบรวก โซนเอ เนื้อที่ประมาณ ๓,๘๗๕ ไร่ ให้ ส.ป.ก. รับมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๓) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม โซนเอ ซึ่งรวมถึงป่าน้ำมะและป่าสบรวก โซนเอ เนื้อที่ประมาณ ๓,๘๗๕ ไร่ ด้วย

(๔) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม โซนเอ ซึ่งรวมถึงป่าน้ำมะและป่าสบรวก โซนเอ เนื้อที่ประมาณ ๓,๘๗๕ ไร่ ด้วย

(๕) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่เสื่อมสภาพแล้วมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) โดยออกเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น

(๖) กรมป่าไม้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๑๐/๘๗๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๖ นำเรียนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นชอบให้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม โซนอี ซึ่งรวมถึงป่าน้ำมะและป่าสบรวก โซนอี เนื้อที่ประมาณ ๒,๒๒๕ ไร่ (ป่าน้ำมะและป่าสบรวก โซนอี มีเนื้อที่รวมประมาณ ๒,๒๒๕ ไร่ แต่มีภาระผูกพันเนื้อที่ประมาณ ๑,๘๙๓.๗๕ ไร่ คงเหลือไม่มีภาระผูกพันเนื้อที่ประมาณ ๓๓๑.๒๕ ไร่) ให้ ส.ป.ก. รับมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๗) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๖ อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม โซนอี ซึ่งรวมถึงป่าน้ำมะและป่าสบรวก โซนอี เนื้อที่ประมาณ ๒,๒๒๕ ไร่ ด้วย

(๘) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม โซนอี ซึ่งรวมถึงป่าน้ำมะและป่าสบรวก โซนอี เนื้อที่ประมาณ ๒,๒๒๕ ไร่ ด้วย

(๙) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเวียง และตำบลศรีดอนมูล อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๑ ตอน ๙ ก หน้า ๕๕ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๗) เป็นการกำหนดให้ป่าน้ำมะและป่าสบรวก โซนเอ ใน ๒ พื้นที่ (ตามแผนที่แสดงสภาพการใช้ประโยชน์ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าน้ำมะและป่าสบรวก โซนเอ มีประมาณ ๕ พื้นที่) โดยไม่ทราบจำนวนเนื้อที่ เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

(๑๐) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเวียง และตำบลศรีดอนมูล อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๑ ตอน ๕๕ ก หน้า ๒๕ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๓๗) เป็นการกำหนดให้ป่าน้ำมะและป่าสบรวก โซนอี ใน ๒ พื้นที่ เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

๔.๒.๑.๒) การอนุญาตให้ บริษัท บ้านโบราณเชียงราย จำกัด เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยกรมป่าไม้

(๑) อธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๐ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป.ส.๒๓) ฉบับที่ ๒ เล่มที่ ๑๒๔ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๑ อนุญาตให้ บริษัท บ้านโบราณ เชียงราย จำกัด เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าน้ำมะและป่าสบรวก ในท้องที่ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เพื่อจัดทำอุทยานประวัติศาสตร์ เนื้อที่ประมาณ ๑,๐๐๐ ไร่ จนถึงวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๑

(๒) อธิบดีกรมป่าไม้โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป.ส.๒๓) เล่มที่ ๑๒๔ ฉบับที่ ๕๔ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ แทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป.ส.๒๓) ฉบับที่ ๒ เล่มที่ ๑๒๔ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๑ โดยมีการแก้ไขเนื้อที่จากเดิม ๑,๐๐๐ ไร่ เป็น ๘๕๙-๑-๕๐ ไร่ และระยะของอาณาเขตทางด้านทิศใต้และทิศตะวันตก ในใบแทนฉบับดังกล่าวตามหนังสือ กรมป่าไม้ ที่ กษ ๐๗๐๔.๕/๘๔๕๙ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๓

(๓) อธิบดีกรมป่าไม้โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๖ ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป.ส.๒๓) ฉบับที่ ๑๐ เล่มที่ ๙๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ อนุญาตให้ บริษัท บ้านโบราณ เชียงราย จำกัด เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าน้ำมะและป่าสบรวก ในท้องที่ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เพื่อพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่ ปรับปรุงภูมิทัศน์ และพัฒนาสถานที่พักแรม ที่พักผ่อนหย่อนใจ เพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวและสร้างรายได้ให้กับชุมชน เนื้อที่ประมาณ ๘๒๒-๐-๒๖ ไร่ จนถึงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

๔.๒.๑.๓) บริษัท บ้านโบราณ เชียงราย จำกัด ยื่นคำขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าน้ำมะและป่าสบรวก ในพื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร (โซนเอ) และพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (โซนอี) เพื่อพัฒนาพื้นที่ ปรับปรุงภูมิทัศน์ และพัฒนาสถานที่พักแรม ที่พักผ่อนหย่อนใจ เพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวและสร้างรายได้ให้กับชุมชน ในท้องที่บ้านสบรวก หมู่ที่ ๑ ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เนื้อที่ประมาณ ๘๒๒-๐-๒๖ ไร่ ต่อสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย (ทสจ.เชียงราย)

๔.๒.๑.๔) จังหวัดเชียงราย มีหนังสือ ที่ ชร ๐๐๑๔.๓/๑๔๔๘๔ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๖ อ้างว่าพื้นที่ตามที่ บริษัท บ้านโบราณ เชียงราย จำกัด ยื่นคำขอฯ เป็นพื้นที่ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่มีภาระผูกพันกับกรมป่าไม้ การอนุญาตจึงต้องเป็นไปตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ว่าด้วยแนวทางในการปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/๕๔๗๓ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ จึงขอให้ ส.ป.ก. พิจารณา และแจ้งให้จังหวัดเชียงรายทราบว่ามีความประสงค์จะนำพื้นที่ตามคำขอฯ ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ อย่างไร

๔.๒.๑.๕) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย (ส.ป.ก.เชียงราย) มีหนังสือ ที่ ชร ๐๐๑๑.๔/๑๗๖๔ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ แจ้ง ส.ป.ก. ว่าพื้นที่ตามคำขอฯ อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าน้ำมะและป่าสบรวก พื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร (โซนเอ) เนื้อที่ประมาณ ๔๕๒ ไร่แต่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (โซนอี) เนื้อที่ประมาณ ๔๗๐ ไร่ มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ขอให้ ส.ป.ก. พิจารณาตามประเด็นดังนี้

(๑) พื้นที่ขอใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าน้ำมะและป่าสบรวก พื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร (โซนเอ) เนื้อที่ประมาณ ๓๕๒ ไร่ ซึ่งยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. มีความประสงค์จะนำพื้นที่บริเวณดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ อย่างไร และจะยินยอมหรือไม่ หากกรมป่าไม้จะอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวไปก่อน ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔

(๒) พื้นที่ขอใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าน้ำมะและป่าสบรวก พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (โซนอี) เนื้อที่ประมาณ ๔๗๐ ไร่ ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน จะต้องปฏิบัติตามแนวทางหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๑๔ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เรื่อง แนวทางปฏิบัติกรณีกรมป่าไม้ขอให้ส่งคืนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร

๔.๒.๑.๖) สำนักกฎหมาย (สกม.) มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๘๖ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๗ ขอความอนุเคราะห์สำนักจัดการแผนที่และสารบบที่ดิน (สผส.) ให้ตรวจสอบพื้นที่ขอใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าน้ำมะและป่าสบรวก พื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร (โซนเอ) เนื้อที่ประมาณ ๓๕๒ ไร่ ซึ่งยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่ขอใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าน้ำมะและป่าสบรวก พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (โซนอี) เนื้อที่ประมาณ ๔๗๐ ไร่ ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินว่า พื้นที่ดังกล่าวมีความเหมาะสมในการนำมาปฏิรูปที่ดินหรือไม่ อย่างไร เพื่อจะได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๔.๒.๑.๗) สกม. มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๘๗ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๗ ขอความอนุเคราะห์สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน (สจก.) ให้ตรวจสอบพื้นที่ขอใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าน้ำมะและป่าสบรวก พื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร (โซนเอ) เนื้อที่ประมาณ ๓๕๒ ไร่ ซึ่งยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่ขอใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าน้ำมะและป่าสบรวก พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (โซนอี) เนื้อที่ประมาณ ๔๗๐ ไร่ ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินว่า มีความประสงค์จะนำพื้นที่บริเวณดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ อย่างไร เพื่อจะได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๔.๒.๑.๘) สผส. ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๖.๑/๓๒๒ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ แจ้งว่าบริเวณพื้นที่ขอใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าน้ำมะและป่าสบรวก ของบริษัท บ้านโบราณ เชียงราย จำกัด คาบเกี่ยวพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยมีพื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินโครงการป่าน้ำมะและป่าสบรวก พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (โซนอี) เนื้อที่ประมาณ ๔๖๗-๓-๔๔ ไร่ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเวียงและตำบลศรีดอนมูล อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ส่วนพื้นที่ขอใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าน้ำมะและป่าสบรวก พื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร (โซนเอ) ได้ประสานข้อมูล

กับ สจก. พบว่าเป็นพื้นที่ที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๓๕ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๕ เนื้อที่ประมาณ ๓,๘๗๕ ไร่ ในท้องที่ตำบลศรีดอนมูล ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โครงการป่าน้ำมะและป่าสบรวก พื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร (โซนเอ) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเวียง และตำบลศรีดอนมูล อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ เนื้อที่ประมาณ ๓,๘๗๕ ไร่ ในส่วนที่ยังไม่ได้ดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ปรากฏหลักฐานอื่นที่ยืนยันข้อมูลการส่งคืนกรมป่าไม้

๔.๒.๒) กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี บันทึกข้อตกลงแนวทางปฏิบัติ และความเห็นที่เกี่ยวข้อง

๔.๒.๒.๑) มาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๔.๒.๒.๒) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม พื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร (โซนเอ)

๔.๒.๒.๓) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (โซนอี)

๔.๒.๒.๔) บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๘

๔.๒.๒.๕) บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

๔.๒.๒.๖) หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๓๑๖ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๖ เรื่อง ขอหารือแนวทางปฏิบัติการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีคาบเกี่ยวกับพื้นที่ส่งมอบให้ ส.ป.ก.

๔.๒.๒.๗) หนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๐๒.๕๒/๓๗๕๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๖ เรื่อง ข้อหารือแนวทางปฏิบัติการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

๔.๒.๒.๘) ความเห็นคณะกรรมกฤษฎีกา เรื่อง การเพิกถอนที่ดินออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๓๓๓/๒๕๖๔)

๔.๒.๓) ความเห็น

สกม. พิจารณาประเด็นข้อหารือของ ส.ป.ก.เชียงราย แล้วเห็นว่า

๔.๒.๓.๑) ป่าน้ำมะและป่าสบรวก พื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร (โซนเอ) เนื้อที่ประมาณ ๓๕๒ ไร่ เป็นป่าสงวนแห่งชาติซึ่งกรมป่าไม้ส่งมอบให้ ส.ป.ก. นำไปจัดสรรเป็นที่ทำกิน

ของประชาชนตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ (พื้นที่เพื่อการปฏิรูป (เกษตรกรรม)) ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ และวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ มีมติอนุมัติหลักการให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป ซึ่งในขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ส.ป.ก. จะต้องประสานงานกับกรมป่าไม้เพื่อกำหนดเขตที่จะนำมาปฏิรูปที่ดิน โดยกรมป่าไม้หมายเขตลงในแผนที่ภูมิประเทศ ๑ : ๕๐,๐๐๐ และให้ ส.ป.ก. นำแผนที่ ๑ : ๕๐,๐๐๐ แสดงเขตที่เหมาะสมกับการเกษตรตามผลการคำนวณเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติกำหนดแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ต่อมาคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ อนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติพื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร (โซนเอ) ยกเว้นพื้นที่ที่มีสภาพป่าสมบูรณ์ ซึ่งพื้นที่บริเวณที่ขออนุญาตฯ เนื้อที่ประมาณ ๓๕๒ ไร่ ตรวจสอบแล้วปรากฏว่าไม่ได้อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเวียง และตำบลศรีดอนมูล อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๗

เมื่อ ส.ป.ก. ตรวจพบข้อเท็จจริงว่า พื้นที่ที่กรมป่าไม้ส่งมอบให้ ส.ป.ก. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ มีพื้นที่บางส่วนเป็นพื้นที่ที่กรมป่าไม้มีการอนุญาตให้บริษัท บ้านโบราณเชียงราย จำกัด ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ตั้งแต่ก่อนส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. พื้นที่บริเวณดังกล่าวจึงเป็นพื้นที่ที่มีภาระผูกพันกับกรมป่าไม้ ตั้งแต่วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๑ จึงไม่ใช่พื้นที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อจัดสรรที่ดินทำกินให้ประชาชนได้ และน่าเชื่อได้ว่าในขั้นตอนการหมายเขตพื้นที่ที่กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจึงมิได้กำหนดพื้นที่ เนื้อที่ประมาณ ๓๕๒ ไร่ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากไม่ใช่พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรตามผลการคำนวณเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ และ ส.ป.ก. ไม่ได้เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินตั้งแต่กรมป่าไม้ส่งมอบมา สกม. จึงเห็นควรแจ้งข้อเท็จจริงดังกล่าวไปยัง ทสจ.เชียงราย เพื่อให้กรมป่าไม้ตรวจสอบพื้นที่ที่ขออนุญาตฯ เนื้อที่ประมาณ ๓๕๒ ไร่ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่ได้รับมอบพื้นที่มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ส่วนคำขออนุญาตฯ กรมป่าไม้จะต้องไปพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๔.๒.๓.๒) ป่าน้ำมะและป่าสบรวก พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (โซนอี) เนื้อที่ประมาณ ๔๗๐ ไร่ เป็นป่าสงวนแห่งชาติซึ่งกรมป่าไม้ส่งมอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๖ มีมติอนุมัติหลักการให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมและนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป ต่อมาคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้วมีราษฎรเข้าถือครอง ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเวียง และตำบลศรีดอนมูล อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๓๗

เมื่อ ส.ป.ก. ตรวจพบข้อเท็จจริงว่า พื้นที่บริเวณที่ขออนุญาตฯ เป็นพื้นที่ที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันตามกฎหมายที่อนุญาตให้บริษัท บ้านโบราณเชียงราย จำกัด เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๑ จึงเป็นพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ไม่ได้มีมติอนุมัติให้นำพื้นที่มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากเป็นพื้นที่มีมีภาระผูกพันตามกฎหมาย และ ส.ป.ก ยังไม่ได้กันคืนกรมป่าไม้ จึงเป็นพื้นที่ที่ไม่สมควร

นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินกรณีดังกล่าว สกม. เห็นควรดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๘ ข้อ ๒. ข้อย่อย ๒.๑ และ ๒.๒ และแนวทางตามหนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๓๑๖ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๖ เรื่อง ขอหารือแนวทางปฏิบัติการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีคาบเกี่ยวกับพื้นที่ส่งมอบให้ ส.ป.ก. ทั้งนี้ การขออนุญาตของบริษัท บ้านโบราณเชียงราย จำกัด จึงเป็นการขออนุญาตใช้พื้นที่ในป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินก่อนที่กรมป่าไม้จะพิจารณาอนุญาตหรือต่ออายุการอนุญาต ส.ป.ก. จะต้องปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงฯ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔ ในการนี้ จึงเห็นสมควรแจ้งการไม่ประสงค์ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในบริเวณพื้นที่ที่บริษัท บ้านโบราณ เชียงราย จำกัด ขออนุญาตฯ ไปยัง ส.ป.ก.เชียงราย เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๔.๓) ปัญหาการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในพื้นที่บางส่วนในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่คณะรัฐมนตรีไม่มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขออนุญาตใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หมู่ที่ ๖ ตำบลมะกอก อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ตำแหน่งที่ดินแปลงเลขที่ ๑ และแปลงเลขที่ ๒ ระวาง ส.ป.ก. ที่ ๔๗๔๕I๙๐๓๘ เนื้อที่ประมาณ ๑๓๙-๓-๓๙ ไร่ เพื่อก่อสร้างพุทธมณฑลจังหวัดลำพูน

๔.๓.๑) ข้อเท็จจริง

๔.๓.๑.๑) ที่ดินตามที่มีการขออนุญาตใช้ที่ดินฯ ตั้งอยู่ในพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินโครงการป่าแม่อาว อันเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำแม่อาว อันเนื่องมาจากพระราชดำริ (เขตโครงการดังกล่าวประกอบด้วย ป่าแม่อาว ป่าแม่ทา และป่าบ้านโฮ่ง)

๔.๓.๑.๒) ป่าแม่อาวมีความเป็นมาดังต่อไปนี้

(๑) “ป่าแม่อาว” ในท้องที่ตำบลมะกอก อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน เนื้อที่ประมาณ ๕๓,๖๐๖.๒๕ ไร่ เป็นป่าสงวนตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖๐ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ โดยเมื่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๐๗ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีผลใช้บังคับเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ดังนั้น ป่าแม่อาวจึงเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าว

(๒) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๕ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๙ ตอน ๑๕๖ หน้า ๔ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๒๕) เป็นการกำหนดให้ป่าแม่อาวเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

(๓) ภายหลังคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๐ และ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ ให้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) เสนอ กรมป่าไม้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕.๒/๑๖๕๕ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๕ นำเรียนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นชอบให้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตที่เสื่อมโทรม พื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร (โซนเอ) ซึ่งรวมถึงป่าแม่อาวโซนเอ เนื้อที่ประมาณ ๑,๒๗๕ ไร่ ให้ ส.ป.ก. รับมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๔) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม โซนเอ ซึ่งรวมถึงป่าแม่อาว โซนเอ เนื้อที่ประมาณ ๑,๒๗๕ ไร่ ด้วย

(๕) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม โซนเอ ซึ่งรวมถึงป่าแม่อาว โซนเอ เนื้อที่ประมาณ ๑,๒๗๕ ไร่ ด้วย

(๖) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้วมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) โดยออกเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น

(๗) กรมป่าไม้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๑๐.๐๑/๓๘๔๐๐ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ นำส่งสำเนาหนังสือ กรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐.๐๑/๒๓๕๕ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ นำเรียนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นชอบให้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (โซนอี) โดยไม่ได้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่อาว โซนอี เนื้อที่ประมาณ ๕๒,๙๗๕ ไร่ ให้ ส.ป.ก. เนื่องจากเป็นพื้นที่ควรสงวนไว้เพิ่มเติม

ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๖ และคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ จึงไม่ได้อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ป่าแม่อาว โซนอี เนื้อที่ประมาณ ๕๒,๙๗๕ ไร่ ดังกล่าว

(๘) คณะอนุกรรมการอำนวยการโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำแม่อาว อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๘ ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องที่ ๓.๓ เห็นชอบในหลักการให้ใช้พื้นที่ในโครงการประมาณ ๒๘,๐๐๐ ไร่ เพื่อการปฏิรูปที่ดิน โดยมีเงื่อนไขว่าถ้าบริเวณใดมีสภาพเป็นป่าหรือพื้นที่ที่กรมป่าไม้ปลูกป่าแล้ว ต้องมอบพื้นที่ดังกล่าวให้กรมป่าไม้

(๙) ส.ป.ก. มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๘๘๖๖ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๘ ขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่อาว จังหวัดลำพูน เนื้อที่ประมาณ ๗๖,๗๒๐ ไร่ เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำแม่อาว อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดลำพูน

(๑๐) กรมป่าไม้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๒.๒/๖๘๔๓ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๓๙ แจ้งให้จังหวัดลำพูนประสานงานกับสำนักงานป่าไม้เขตเชียงใหม่ และเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูนร่วมกันทำการตรวจสอบกันพื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดินตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๘ โดยอนุโลมในเขตพื้นที่โครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำแม่อาวอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

(๑๑) สำนักงานป่าไม้เขตเชียงใหม่ สำนักงานป่าไม้จังหวัดลำพูน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูน ได้ทำการตรวจสอบฯ และจัดทำบันทึกการตรวจสอบฯ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๙ กันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่อาว เป็นพื้นที่ป่า เนื้อที่ประมาณ ๕๐,๙๐๙.๕๖ ไร่ และพื้นที่ที่จะส่งมอบให้ ส.ป.ก. เนื้อที่ประมาณ ๒๑,๙๔๖.๔๖ ไร่

(๑๒) จังหวัดลำพูน มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ลพ ๐๐๐๙/๑๖๔๕๖ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๓๙ และที่ ลพ ๐๐๑๑/๑๘๗๖๐ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๓๙ แจ้งผลการตรวจสอบตาม (๑๑) พร้อมความเห็นให้ดำเนินการจัดที่ดินในพื้นที่โครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำแม่อาว อันเนื่องมาจากพระราชดำริ โดยอิงกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และสมควรส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่อาว เนื้อที่ประมาณ ๒๑,๙๔๖.๔๖ ไร่ ให้ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ให้กรมป่าไม้ทราบและพิจารณา

(๑๓) กรมป่าไม้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๑๒.๒/๒๕ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๐ นำเรียนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า เพื่อให้ตอบสนองตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้อย่างชัดเจน และจากผลการตรวจสอบพื้นที่ตลอดจนความเห็นชอบของจังหวัดลำพูน จึงขอให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่อาว เนื้อที่ประมาณ ๒๑,๙๔๖.๔๖ ไร่ ให้ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่โครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำแม่อาว อันเนื่องมาจากพระราชดำริ โดย ส.ป.ก. จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัตินำเอาพื้นที่ดังกล่าว (เป็นพื้นที่บางส่วนของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่อาว) ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

(๑๔) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๐ เรื่องที่ ๔.๔ มีมติอนุมัติให้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่อาว เนื้อที่ประมาณ ๒๑,๙๔๖.๔๖ ไร่

๔.๓.๒) ข้อกฎหมาย

๔.๓.๒.๑) มาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๔.๓.๒.๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘)

๔.๓.๒.๓) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เรื่อง สถานะของป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙)

๔.๓.๒.๔) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ ๒๕๐๗ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๔/๒๕๖๓)

๔.๓.๒.๕) ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เรื่อง การเพิกถอนที่ดินออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๓๓๓/๒๕๖๔)

๔.๓.๒.๖) หนังสือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๖/๒๖๕ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑

๔.๓.๒.๗) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม พื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร (โซนเอ)

๔.๓.๒.๘) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (โซนอี)

๔.๓.๒.๙) บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๘

๔.๓.๒.๑๐) บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

๔.๓.๓) ความเห็น

มีประเด็นที่จะต้องตรวจสอบและพิจารณาเพิ่มเติมดังนี้

๔.๓.๓.๑ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ ส.ป.ก. นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่อาว เนื้อที่ประมาณ ๒๑,๙๔๖.๔๖ ไร่ ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๐ เรื่องที่ ๔.๔ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วหรือไม่ อย่างไร

๔.๓.๓.๒ วิธีการและขั้นตอน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำที่ดินในพื้นที่โครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำแม่อาว อันเนื่องมาจากพระราชดำริมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำแม่อาวอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นอย่างไร และได้มีการปฏิบัติตามครบถ้วนถูกต้องแล้วหรือไม่ อย่างไร

๓.๘.๔ มาตรา ๒๗ อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

“เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัดได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

(๒) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว ในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร”

พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ภายในเงื่อนไขซึ่งมาตรา ๒๗ บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

๓.๘.๔.๑ เขตปฏิรูปที่ดิน

การใช้อำนาจดำเนินการตามความในมาตรา ๒๗ ต้องเป็นการใช้อำนาจภายในเขตปฏิรูปที่ดินดังต่อไปนี้

๑) เขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ ตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๒) เขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๓) เขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่จำเป็นต้องถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลัก ตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๔) เขตปฏิรูปที่ดินสำหรับที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ตามมาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ [๒๑๐]

๓.๘.๔.๒ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่

ผู้ใช้อำนาจดำเนินการตามความในมาตรา ๒๗ ต้องเป็น

๑) พนักงานเจ้าหน้าที่

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรานี้ต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยในปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๖๘ กำหนดไว้แล้วว่าผู้ดำรงตำแหน่งใดบ้างเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๒) ผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่

การดำเนินการตามความในมาตรา ๒๗ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ย่อมมีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ และ/หรือต้องร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจดำเนินการ มาตรา ๒๗ จึงบัญญัติให้ผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อำนวยความสะดวกให้ผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย [๒๑๑]

---

[๒๑๐] การดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเขตปฏิรูปที่ดินนี้ อาจไม่ถือเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๒๗ เนื่องจากตอนต้นของมาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ...” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๗ ต้องเป็นการใช้อำนาจดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วเท่านั้น

[๒๑๑] ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่อาจเป็นเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐ ผู้ปกครองท้องที่ พนักงานและลูกจ้างกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลูกจ้างเหมาบริการของ ส.ป.ก. หรือบุคคลอื่น ที่จำเป็นต้องปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในการดำเนินการตามความในมาตรา ๒๗

๓.๘.๔.๓ อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่

ภายในเขตปฏิรูปที่ดินพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจดังต่อไปนี้

๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัดได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

๒) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว

๓) ในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

๔) เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

๓.๘.๔.๔ หน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์และผู้ที่เกี่ยวข้อง

เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์และผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร

๓.๘.๕ มาตรา ๒๘ ข้อห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ

“ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

ในกรณีที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้น ถ้ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง และเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตาม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้นด้วย”

เงื่อนไข ผลการฝ่าฝืน และข้อยกเว้นข้อห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินเป็นไปตามที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้

๓.๘.๕.๑ ข้อห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพัน เป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

๑) เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังต่อไปนี้

๑.๑.) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ ตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๑.๒) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๑.๓) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่จำเป็นต้องถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลัก ตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๒) ภายในระยะเวลา ๓ ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตาม ๑) ใช้บังคับ

๒.๑) การนับระยะเวลา

หากพิจารณาตามความในมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ [๒๑๒] และมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๒๑๓] การนับระยะเวลา ๓ ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับจะเริ่มนับวันถัดจากวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ และถ้าวันสุดท้ายของระยะเวลาเป็นวันหยุดทำการตามประกาศเป็นทางการ หรือตามประเพณี ให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา ตามความในมาตรา ๑๙๓/๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ [๒๑๔] และมาตรา ๖๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๒๑๕]

๒.๒) การขยายระยะเวลา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ให้ความเห็นไว้ความว่า “การที่จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติมในท้องที่เดิมที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินไว้แล้ว เพื่อประสงค์จะขยายระยะเวลาห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันตามมาตรา ๒๘ ออกไปนั้น ไม่อาจกระทำได้เพราะมีผลเป็นการออกพระราชกฤษฎีกาแก้ไขพระราชบัญญัติ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติก็มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจที่จะออกพระราชกฤษฎีกาขยายระยะเวลาที่กำหนด ตามมาตรา ๒๘ ได้ การที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวจึงต้องออกเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เทานั้น” [๒๑๖]

๓) ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

---

[๒๑๒] มาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปี มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน เว้นแต่จะเริ่มการในวันนั้นเองตั้งแต่เวลาที่ถือได้ว่าเป็นเวลาเริ่มต้นทำการงานกันตามประเพณี

[๒๑๓] มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง กำหนดเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปีนั้น มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วย เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่

[๒๑๔] มาตรา ๑๙๓/๘ ถ้าวันสุดท้ายของระยะเวลาเป็นวันหยุดทำการตามประกาศเป็นทางการ หรือตามประเพณี ให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา

[๒๑๕] มาตรา ๖๔ วรรคสาม ในกรณีที่บุคคลใดต้องทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยกฎหมายหรือโดยคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ถ้าวันสุดท้ายเป็นวันหยุดทำการงานสำหรับเจ้าหน้าที่หรือวันหยุดตามประเพณีของบุคคลผู้รับคำสั่ง ให้ถือว่าระยะเวลานั้นสิ้นสุดในวันทำงานที่ถัดจากวันหยุดนั้น เว้นแต่กฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

[๒๑๖] บันทึกเรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน รวม ๓ ฉบับ (เรื่องเสร็จที่ ๔๖๑/๒๕๒๑)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ให้ความเห็นไว้โดยสรุป ดังนี้

๓.๑) คำว่า “จำหน่ายด้วยประการใด ๆ ตามมาตรา ๒๘ หมายความถึงการกระทำที่เป็นการ “จำหน่าย” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เช่น การซื้อขาย การแลกเปลี่ยน และให้ เท่านั้น ส่วนคำว่า “ก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ” ก็จะต้องหมายความถึง การก่อให้เกิดภาระติดพันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๒๙ และมาตรา ๑๔๓๔ [๒๑๗] เช่น การจำนองและภาระจำยอม เป็นต้น

๓.๒) การแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมไม่เป็นการ “จำหน่าย” ตามมาตรา ๒๘ เพราะการแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมมิใช่เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไป และเมื่อเปรียบเทียบถ้อยคำกับมาตรา ๓๙ แห่งพระบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งใชคำว่า “....จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้....” ก็จะเห็นได้ว่า หากมาตรา ๒๘ ต้องการห้ามการแบ่งแยกที่ดินด้วยแล้ว ย่อมจะต้องระบุคำว่า “แบ่งแยก” ไว้ในมาตรา ๒๘ นี้ด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นคำว่า “จำหน่าย” ในมาตรา ๒๘ ดังกล่าวจึงต้องไม่หมายความถึงการแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมด้วย ส่วนการโอนสิทธิในที่ดินภายในระยะเวลา ๓ ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ ไม่ว่าจะเป็นการโอนสิทธิในที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยเพียงใด ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย [๒๑๘]

๓.๘.๕.๒ ผลการฝ่าฝืนข้อห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดิน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ให้ความเห็นไว้ความว่า “ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ หากมีผู้ฝ่าฝืนจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินภายในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย ก็ไม่ทำให้นิติกรรมที่ทำไปแล้วไม่สมบูรณ์หรือมีความผิดแต่ประการใด คงมีผลเพียงเท่าที่มาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติไว้ กล่าวคือ ในกรณีที่ ส.ป.ก. จะจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินดังกล่าว และมีทรัพย์สินหรือสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมายมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตาม ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย มีอำนาจดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าว จะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้นด้วย แต่ถ้าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมายอนุญาตให้ทำได้ ย่อมจะบังคับตามความในมาตรา ๒๘ วรรคสอง อีกไม่ได้

---

[๒๑๗] มาตรา ๑๔๒๙ อสังหาริมทรัพย์อาจต้องตกอยู่ในภาระติดพันอันเป็นเหตุให้ผู้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับการชำระหนี้เป็นคราว ๆ จากทรัพย์สินนั้น หรือได้ใช้และถือเอาซึ่งประโยชน์แห่งทรัพย์สินตามที่ระบุไว้

มาตรา ๑๔๓๔ ท่านให้นำมาตรา ๑๓๘๘ ถึงมาตรา ๑๓๙๕ และมาตรา ๑๓๙๗ ถึงมาตรา ๑๔๐๐ มาใช้บังคับถึงภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์โดยอนุโลม

[๒๑๘] บันทึกเรื่อง การจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันในที่ดิน ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๔๘๑/๒๕๒๓)

ซึ่งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตจึงขึ้นอยู่กับคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย ว่าประสงค์จะให้มีผลตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง หรือไม่” [๒๑๙]

๓.๘.๕.๓ ข้อยกเว้นข้อห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพัน

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมายอาจอนุญาตให้จำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ภายในระยะเวลา ๓ ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับได้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งตอนท้าย

ในอดีต คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งตอนท้าย ออกประกาศอนุญาตให้จำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินหลายฉบับ เช่น ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง อนุญาตให้จำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกาศ ณ วันที่ ๑๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งในเวลาต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้จำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และคำสั่งมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้จำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เช่น มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๒๐ เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๒๐ เรื่องที่ ๓.๑ มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๒๐ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ เรื่องที่ ๓.๑ มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๒๑ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๒๑ เรื่องที่ ๓.๓ คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๗/๒๕๒๑ สั่ง ณ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ เรื่อง มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาต กรณีเจ้าของที่ดินขออนุญาตจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑๐/๒๕๒๑ สั่ง ณ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๒๑ เรื่อง มอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด สั่งอนุญาตให้จำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จนกระทั่งได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงได้มีการยกเลิกมติและคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตให้จำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบฉบับดังกล่าวแทน

ปัจจุบัน ได้มีการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการขออนุญาตตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการขออนุญาตตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ดังต่อไปนี้

---

[๒๑๙] บันทึกเรื่อง การตีความมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๑/๒๕๒๐)

๑) วิธีการยื่นคำขออนุญาตจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และอยู่ในท้องที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเป็นเขตโครงการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน หรือมีแผนงานจะนำที่ดินไปใช้เพื่อกิจการอื่นที่ประสงค์จะจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพัน ยื่นคำขออนุญาตฯ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่ ส.ป.ก. กำหนด (ระเบียบฯ ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๐)

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขออนุญาตฯ แล้ว ให้รวบรวมเรื่องและสรุปความเห็นเสนอต่อผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมายพิจารณาตาม ๓) ต่อไป (ระเบียบฯ ข้อ ๖ วรรคสอง)

๒) การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ได้รับยกเว้น ไม่ต้องยื่นคำขออนุญาตฯ (ระเบียบฯ ข้อ ๕)

การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องยื่นคำขออนุญาตฯ

๒.๑) จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตเทศบาลหรือเขตสุขาภิบาล หรือเป็นที่ดินซึ่งมิได้อยู่ในท้องที่ที่คณะกรรมการกำหนดเป็นเขตโครงการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน หรือมิได้อยู่ในแผนใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่น

๒.๒) จดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับที่ดินซึ่งได้มาโดยทางมรดกโดยแบ่งแยกที่ดินจากคู่สมรสตามคำสั่งศาล หรือคำพิพากษาของศาล โดยการครอบครองตามมาตรา ๑๓๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยการโอนหรือขายทอดตลาดตามคำสั่งศาลหรือคำพิพากษาของศาล โดยการโอนที่ดินจำนองจากผู้จำนองให้ผู้รับจำนองเพื่อชำระหนี้ หรือโดยการไถ่ถอนการขายฝากจากผู้รับซื้อฝากมายังผู้ขายฝาก

๒.๓) จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่ต้องมีการแบ่งแยกหรือมีการประกาศตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน โดยยื่นคำขอไว้แล้วก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นเป็นเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ

๒.๔) จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินซึ่งมิใช่ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและ/หรือมีสภาพไม่เหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม เนื้อที่ไม่เกิน ๕ ไร่

๒.๕) การนำที่ดินไปประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา

๓) ผู้มีอำนาจและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขออนุญาตฯ

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มีอำนาจพิจารณาคำขออนุญาตฯ ภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (ระเบียบฯ ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง)

๓.๑) ปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจพิจารณา

๓.๑.๑) คำขออนุญาตฯ จำนองที่ดินต่อธนาคาร สถาบันเกษตรกรสหกรณ์ องค์กรของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

๓.๑.๒) คำขออนุญาตฯ จำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันในที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลง ที่ผู้ให้สัญญามีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเนื้อที่รวมทั้งหมดไม่เกิน ๒๐ ไร่

๓.๑.๓) คำขออนุญาตฯ จำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพัน เว้นแต่กรณีจำนองหรือขายฝาก ในที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงที่ผู้ให้สัญญามีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเนื้อที่รวมทั้งหมดไม่เกินกว่า ๒๐ ไร่ และผู้รับสัญญาเป็นเกษตรกร

๓.๑.๔) คำขออนุญาตฯ แบ่งแยกกรรมสิทธิ์รวมตามส่วนของตน

๓.๑.๕) คำขออนุญาตฯ ไถ่ถอนการขายฝากของผู้รับโอนสิทธิไถ่ถอนการขายฝาก

๓.๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจพิจารณาคำขอจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินให้แก่ราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ

๓.๓) เลขาธิการ ส.ป.ก. มีอำนาจพิจารณาคำขออนุญาตฯ ที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ ตามข้อ ๓.๑ และข้อ ๓.๒

ทั้งนี้ หากเป็นการยื่นคำขออนุญาตฯ สำหรับที่ดินแปลงที่ ส.ป.ก. จะจัดซื้อหรือเวนคืนหรือจะนำไปใช้เพื่อกิจการอื่น ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเลขาธิการ ส.ป.ก. ไม่อาจพิจารณาอนุญาตภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าวมาข้างต้นได้ แต่หากการยื่นคำขออนุญาตฯ ดังกล่าวมีเหตุผลจำเป็นและสมควร อาจยื่นคำขออนุญาตฯ เพื่อให้ เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้พิจารณาอนุญาตได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๗ วรรคสอง)

๔) การออกหนังสืออนุญาตฯ หรือแจ้งผลการพิจารณาอนุญาตฯ

เมื่อปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเลขาธิการ ส.ป.ก. ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมายตาม ๓) ได้พิจารณาคำขออนุญาตฯ รายใดแล้ว ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกหนังสืออนุญาตฯ ตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนด ให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตฯ หรือแจ้งผลการพิจารณาเป็นหนังสือให้ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตฯ ทราบโดยเร็ว และรายงานให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบ (ระเบียบฯ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๐)

หากผู้ขออนุญาตรายใดไม่พอใจผลการพิจารณา อาจอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง พร้อมแนบหลักฐานหรือแสดงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อให้มีการพิจารณาคำขออนุญาตฯ ใหม่ได้ ทั้งนี้ ให้นำหลักเกณฑ์ตาม ๓) มาใช้บังคับโดยอนุโลม (ระเบียบฯ ข้อ ๘ วรรคสอง)

อนึ่ง หากผู้ขออนุญาตฯ รายใดได้รับอนุญาตฯ ไปเพราะเหตุให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จหรือแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอฯ โดยปรากฏข้อเท็จจริงก่อนที่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายที่ดินจะได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าพนักงานที่ดินหรือนายอำเภอที่จะรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เพื่อขอให้ระงับเรื่องไว้ชั่วคราวโดยพลัน และรายงานให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ เพื่อสั่งการไปยังเจ้าพนักงานดังกล่าวให้ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นเสีย (ระเบียบฯ ข้อ ๙)

๓.๘.๖ มาตรา ๒๙ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“เขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(๒) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (๑) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด

จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่า ตามที่กล่าวไว้ใน (๑) หรือ (๒) และแสดงได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าที่กล่าวไว้ใน (๑) หรือ (๒) อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาตก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่ต้องไม่เกินหนึ่งพันไร่ ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินรายใดได้แสดงว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าหนึ่งพันไร่อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป ให้คณะกรรมการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

ก. ได้ลงทุนในกิจกรรมการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมากและการลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

ข. เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือที่ยังมีความต้องการอยู่มากภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก

ค. ในการที่จะประกอบกิจการได้ต่อไปนั้นจะต้องมีลักษณะที่ช่วยพัฒนาการเกษตรและช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรได้อย่างกว้างขวางในเรื่องการสาธิต และเป็นตลาดรับซื้อผลิตผลเกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง

ง. เมื่อพ้นสิบห้าปี หากสถาบันเกษตรกรมีความต้องการและสามารถที่จะเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรถือหุ้นในกิจการนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(๓) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใดหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่ายี่สิบไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (๓) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ตามขนาดใน (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี

และให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่เป็นของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการจัดซื้อที่ดินตามมาตรานี้ ถ้าเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินของตนให้ทั้งหมด ก็ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อได้”

ส.ป.ก. ต้องอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดำเนินการจัดซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจากเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมทั่วไปด้วยตนเองในส่วนที่เกินกว่า ๕๐ ไร่ และจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ด้วยตนเองในส่วนที่เกินกว่า ๑๐๐ ไร่ แต่หากเจ้าของที่ดินดังกล่าวประสงค์จะขายที่ดินให้ทั้งหมด ส.ป.ก. ก็มีอำนาจจัดซื้อได้ ซึ่งการดำเนินการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินดังกล่าว เป็นการดำเนินการในลักษณะที่ ส.ป.ก. มีอำนาจเหนือกว่า แต่ที่ผ่านมา ส.ป.ก. กลับใช้วิธีการเจรจาและต่อรองราคากับเจ้าของที่ดิน ในลักษณะที่ทั้งสองฝ่ายมีฐานะเท่าเทียมกันอย่างเอกชนกับเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยหาก ส.ป.ก. ไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินตามความในมาตรา ๒๙ ดังกล่าวมา ส.ป.ก. อาจใช้วิธีการเวนคืนที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ ซึ่งตั้งแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับ ส.ป.ก. ยังไม่เคยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว เวนคืนที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ต้องเป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ตลอดจนขั้นตอนในการปฏิบัติงานการจัดซื้อที่ดิน ดังต่อไปนี้

๓.๘.๖.๑ หลักการ

๑) ที่ดินที่จะจัดซื้อต้องอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน (มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง) ดังต่อไปนี้

๑.๑.) เขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ ตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๑.๒) เขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๑.๓) เขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่จำเป็นต้องถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลัก ตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ให้ความเห็นไว้โดยสรุป ดังนี้

(๑) เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วย่อมเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของ ส.ป.ก. โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและได้กำหนดอำนาจ

หน้าที่ของ ส.ป.ก. ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการดังกล่าวไว้โดยเฉพาะแล้ว ดังนั้น การดำเนินการของ ส.ป.ก. จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น จะดำเนินการนอกเหนือหรือเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้จึงไม่อาจกระทำได้

(๒) การดำเนินการจัดซื้อที่ดินเอกชนของ ส.ป.ก. สามารถจัดซื้อได้เฉพาะที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้เท่านั้น ส.ป.ก. ไม่อาจจัดซื้อที่ดินเอกชนนอกเขตปฏิรูปที่ดิน โดยอาศัยหลักสัญญาซื้อขายในฐานะเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ [๒๒๐]

๒) บริเวณที่จะจัดซื้อ

บริเวณที่จะจัดซื้อต้องเป็นบริเวณที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๙ (๒)) ตลอดจนบริเวณที่ ส.ป.ก. มีแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา ๑๙ (๔))

๓) ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดิน ดังต่อไปนี้

๓.๑) ที่ดินของเกษตรกร

การจัดซื้อที่ดินตามหัวข้อนี้ เป็นการจัดซื้อที่ดินจาก “เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง” โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้บทนิยามไว้ว่า “เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง” หมายความว่า เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งดำเนินการผลิตด้านเกษตรกรรม โดยเป็นผู้ลงทุนและได้ผลประโยชน์จากการผลิตนั้นโดยตรง และไม่เป็นผู้ให้เช่าที่ดินนั้น ดังนั้น “เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง” ต้องเป็นผู้มีส่วนได้และส่วนเสียในการประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วย โดย ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินที่ใช้ประกอบเกษตรกรรมประเภทต่าง ๆ ในส่วนของเนื้อที่ ดังต่อไปนี้

๓.๑.๑) การจัดซื้อที่ดินที่ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นมีองค์ประกอบ ดังนี้

๓.๑.๑.๑) ที่ดินที่จะจัดซื้อต้องเป็นที่ดินที่ใช้ประกอบเกษตรกรรม อย่างอื่นนอกจากการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกตามความในมาตรา ๒๙ (๒) ซึ่งจะกล่าวถึงในข้อ ๒) ต่อไป

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ ให้นิยาม “เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีการออกประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดประเภทเกษตรกรรมอื่น การประกอบเกษตรกรรมตามองค์ประกอบข้อนี้จึงหมายถึงเฉพาะการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ โดยการเลี้ยงสัตว์ต้องไม่ใช่การเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่

เป็นที่น่าสังเกตว่า นิยาม “เกษตรกรรม” ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หมายความถึงเฉพาะเกษตรกรรมประเภทกสิกรรม ปศุสัตว์ และการประมงเฉพาะที่เป็นการเลี้ยงสัตว์น้ำเท่านั้น โดยไม่หมายความรวมถึงการประมง

---

[๒๒๐] บันทึกเรื่อง อำนาจในการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. (เรื่องเสร็จที่ ๗๖๙/๒๕๕๓)

ที่เป็นการจับสัตว์น้ำ การป่าไม้ และกิจการอื่นตามที่ปรากฏในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน [๒๒๑] เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวไร่ ชาวนาผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพหรือต้องกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ให้มีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งหากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มุ่งหมายให้หมายความถึงเกษตรกรรมประเภทอื่น นอกจากกสิกรรม ปศุสัตว์ และการประมงเฉพาะที่เป็นการเลี้ยงสัตว์น้ำ ควรจะบัญญัติไว้ทำนองเดียวกันกับกฎหมายฉบับต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ บัญญัติให้ “เกษตรกรรม” หมายความรวมถึง การทำนาเกลือ พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ บัญญัติให้ “เกษตรกร” หมายความรวมถึง บุคคลผู้ประกอบอาชีพในการทำนา การทำไร การทำสวน การเลี้ยงสัตว์ การประมง การเลี้ยงไหมและสาวไหม หรือการทำนาเกลือ พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๕ และพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ “เกษตรกร” หมายความรวมถึง บุคคลผู้ประกอบอาชีพในการประมง การปลูกไม้สน การปลูกสวนป่า การเลี้ยงไหมและสาวไหม การทำนาเกลือ การปลูกกล้วยไม้หรือไม้ดอก การเลี้ยงผึ้ง การเลี้ยงครั่ง การเพาะเห็ด พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๔ บัญญัติให้ “เกษตรกรรม” หมายความรวมถึง การประมง

๓.๑.๑.๒) เป็นที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงรวมกันเกินกว่า ๕๐ ไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง

ในส่วนขององค์ประกอบข้อนี้ นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้ข้อสังเกตว่า กฎหมายกล่าวถึง “ในเขตปฏิรูปที่ดิน” เท่านั้น โดยครอบครัวหนึ่งอาจมีที่ดินหลายจังหวัด หลายอำเภอ เมื่อรวมกันทั้งหมดอาจเกินกว่าที่กำหนดได้ แต่เนื่องจากมาตรการปฏิรูปที่ดินของไทยจำกัดให้ดำเนินการไปในแต่ละเขต การเอาที่ดินนอกเขตมาคิดคำนวณด้วยจึงไม่เหมาะสม เพราะไม่ใช่การปฏิรูปที่ดินทั้งประเทศพร้อมกัน [๒๒๒]

๓.๑.๑.๓) ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินตาม ๑.๑.๒) ได้ในส่วนที่เกินกว่า ๕๐ ไร่

๓.๑.๒) การจัดซื้อที่ดินที่ใช้ประกอบเกษตรกรรมประเภทการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

๓.๑.๒.๑) ที่ดินที่จะจัดซื้อต้องเป็นที่ดินที่ใช้ประกอบเกษตรกรรม ประเภทการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขเพื่อการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามความใน

---

[๒๒๑] พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ “เกษตรกรรม” หมายความว่า การใช้ที่ดินเพาะปลูกพืชต่าง ๆ รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ การประมงและการป่าไม้

[๒๒๒] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เรื่องเดียวกัน, ๒๕๒๐ : หน้า ๒๙๐

มาตรา ๒๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๒ [๒๒๓] ไว้ดังต่อไปนี้

(๑) ให้โค กระบือ และม้าเป็นชนิดของสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่

(๒) โค กระบือ และม้า ที่เลี้ยงต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐ ตัว ในเนื้อที่ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

(๓) การขอใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นเกิน ๑๐๐ ไร่ ให้คำนวณเนื้อที่ที่เพิ่มขึ้นจาก (๒) ในอัตราส่วนสัตว์ใหญ่ ๑ ตัว ต่อเนื้อที่ ๕ ไร่

(๔) ผู้เลี้ยงสัตว์ใหญ่ต้องแสดงหลักฐานการเป็นเจ้าของสัตว์ที่เลี้ยงซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกให้ พร้อมทั้งแสดงแผนงานและโครงการในการประกอบการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามที่กรมปศุสัตว์ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว และให้ส่งสำเนาเอกสารหลักฐานดังกล่าวต่อ ส.ป.ก. อย่างน้อย ๒ ชุด

การเพิ่มหรือลดจำนวนสัตว์ใหญ่ที่เลี้ยงหรือการอื่นใดในการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ให้เป็นไปตามแผนงาน และโครงการตามวรรคหนึ่ง

(๕) ผู้เลี้ยงสัตว์ใหญ่รายใดไม่ปฏิบัติตามแผนและโครงการในการประกอบการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๔) โดยชัดแจ้ง ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดตักเตือนเป็นหนังสือให้ผู้นั้นปฏิบัติให้ถูกต้องไม่น้อยกว่าสามครั้งและในการตักเตือนแต่ละครั้งให้ระยะเวลาห่างกันไม่น้อยกว่าสามสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวหากปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นว่าผู้เลี้ยงสัตว์ใหญ่ยังจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามต่อไปอีกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้ถือว่าผู้นั้นขาดคุณสมบัติในการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามประกาศนี้ และให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดรายงานประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อแจ้งให้ ส.ป.ก. ทราบเพื่อพิจารณาจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินนั้นต่อไป

ในกรณีมีข้อสงสัยว่าผู้เลี้ยงสัตว์ใหญ่รายใดปฏิบัติไม่ถูกต้องตามแผนและโครงการตามที่ทางราชการให้ความเห็นชอบแล้วนั้น ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดทำความเห็นเสนอประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อสั่งการไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ได้ให้ความเห็นชอบแล้วหรือไม่ ถ้าผลของการตรวจสอบดังกล่าวปรากฏว่าไม่ชอบ ก็ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป

๓.๑.๒.๒) เป็นที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงรวมกันเกินกว่า ๑๐๐ ไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง

๓.๑.๒.๓) ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินตาม ๑.๒.๒) ได้ในส่วนที่เกินกว่า ๑๐๐ ไร่

หากเจ้าของที่ดินประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเกินกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ ๓.๑.๑) และข้อ ๓.๑.๒) [๒๒๔] อาจดำเนินการได้ใน ๒ กรณี ดังนี้

---

[๒๒๓] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๗ ตอนที่ ๑๖ หน้า ๔๐๒ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓

[๒๒๔] บันทึกเรื่อง หารือข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดก และการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘) (เรื่องเสร็จที่ ๓๕/๒๕๒๖)

(๑) การขอมีสิทธิในที่ดินเกินที่กำหนดไว้ในข้อ ๓.๑.๑) และข้อ ๓.๑.๒) แต่ไม่เกิน ๑,๐๐๐ ไร่

หลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และเงื่อนไขการขอมีสิทธิในที่ดินเกินที่กำหนดไว้ ในข้อ ๓.๑.๑) และข้อ ๓.๑.๒) แต่ไม่เกิน ๑,๐๐๐ ไร่ เป็นไปตามมาตรา ๒๙ และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยสรุปดังต่อไปนี้

(๑.๑) หลักเกณฑ์

(๑.๑.๑) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง

เจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ครบถ้วนดังต่อไปนี้ให้มีสิทธิยื่นคำร้องได้

(๑.๑.๑.๑) เป็นผู้ที่ได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ในที่ดินรวมกันเกินกว่า ๑๐๐ ไร่สำหรับที่ดินที่ใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ หรือเกินกว่า ๕๐ ไร่สำหรับที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรกรรมอย่างอื่น

(๑.๑.๑.๒) เป็นผู้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเอง ตาม (๑.๑.๑.๑) อยู่แล้วไม่น้อยกว่า ๑ ปี ก่อนวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘

(๑.๑.๑.๓) เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้น ให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมตามหลักเกณฑ์การพิจารณาในข้อ (๑.๑.๒)

(๑.๑.๒) หลักเกณฑ์การพิจารณา

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องพิจารณาความรู้ความสามารถของผู้ขออนุญาตตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้หรือปัจจัยอื่น ที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้ ในรายละเอียดข้อเท็จจริงซึ่งเกี่ยวข้องตามควรแก่กรณีในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑.๑.๒.๑) แรงงานในการประกอบเกษตรกรรม ได้แก่ การใช้แรงงานคน การใช้แรงงานสัตว์ การใช้แรงงานเครื่องจักร การใช้แรงงานผสมตลอดทั้งเครื่องมือเครื่องใช้ และอุปกรณ์อื่นที่ใช้ประกอบเกษตรกรรม

(๑.๑.๒.๒) ทุน ซึ่งใช้หรืออาจใช้เป็นทุนในการประกอบเกษตรกรรมได้

ก. ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ ได้แก่ สภาพทำเล ที่ตั้งของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น จำนวน เนื้อที่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ให้ความเห็นไว้ความว่า “การที่เจ้าของที่ดินที่ได้รับสิทธิในที่ดินของตนเอง โดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้น ตามความในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้เกิดขึ้นจากการที่รัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมาจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ แต่เป็นที่ดินของผู้ได้รับอนุญาตนั้นเอง และการอนุญาตก็เป็นเพียงการอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ดังนั้น จึงยังถือไม่ได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็น “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามความในตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘”

สิทธิในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ที่ดินแปลงที่ขออนุญาตมีสิทธิเพิ่มขึ้น การใช้ประโยชน์ในที่ดิน วันเริ่มใช้ประโยชน์ จำนวนครั้งในการใช้ประโยชน์ต่อปีและผลผลิตต่อไร่ต่อปี

ข. สังหาริมทรัพย์ใด ๆ อันคำนวณเป็นราคาเงินได้ซึ่งใช้หรืออาจใช้เป็นทุนในการประกอบเกษตรกรรม ได้แก่ ประเภท ชนิด จำนวน คุณภาพ และการถือกรรมสิทธิ์

ค. เงินทุน ได้แก่ เงินสดในมือ สถานะทางเศรษฐกิจ รายได้ จากการประกอบอาชีพหลักและอาชีพรอง หรือจากการประกอบกิจการอื่น เฉลี่ยต่อปี และความสามารถในการสร้างเครดิตเพื่อสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบเกษตรกรรม

(๑.๑.๒.๓) ความรู้สามารถในการประกอบเกษตรกรรม ได้แก่ วิธีการและการดำเนินการประกอบการเกษตรกรรม การพัฒนาที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิต เช่น การใช้ปุ๋ย การใช้ยาปราบศัตรูพืช การอนุรักษ์ดินและน้ำ เป็นต้น

(๑.๑.๒.๔) กรณีอื่นที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าจำเป็นในการพิจารณาอนุญาต

(๑.๒) วิธีการและขั้นตอน เป็นไปตามลำดับดังต่อไปนี้

(๑.๒.๑) การประกาศ

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกประกาศให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย ยื่นคำร้องขอมีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้น ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ ตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนดภายใน ๙๐ วันนับแต่วันประกาศ

ประกาศตามวรรคหนึ่งให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน แห่งท้องที่ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งละหนึ่งฉบับ และ/หรือประกาศทางสื่อมวลชนอื่น โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับความในข้อ (๑.๑.๑) พร้อมทั้งกำหนดให้ผู้ขออนุญาตนำหลักฐานมาอ้างอิงประกอบคำร้องเพื่อแสดงว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ข้อ (๑.๑.๑)

(๑.๒.๒) การยื่นคำร้อง

เจ้าของที่ดินหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายต้องยื่นคำร้องขอมีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ ตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนดภายใน ๙๐ วันนับแต่วันประกาศ โดยในกรณีที่มีเจ้าของที่ดินหลายคนในครอบครัวเดียวกันให้เจ้าของที่ดินทุกคนมอบหมายให้เจ้าของที่ดินคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ยื่นคำร้องขอเพียงคนเดียว

ในกรณีผู้ขออนุญาตตามวรรคหนึ่งมีที่ดินตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหลายเขตให้ยื่นคำร้อง ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่เขตใดเขตหนึ่งเพียงแห่งเดียว

(๑.๒.๓) การสอบสวน

พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องทำการสอบสวนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาในรายละเอียดที่กล่าวมาในข้อ (๑.๑.๒) โดยเมื่อได้ทำการตรวจสอบรายละเอียดดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมของผู้ขออนุญาตว่าเป็นผู้มีความสามารถ ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้หรือปัจจัยอื่นพอที่จะทำประโยชน์ในที่ดินที่ขออนุญาตนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้หรือไม่ โดยให้พิจารณาตามประเภท ชนิด จำนวน ของการใช้แรงงาน ทุน และความรู้ความสามารถในการจัดการให้สอดคล้องกับประเภทและชนิดของการประกอบการเกษตรกรรมเป็นท้องที่ ๆ ไป

(๑.๒.๔) การเสนอความเห็นและการออกหนังสืออนุญาต ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอผลการสอบสวนและพิจารณาตามข้อ (๑.๒.๓) พร้อมความเห็น ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อพิจารณา ดังนี้

(๑.๒.๔.๑) ในกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่เสนอความเห็นว่าสมควรอนุญาตให้แสดงเหตุผลและเสนอหนังสืออนุญาต พร้อมกับระบุเงื่อนไขในหนังสืออนุญาตดังที่กำหนด ในข้อ (๑.๓)

ถ้าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกหนังสืออนุญาตให้เจ้าของที่ดินผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิในที่ดินต่อไป

(๑.๒.๔.๒) ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เสนอความเห็นว่าไม่สมควรอนุญาตก็ให้ชี้แจงเหตุผลประกอบเรื่องโดยละเอียดเพื่อพิจารณาต่อไป

(๑.๓) เงื่อนไขในหนังสืออนุญาต

ในการอนุญาตให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นตามข้อ (๑.๒.๔.๑) ให้กำหนดเงื่อนไขในหนังสืออนุญาตดังต่อไปนี้

(๑.๓.๑) ไม่กระทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ [๒๒๕]

(๑.๓.๒) ไม่ก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดิน เว้นแต่เป็นการจำนองโดยได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่ง ส.ป.ก. มอบหมาย ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑.๓.๒.๑) ถ้าจำนวนเนื้อที่การถือครองที่ดินไม่เกิน ๒๐๐ ไร่ ให้เจ้าของที่ดินต่อสถาบันเกษตรกร หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเท่านั้น

(๑.๓.๒.๒) ถ้าจำนวนเนื้อที่การถือครองที่ดินมีเกินกว่าใน (๑.๓.๒.๑) จะจำนองต่อสถาบันการเงินอื่นตามคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดก็ได้

---

[๒๒๕] เงื่อนไขในหนังสืออนุญาตข้อนี้ไม่สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ในบันทึกเรื่อง หารือข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดก และการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘) (เรื่องเสร็จที่ ๓๕/๒๕๒๖) ส่วนหนึ่งความว่า “การที่เจ้าของที่ดินที่ได้รับสิทธิในที่ดินของตนเองโดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้น ตามความในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้เกิดขึ้นจากการที่รัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมาจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ แต่เป็นที่ดินของผู้ได้รับอนุญาตนั้นเอง และการอนุญาตก็เป็นเพียงการอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ดังนั้น จึงยังถือไม่ได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็น “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘”

(๑.๓.๓) ต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการประกอบเกษตรกรรมตามประเภทที่ระบุไว้ในคำขออนุญาต ทั้งต้องประกอบเกษตรกรรมดังกล่าวด้วยตนเอง ทั้งในส่วนที่ขอให้คงสิทธิของตนไว้ตามกฎหมายและในส่วนที่ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้น โดยต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินตามคณะกรรมการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นการเฉพาะคราว

(๑.๓.๔) ต้องยินยอมให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าดำเนินการใด ๆ อันเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับงานปฏิรูปที่ดินหรืองานจัดรูปที่ดิน ทั้งต้องอำนวยความสะดวกแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามสมควร

(๑.๓.๕) ต้องยินยอมออกค่าใช้จ่ายสำหรับเป็นค่าก่อสร้างสิ่งสาธารณูปการในเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อตนได้รับประโยชน์จากการนี้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(๑.๓.๖) ปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(๑.๔) การติดตามและรายงานผล

ปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องติดตามและรายงานผลการปฏิบัติของผู้ได้รับอนุญาตว่าได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ แล้วรายงานผลให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ในกรณีผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดในหนังสืออนุญาต ให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือผู้ซึ่งได้รับหมายจากเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจออกหนังสือเตือนให้ผู้นั้นปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกิน ๖ เดือนนับแต่วันได้รับหนังสือเตือน หากมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้รับอนุญาตจงใจฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในส่วนที่ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(๒) การขอมีสิทธิในที่ดินเกินที่กำหนดไว้ในข้อ ๓.๑.๑) และข้อ ๓.๑.๒) เกินกว่า ๑,๐๐๐ ไร่

หลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และเงื่อนไขการขอมีสิทธิในที่ดินเกินที่กำหนดไว้ ในข้อ ๓.๑.๑) และข้อ ๓.๑.๒) เกินกว่า ๑,๐๐๐ ไร่ เป็นไปตามมาตรา ๒๙ และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยสรุปดังต่อไปนี้

(๒.๑) หลักเกณฑ์

(๒.๑.๑) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง

เจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ครบถ้วนดังต่อไปนี้ให้มีสิทธิยื่นคำร้องได้

(๒.๑.๑.๑) เป็นผู้ที่ได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ในที่ดินรวมกันเกิน ๑,๐๐๐ ไร่ มาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ปี ก่อนวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘

(๒.๑.๑.๒) ผู้ขอจะประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเอง ในที่ดินนั้นต่อไป

(๒.๑.๑.๓) เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีเครื่องมือ เครื่องใช้ หรือปัจจัยอื่นที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้

(๒.๑.๒) หลักเกณฑ์การพิจารณา

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องพิจารณาความสามารถของผู้ขออนุญาต และเครื่องมือเครื่องใช้ หรือปัจจัยอื่นที่จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้น โดยนำหลักเกณฑ์การพิจารณาในข้อ (๑.๑.๒) มาบังคับใช้โดยอนุโลม และให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย

(๒.๑.๒.๑) ได้ลงทุนในการประกอบการเกษตรในการประกอบการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมากและการลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

(๒.๑.๒.๒) เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือที่ยังมีความต้องการอยู่มากภายในประเทศ หรือเพื่อการส่งออก

(๒.๑.๒.๓) ในการประกอบกิจการต่อไปนั้นต้องมีลักษณะที่ช่วยพัฒนาการเกษตรและช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรได้อย่างกว้างขวางในเรื่องสาธิต และเป็นตลาดรับซื้อผลิตผลเกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง

(๒.๒) วิธีการและขั้นตอน เป็นไปตามลำดับดังต่อไปนี้

(๒.๒.๑) การประกาศ

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกประกาศให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย ยื่นคำร้องขอมีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้น ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ ตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนดภายใน ๙๐ วันนับแต่วันประกาศ

ประกาศตามวรรคหนึ่งให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน แห่งท้องที่ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งละหนึ่งฉบับ และ/หรือประกาศทางสื่อมวลชนอื่น โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับความในข้อ (๒.๑.๑) พร้อมทั้งกำหนดให้ผู้ขออนุญาตนำหลักฐานมาอ้างอิงประกอบคำร้อง เพื่อแสดงว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ข้อ (๒.๑.๑)

(๒.๒.๒) การยื่นคำร้อง

เจ้าของที่ดินหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายต้องยื่นคำร้องขอมีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ ตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนดภายใน ๙๐ วันนับแต่วันประกาศ โดยในกรณีที่มีเจ้าของที่ดินหลายคนในครอบครัวเดียวกันให้เจ้าของที่ดินทุกคนมอบหมายให้เจ้าของที่ดินคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ยื่นคำร้องขอเพียงคนเดียว

ในกรณีผู้ขออนุญาตตามวรรคหนึ่งมีที่ดินตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหลายเขตให้ยื่นคำร้อง ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่เขตใดเขตหนึ่งเพียงแห่งเดียว

(๒.๒.๓) การสอบสวน

พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องทำการสอบสวนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาในรายละเอียดที่กล่าวมาในข้อ (๒.๒.๒)

(๒.๒.๔) การเสนอความเห็นและการออกหนังสืออนุญาต

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอผลการสอบสวนและพิจารณาตามข้อ (๒.๒.๓) พร้อมความเห็น ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อพิจารณาดังนี้

(๒.๒.๔.๑) ในกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่เสนอความเห็นว่าสมควรอนุญาตให้แสดงเหตุผลและเสนอหนังสืออนุญาต พร้อมกับระบุเงื่อนไขในหนังสืออนุญาตดังที่กำหนด ในข้อ (๒.๓)

ถ้าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกหนังสืออนุญาตให้เจ้าของที่ดินผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิในที่ดินต่อไป

(๒.๒.๔.๒) ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เสนอความเห็นว่าไม่สมควรอนุญาตก็ให้ชี้แจงเหตุผลประกอบเรื่องโดยละเอียดเพื่อพิจารณาต่อไป

(๒.๓) เงื่อนไขในหนังสืออนุญาต

ในการอนุญาตให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นตามข้อ (๑.๒.๔.๑) ให้กำหนดเงื่อนไขในหนังสืออนุญาตดังต่อไปนี้

(๒.๓.๑) ต้องประกอบกิจการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ (๒.๑.๒) โดยให้สอดคล้องกับแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินตามคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. กำหนด

(๒.๓.๒) เมื่อพ้น ๑๕ ปี หากสถาบันเกษตรกรมีความต้องการและสามารถจะเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรถือหุ้นในกิจการนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๖๐ ของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียดที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(๒.๓.๓) ให้นำเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ (๑.๓) มาบังคับโดยอนุโลม

(๒.๔) การติดตามและรายงานผล

ปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องติดตามและรายงานผลการปฏิบัติของผู้ได้รับอนุญาตว่าได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ แล้วรายงานผลให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ในกรณีผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดในหนังสืออนุญาต ให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือผู้ซึ่งได้รับหมายจากเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจออกหนังสือเตือนให้ผู้นั้นปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกิน ๖ เดือนนับแต่วันได้รับหนังสือเตือน หากมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้รับอนุญาตจงใจฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในส่วนที่ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

ทั้งนี้ ในปัจจุบันหากเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินของตนให้ทั้งหมด ส.ป.ก. ก็มีอำนาจจัดซื้อได้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๙ วรรคสาม

แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ [๒๒๖]

๓.๒) ที่ดินของผู้ซึ่งไม่ใช่เกษตรกร

ส.ป.ก. มีอำนาจในการจัดซื้อที่ดินที่เจ้าของที่ดินไม่ได้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้ประกอบเกษตรกรรมเพียงเล็กน้อย หรือใช้ประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพื่อแสดงสิทธิในที่ดินได้ ดังนี้

๓.๒.๑) ที่ดินของผู้ไม่ประสงค์เป็นเกษตรกร ส.ป.ก. มีอำนาจในการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินได้ในส่วนที่เกินกว่า ๒๐ ไร่

๓.๒.๒) ที่ดินของผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร กล่าวคือ เจ้าของที่ดินมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงได้ว่า

๓.๒.๒.๑) เจ้าของที่ดินมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้

๓.๒.๒.๒) เจ้าของที่ดินจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเอง

เจ้าของที่ดินซึ่งมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองดังกล่าวต้องยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมแสดงพยานหลักฐานอ้างอิงประกอบ โดยเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการสอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย เพื่อพิจารณาอนุญาตให้เจ้าของที่ดินผู้ยื่นคำร้องดังกล่าวมีสิทธิในที่ดินไม่เกิน ๕๐ ไร่ ในกรณีที่ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมอื่นนอกจากการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ หรือมีสิทธิในที่ดินไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ ในกรณีที่ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมประเภทเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่แล้วแต่กรณี

อนึ่ง ในการประกาศ การยื่นคำร้อง การสอบสวน หลักเกณฑ์และการพิจารณาความรู้ความสามารถและปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ เงื่อนไขในการอนุญาต และการติดตามและรายงานผล ให้นำความในหัวข้อ “การขอมีสิทธิในที่ดินเกินที่กำหนดไว้ในข้อ ๓.๑.๑) และข้อ ๓.๑.๒) แต่ไม่เกิน ๑,๐๐๐ ไร่” มาใช้บังคับตามควรแก่กรณี และให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอผลการสอบสวนและพิจารณา พร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ดังนี้

(๑) ในกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่เสนอความเห็นว่า สมควรอนุญาต ให้แสดงเหตุผลและเสนอหนังสืออนุญาต พร้อมกับระบุเงื่อนไขในหนังสืออนุญาต

---

[๒๒๖] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ให้ความเห็นก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ไว้ในบันทึกเรื่อง อำนาจจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๓๓๕/๒๕๒๐) ความว่า “ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินเอกชนตามมาตรา ๒๙ (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้เฉพาะส่วนที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ถึงแม้ว่าจะมีเจ้าของที่ดินบางรายเต็มใจขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. ทั้งแปลง เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินก็ตาม ส.ป.ก. ก็ไม่มีอำนาจที่จะซื้อได้ทั้งแปลง”

(๒) ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เสนอความเห็นว่า ไม่สมควรอนุญาตก็ให้ชี้แจงเหตุผลประกอบเรื่องโดยละเอียดเพื่อพิจารณาต่อไป [๒๒๗]

ทั้งนี้ หากเจ้าของที่ดินซึ่งไม่ได้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้ประกอบเกษตรกรรมเพียงเล็กน้อย หรือใช้ประกอบเกษตรกรรมบางส่วน เพื่อแสดงสิทธิในที่ดินประสงค์จะขายที่ดินของตนให้ทั้งหมด ส.ป.ก. ก็มีอำนาจจัดซื้อได้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๙ วรรคสาม

๔) ที่ดินของบุคคลประเภทอื่น

บทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ห้ามไม่ให้ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ปัจจุบันมีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๑๙) [๒๒๘] และฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๖) [๒๒๙] ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดห้ามมิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับแก่ที่ดินดังต่อไปนี้

๔.๑) ที่ดินที่เป็นเขตปลอดภัยในราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหาร

๔.๒) ที่ดินที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ หรือที่ดินที่อยู่ในเขตของผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

๔.๓) ที่ดินในบริเวณที่จัดให้เป็นที่อยู่อาศัยหรือบริเวณชุมชนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

๔.๔) ที่ดินที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรมที่ได้ดำเนินกิจการอยู่ก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ เท่าที่จำเป็นตามขนาดและประเภทของกิจการอุตสาหกรรมตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

๔.๕) ที่ดินที่ใช้ในกิจการตามความมุ่งหมายของสภากาชาดไทย

๔.๖) ที่ดินที่ใช้ในกิจการโรงพยาบาล สถานพยาบาล โรงเรียนหรือสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ เท่าที่จำเป็นตามขนาดและประเภทของกิจการตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

๔.๗) ที่ดินที่ใช้ในกิจการของผู้ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ทั้งนี้ ตามจำนวนที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควร

---

[๒๒๗] ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๒ ข้อ ๑๓ ข้อ ๑๔ ข้อ ๑๕ และข้อ ๑๖

[๒๒๘] ราชกิจจานุเบกษา ๙๓ ตอนที่ ๙๑ หน้า ๒๐๗ เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๑๙

[๒๒๙] ราชกิจจานุเบกษา ๑๐๐ ตอนที่ ๘๐ หน้า ๑ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๒๖

๔.๘) ที่ดินที่ใช้ในกิจการขององค์การหรือทบวงการระหว่างประเทศที่มีกฎหมายคุ้มครองดำเนินงานในประเทศไทยหรือรัฐบาลไทยได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

๓.๘.๖.๒ ขั้นตอนในการปฏิบัติงานการจัดซื้อที่ดิน

ปัจจุบัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ [๒๓๐] กำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงานการจัดซื้อที่ดินไว้ดังต่อไปนี้

๑) การประกาศพื้นที่เพื่อการจัดซื้อ

๑.๑) เมื่อได้รับอนุมัติแผนการจัดซื้อที่ดินแล้วให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ประกาศพื้นที่เพื่อการจัดซื้อที่ดินโดยให้ปิดประกาศดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่จะดำเนินการจัดซื้อ โดยให้ปิดประกาศเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน และจะประกาศทางสื่อมวลชนอื่นด้วยก็ได้

ประกาศดังกล่าว ให้ใช้เขตตำบลหรืออำเภอเป็นหลัก และจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดิน ระยะเวลาให้ยื่นคำเสนอขายที่ดิน ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่า ๓๐ วันนับแต่วันประกาศ สถานที่ที่ให้ผู้เสนอขายที่ดินยื่นคำเสนอขายที่ดิน และให้ผู้เสนอขายที่ดินนำหลักฐานต่อไปนี้ มาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ในวันยื่นคำเสนอขายที่ดิน

๑.๑.๑) หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็นอาจใช้สำเนาก็ได้

๑.๑.๒) แผนที่แสดงที่ตั้งที่ดินโดยสังเขป

๑.๑.๓) สำเนาบัตรประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน

๑.๑.๔) ราคาที่ผู้เสนอขายที่ดินเสนอ

กรณีผู้เสนอขายที่ดินยื่นคำเสนอขายที่ดินเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาและปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็ให้รับคำเสนอขายได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๖)

๑.๒) การกำหนดพื้นที่เพื่อการจัดซื้อที่ดิน ให้พิจารณาจากข้อมูลดังนี้

๑.๒.๑) สภาพพื้นที่มีความเหมาะสมแก่การเกษตร

๑.๒.๒) จำนวนเกษตรกรผู้เช่าที่ดินหรือผู้ขึ้นทะเบียนขอรับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก.

๑.๒.๓) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดิน เจ้าของที่ดินไม่ทำประโยชน์ด้วยตนเอง หรือให้ผู้อื่นเช่า หรือปล่อยทิ้งร้าง (ระเบียบฯ ข้อ ๗)

๒) การพิจารณาความเหมาะสมของที่ดิน

๒.๑) ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมของที่ดิน และให้ความเห็นเกี่ยวกับราคาที่ดินที่จะดำเนินการจัดซื้อ ซึ่งประกอบด้วย นายอำเภอแห่งท้องที่เป็นประธานอนุกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ เกษตรอำเภอ ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ธนารักษ์พื้นที่ เป็นอนุกรรมการ เจ้าหน้าที่

---

[๒๓๐] ราชกิจจานุเบกษา ๑๓๒ ตอนพิเศษ ๗๓ ง หน้า ๕ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘

๑ นาย เป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ และให้มีเจ้าหน้าที่อีกไม่เกิน ๒ นาย เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ (ระเบียบฯ ข้อ ๘)

๒.๒) เมื่อมีผู้เสนอขายที่ดินให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการทับซ้อนของพื้นที่กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากมีปัญหาให้รายงานคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณา

เมื่อดำเนินการตรวจสอบตามความดังกล่าวมาแล้ว และไม่พบปัญหา ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมายเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่า ๓ นาย ทำการตรวจสอบสภาพแปลงที่ดินและเจรจาต่อรองราคาแล้วรายงานผลการตรวจสอบ พร้อมความเห็นเสนอคณะอนุกรรมการพิจารณาความเหมาะสมที่จะจัดซื้อที่ดิน โดยพิจารณาตามรายงานของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ดังนี้

๒.๒.๑) สภาพพื้นที่มีความเหมาะสมทางการเกษตร

๒.๒.๒) มีขนาดเนื้อที่เหมาะสมในการประกอบเกษตรกรรม และเพียงพอแก่การครองชีพ เว้นแต่กรณีเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย และมีพื้นที่ติดต่อกัน

๒.๒.๓) ราคาที่ดินที่เจ้าของที่ดินเสนอขาย

๒.๒.๔) ราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์

๒.๒.๕) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดิน เจ้าของที่ดินไม่ทำประโยชน์ด้วยตนเอง หรือให้ผู้อื่นเช่า หรือการปล่อยทิ้งร้าง

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะต้องมีการตรวจสอบแปลงที่ดินแล้วว่า ไม่มีผู้บุกรุกและปลอดจากการรอนสิทธิหรือภาระผูกพันใด ๆ (ระเบียบฯ ข้อ ๙)

๒.๓) เมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินมีความเหมาะสมที่จะจัดซื้อ และเห็นชอบตามราคาที่ผู้เสนอขายที่ดินได้ตกลงจะขายที่ดินกับเจ้าหน้าที่ตามบันทึกการเจรจาต่อรองราคาที่ดิน ก็ให้ดำเนินการตามขั้นตอนการจัดซื้อที่ดินที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ ต่อไป

หากคณะอนุกรรมการเห็นว่า ที่ดินไม่เหมาะสมที่จะจัดซื้อให้ถือเป็นอันยุติ และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งผู้เสนอขายที่ดินทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณา (ระเบียบฯ ข้อ ๑๐)

๒.๔) กรณีที่ดินที่มีผู้เสนอขายยังมิได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการตามความในข้อ ๒.๒) และข้อ ๒.๓) แล้วนำรายละเอียดหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดิน รายงานผลการตรวจสอบ พร้อมความเห็นเสนอผู้มีอำนาจต่อไป

เมื่อผู้มีอำนาจเห็นชอบการจัดซื้อและอนุมัติราคาที่ดิน ให้ ส.ป.ก. เสนอตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินดังกล่าวมาต่อไป (ระเบียบฯ ข้อ ๑๑)

๒.๕) ในกรณีที่ดินที่มีผู้เสนอขายอยู่ในท้องที่ที่ยังไม่มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย หรือคณะทำงานดำเนินการตามความในหมวดนี้แล้วนำรายละเอียดหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดิน รายงานผลการตรวจสอบ พร้อมความเห็นเสนอคณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดซื้อและอนุมัติราคาที่ดินต่อไป

เมื่อคณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาเห็นชอบการจัดซื้อและอนุมัติราคาที่ดินตามวรรคหนึ่งแล้วให้ ส.ป.ก. เสนอตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินตามวรรคแรก

หากคณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการจัดซื้อ ให้ถือเป็นอันยุติ และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือคณะทำงานที่ได้รับมอบหมายแจ้งผู้เสนอขายที่ดินทราบภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณา (ระเบียบฯ ข้อ ๑๒)

๓) การจัดทำบัญชีขออนุมัติราคาที่ดิน

ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ได้รับมอบหมายหรือคณะทำงานจัดทำรายละเอียดประกอบการจัดซื้อที่ดินเป็นรายแปลง เพื่อเสนอผู้มีอำนาจตามข้อ ๒.๕) และข้อ ๔.๑) พิจารณาโดยมีรายละเอียด ดังนี้

๓.๑) ชื่อ ชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชนและที่อยู่

๓.๒) รายละเอียดหลักฐานหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๓.๓) จำนวนเนื้อที่ที่ดินตามหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่เสนอขาย

๓.๔) ราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์ ราคาที่ดินที่เสนอขายและราคาที่ดินที่ได้ต่อรองแล้วต่อไร่

๓.๕) ราคาที่ดินและวิธีการชำระราคา

๓.๖) รายละเอียดประกอบการพิจารณา เช่น ทำเลที่ตั้ง การใช้และประเภทการทำประโยชน์ผลผลิต (หน่วยเดียวกันทุกแปลง) ภาระผูกพันของที่ดิน รายละเอียดอื่นตามที่เห็นสมควร (ระเบียบฯ ข้อ ๑๕)

๔) การพิจารณาเห็นชอบการจัดซื้อและอนุมัติราคา

๔.๑) อำนาจการพิจารณาเห็นชอบการจัดซื้อและอนุมัติราคาที่ดินเป็นดังนี้

๔.๑.๑) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจเห็นชอบการจัดซื้อและอนุมัติราคาที่ดินต่อไร่ไม่เกินราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์ ในกรณีที่ต้องจัดซื้อที่ดินที่มีราคาเกินกว่าราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาเห็นชอบการจัดซื้อและอนุมัติราคาที่ดินตามความจำเป็น แต่ราคาที่ดินจะต้องไม่เกินกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์

๔.๑.๒) กรณีที่ดินที่เสนอขายมีราคาที่ดินต่อไร่เกินกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้ความเห็นชอบการจัดซื้อที่ดินพร้อมแสดงเหตุผล และให้นำเสนอคณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดซื้อและอนุมัติราคาที่ดิน (ระเบียบฯ ข้อ ๑๓)

๔.๒) หากผู้มีอำนาจพิจารณาตาม ๔.๑) ไม่เห็นชอบการจัดซื้อและไม่อนุมัติราคาที่ดิน ให้ถือเป็นอันยุติ และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งให้ผู้เสนอขายที่ดินทราบภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณา (ระเบียบฯ ข้อ ๑๔)

๕) การจัดทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

๕.๑) เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาเห็นชอบการจัดซื้อและอนุมัติราคาที่ดินตาม ๒.๕) หรือ ๔.๑.๒) แล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย หรือคณะทำงานจัดทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินกับผู้เสนอขายที่ดิน (ระเบียบฯ ข้อ ๑๖)

๕.๒) การจัดทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ได้รับมอบหมายหรือคณะทำงานจัดทำขึ้น ๒ ฉบับ มีข้อความถูกต้องตรงกัน และประทับตราคำว่า “ต้นฉบับ” ไว้ตอนบนของฉบับแรก ประทับตราคำว่า “คู่ฉบับ” ไว้ตอนบนของฉบับที่สอง และตรวจสอบหลักฐานการจัดซื้อที่ดินแต่ละแปลงให้ถูกต้องครบถ้วนแล้ว รวบรวมส่ง ส.ป.ก. ดังต่อไปนี้

๕.๒.๑) คำเสนอขาย การตรวจสภาพที่ดิน และการเจรจาต่อรองราคาที่ดิน เพื่อการจัดซื้อ

๕.๒.๒) สำเนาหลักฐานหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๕.๒.๓) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน

๕.๒.๔) หลักฐานที่สำคัญตามความจำเป็น เช่น หนังสือมอบอำนาจ หนังสือยินยอมของคู่สมรส หนังสือยินยอมของผู้ถือกรรมสิทธิ์รวม สำเนาคำสั่งศาล หนังสือบริคณห์สนธิ หนังสือรับรองของนายทะเบียนหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด หลักฐานการเปลี่ยนชื่อหรือชื่อสกุล ฯลฯ

๕.๒.๕) มติการอนุมัติของผู้มีอำนาจพิจารณาตามข้อ ๔.๑.๒)

๕.๒.๖) สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน (ระเบียบฯ ข้อ ๑๗)

๕.๓) การแก้ไขข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนของรายละเอียดประกอบการจัดซื้อที่ดินตาม ๓) ในกรณีที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือคณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเฉพาะกรณีที่มิใช่เป็นการแก้ไขทุกประเด็นในคราวเดียวกัน อันอาจเป็นเหตุให้เปลี่ยนที่ดินจากแปลงเดิม ให้ เลขาธิการ ส.ป.ก. อนุมัติแก้ไขในประเด็นต่อไปนี้

๕.๓.๑) ชื่อ ชื่อสกุลของผู้เสนอขายที่ดิน กรณีคัดลอกผิด เปลี่ยนชื่อ ชื่อสกุล รวมถึงกรณีทายาทรับมรดก

๕.๓.๒) ที่ตั้งที่ดินตามเขตการปกครอง และหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๕.๓.๓) จำนวนเนื้อที่ กรณีคัดลอกผิดหรือตัวเลขไม่ชัดเจน

๕.๓.๔) รายละเอียดหลักฐานหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน กรณีคัดลอกผิด

๕.๓.๕) ราคาที่ดิน กรณีคัดลอกผิด

๕.๔) แบบสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินและแบบพิมพ์อื่น ๆ ที่ใช้ในการดำเนินการตามระเบียบฯ ให้เป็นไปตามที่ เลขาธิการ ส.ป.ก. กำหนด (ระเบียบฯ ข้อ ๑๙)

๖) การรังวัดเพื่อการจัดซื้อที่ดิน

๖.๑) การจัดซื้อที่ดินเต็มแปลงและที่ดินนั้นมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้มีการรังวัดสอบเขต และให้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินตามผลการรังวัดใหม่ เว้นแต่กรณีที่ดินมีหลักฐานการรังวัดประเภทรูปแผนที่รังวัดใหม่ (ร.ว.ม.) และผลการตรวจสอบข้อมูลและสภาพที่ดินปรากฏว่า พบหมุดหลักเขตที่ดินจนสามารถกำหนดแนวเขตโดยรอบแปลงที่ดินได้โดยชัดแจ้งแล้ว และไม่ปรากฏปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดิน ให้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินนั้นโดยไม่ต้องทำการรังวัดสอบเขต

การรังวัดสอบเขตตามวรรคแรก ผู้เสนอขายที่ดินจะมอบอำนาจให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือผู้ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมายเพื่อดำเนินการยื่นคำขอรังวัดสอบเขตแทนก็ได้

ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการรังวัดสอบเขตให้ผู้เสนอขายที่ดินเป็นผู้ชำระ (ระเบียบฯ ข้อ ๒๕)

๖.๒) ในกรณีการเสนอขายที่ดินบางส่วน ให้ผู้เสนอขายที่ดินยื่นคำขอแบ่งแยกที่ดินที่จะขายนั้นต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินแห่งท้องที่ แล้วจึงดำเนินการจัดซื้อที่ดินต่อไป โดยผู้เสนอขายที่ดินจะมอบอำนาจให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือผู้ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย เพื่อดำเนินการยื่นคำขอแบ่งแยกที่ดินแทนก็ได้

ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการรังวัดแบ่งแยกที่ดิน ให้ผู้เสนอขายที่ดินเป็นผู้ชำระ (ระเบียบฯ ข้อ ๒๖)

๗) การอนุมัติจัดซื้อที่ดิน

เมื่อได้รับความเห็นชอบการจัดซื้อและอนุมัติราคาที่ดินจากผู้มีอำนาจตาม ๒.๕) และ ๔.๑.๒) แล้ว และที่ดินนั้นตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้เลขาธิการ ส.ป.ก. อนุมัติจัดซื้อที่ดินและให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย หรือคณะทำงานกำหนดวันนัดจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมกับเจ้าของที่ดินโดยเร็ว (ระเบียบฯ ข้อ ๒๐)

๘) การโอนเงิน การชำระราคาค่าที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

๘.๑) การชำระราคาค่าที่ดินให้ใช้ผลการรังวัดตาม ๖.๑) (ระเบียบฯ ข้อ ๒๑)

๘.๒) เมื่อได้รับความเห็นชอบการจัดซื้อและอนุมัติราคาที่ดินตามข้อ ๔.๑.๒) แล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งสำนักบริหารกองทุนโอนเงินเพื่อเป็นค่าที่ดินต่อไป (ระเบียบฯ ข้อ ๒๒)

๘.๓) การชำระเงินค่าที่ดิน ให้ดำเนินการได้ ๒ กรณี คือ

๘.๓.๑) การเบิกจ่ายเงินส่วนกลาง ให้สำนักบริหารกองทุนเป็นผู้ดำเนินการ

๘.๓.๒) การเบิกจ่ายเงินส่วนภูมิภาค ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ระเบียบฯ ข้อ ๒๓)

๘.๔) ส.ป.ก. จะชำระราคาค่าที่ดินในวันจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การชำระราคาค่าที่ดินดังกล่าว ให้ถือปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาและ ค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน สำหรับค่าภาษี และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ผู้ขายเป็นผู้ชำระส่วนค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ผู้เสนอขายที่ดิน และ ส.ป.ก. เป็นผู้ชำระฝ่ายละครึ่ง (ระเบียบฯ ข้อ ๒๔)

๙) การรายงานความก้าวหน้าของการจัดซื้อที่ดิน

เมื่อมีการดำเนินการตามระเบียบฯ แล้ว ให้ ส.ป.ก. รายงานผลการดำเนินงานความก้าวหน้าของงาน รวมตลอดทั้งปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบ (ระเบียบฯ ข้อ ๒๘)

๓.๘.๗ มาตรา ๓๐ การจัดที่ดินให้เกษตรกร สถาบันเกษตรกร หรือบุคคล

“บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครอง ในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกร ให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าว ยื่นคำร้องและยินยอมชำระ ค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณีตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด”

การจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ เป็นการจัดที่ดินให้แก่บุคคล ๓ ประเภทดังรายละเอียดต่อไปนี้

๓.๘.๗.๑ เกษตรกร

๑) หลักการจัดที่ดินให้เกษตรกรสำหรับประกอบเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑.๑) ที่ดินที่จะนำมาจัดให้เกษตรกร ต้องเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมาและ/หรือเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามความในมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ดังต่อไปนี้

๑.๑.๑) ที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมาตามความในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๑.๑.๒) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามความในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๑.๑.๓) ที่ดินที่ ส.ป.ก. นำ และ/หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น ที่ดินพระราชทาน ที่ดินบริจาคโดยเสด็จพระราชกุศล ที่ดินธรณีสงฆ์ ที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ทั้งนี้ แต่เฉพาะที่ดินที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังมีหนังสือด่วนมาก ที่ กค.๐๔๐๓/๑๓๙๔๖ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๑ แจ้งตอบหนังสือ ที่ กส.๐๓๐๔/๑๐๓๔ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ และหนังสือ ที่ กส.๐๓๐๔/๙๐๙ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ อนุญาตให้ ส.ป.ก. นำที่ดินที่ราชพัสดุ ซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินท้องที่จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดนครนายก และจังหวัดปราจีนบุรี จำนวน ๑๑๖ แปลง ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เท่านั้นที่ไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามความในมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง เนื่องจากกระทรวงการคลังเพียงแต่มอบให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้นำที่ดินที่ราชพัสดุไปดำเนินการดังกล่าวแทนกระทรวงการคลัง และมีเงื่อนไขว่า จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นไม่ได้ หากเลิกใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องส่งคืนกรมธนารักษ์

๑.๒) ที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมา และ/หรือเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตาม ๑.๑) ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกร [๒๓๑] ดังนี้

๑.๒.๑) ที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไม่ให้โอน สิทธิในที่ดิน ให้จัดให้เกษตรกรเช่า

---

[๒๓๑] คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๓๔/๒๕๖๕ ให้ความเห็นไว้ความว่า “เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่กำหนดว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนด และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้เกษตรกรผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิในที่ดินหรือเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดในมาตรา ๓๐ (๑) และ (๒) ประกอบมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และบทบัญญัติในส่วนอื่น เห็นว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินหรือออกคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน หาก ส.ป.ก. มีความประสงค์ที่จะให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินหรือออกคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้ว ส.ป.ก. สมควรพิจารณาดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้ครอบคลุมถึงเรื่องดังกล่าวด้วย”

๑.๒.๒) ในกรณีอื่นนอกจาก ๑.๒.๑) ให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง

เป็นที่น่าสังเกตว่า การจัดที่ดินตามความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ไม่ได้จัดแบ่งวิธีการจัดที่ดินตามประเภทการได้มาซึ่งที่ดิน [๒๓๒] ถึงอย่างไรก็ตาม ในที่ดินของรัฐตามข้อ ๑.๑) ส.ป.ก. ยังคงออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกร โดยไม่ได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ [๒๓๓] และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน

---

[๒๓๒] มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐที่มีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึง ๑๐,๐๐๐ ไร่ มาจัดให้เกษตรกรเช่าระยะยาว แต่ห้ามมิให้โอนสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกร ส่วนที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดให้เกษตรกรเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อ

[๒๓๓] แม้มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะกำหนดให้นำที่ดินของรัฐไปจัดให้เกษตรกรเช่าระยะยาว แต่ ส.ป.ก. ได้นำร่างหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๒๒ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๒๒ โดยชี้แจงว่า “ในทางปฏิบัติของกฎหมาย ส.ป.ก. จะต้องจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ (ที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือเวนคืนให้เช่าหรือเช่าซื้อได้) เนื่องจากสภาพภูมิประเทศของแต่ละเขตปฏิรูปที่ดินนั้นแตกต่างกัน ฉะนั้น ในบางท้องที่ ส.ป.ก. ยังไม่อาจจัดให้เช่าหรือเช่าซื้อได้ทันที เพราะต้องรอการปรับปรุงแหล่งน้ำ ถนน หรือทางลำเลียง ฯลฯ เพื่อให้เกษตรกรเพาะปลูกหรือทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินนั้น ๆ ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพและชำระเป็นค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อที่ดินโดยเกษตรกรไม่เดือดร้อนด้วย เกษตรกรที่ ส.ป.ก. จัดให้เข้าทำประโยชน์ตามที่กล่าวนี้ ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่ยากจนขาดทุนทรัพย์ในการประกอบอาชีพ จำเป็นที่รัฐต้องให้ความร่วมมือในการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ แต่สถาบันการเงินดังกล่าวจะให้สินเชื่อแก่เกษตรกรเหล่านั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้รับการรับรองจากทางราชการว่า เป็นผู้ได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว” และภายหลังจากนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบอีกหลายฉบับ และมีมติเกี่ยวด้วยเรื่องดังกล่าวอีกหลายครั้ง ซึ่งส่งผลให้มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) ในที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกร โดยไม่ได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินตามความในมาตรา ๓๐ เรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน เข้าลักษณะเป็นการถาวรไม่ใช่เป็นการชั่วคราว ดังเช่นเหตุผลที่ใช้ชี้แจงต่อคณะกรรมการในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๒๒ โดยมีการให้เหตุผลในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งดังกล่าวเพิ่มเติมด้วยว่า เป็นการจัดที่ดินโดยการจัดให้เข้าทำประโยชน์ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในส่วนที่ว่า “...โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ ...เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ...ได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์...” นอกจากที่กล่าวมา ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๒๖ เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๒๖ เรื่องที่ ๓.๑ และการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๑ เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ เรื่องที่ ๔.๓ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติผ่อนผันไม่เก็บค่าเช่าและยกเว้นการทำสัญญาเช่าให้แก่เกษตรกรเป็นเวลา ๕ ปี (สิ้นสุดวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๑) และ ๑ ปี (สิ้นสุดวันที่

เพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ เรื่องที่ ๔.๑ (หัวข้อที่ ๑) ได้อนุมัติขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ ส.ป.ก. เสนอ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ ๑ เป็นขั้นตอนการคัดเลือกเกษตรกรและมีแปลงที่ดินให้กับเกษตรกรแน่นอนแล้ว แต่ยังมิได้ทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินกับ ส.ป.ก. ในขั้นตอนนี้เกษตรกรมีสิทธิเข้าทำประโยชน์ตามที่ได้รับอนุญาต กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังเป็นของ ส.ป.ก. สำหรับการตกทอดทางมรดกนั้นไม่อยู่ในกระบวนการที่กฎหมายกำหนดที่จะให้สิทธิไว้ หากเกษตรกรถึงแก่กรรมในขั้นตอนนี้ ส.ป.ก. สามารถคัดเลือกเกษตรกรตามระเบียบให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแทนโดยอาศัยกระบวนการจัดที่ดินตามความในมาตรา ๓๐ หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการให้มีการตกทอดทางมรดกได้ หากเห็นว่าเหมาะสม โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ [๒๓๔]

ขั้นตอนที่ ๒ เกษตรกรที่ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ได้เข้าทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อในที่ดินกับ ส.ป.ก. แล้ว สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคหก

---

๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒) ตามลำดับ เพื่อก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ลดภาระของเกษตรกร และป้องกันการต่อต้านจากเกษตรกรที่มีความผูกพันกับที่ดินของรัฐที่ตนครอบครอง เหตุผลดังกล่าวจึงเป็นข้อขัดข้องอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวกับเกษตรกรในการพัฒนาหรือเปลี่ยนจากสิทธิเข้าทำประโยชน์ไปสู่การเช่าหรือเช่าซื้อตลอดมา

[๒๓๔] ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๓ เรื่องที่ ๓.๓ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติหลักเกณฑ์การโอนและการตกทอดทางมรดกการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน และในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๔ เรื่องที่ ๓.๙ และในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๖ เรื่องที่ ๔.๙ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติให้แก้ไขและเพิ่มเติมมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๓ ตามลำดับ ซึ่งต่อมาในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๕ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้ยกเลิกหลักเกณฑ์การโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๓ และครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ และอนุมัติหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ โดยในปัจจุบัน มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ ถูกยกเลิกโดยมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เรื่องที่ ๓.๖ เนื่องจากในการประชุมครั้งดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เห็นชอบร่างระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. .... ที่กำหนดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้บังคับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๘ ตอนพิเศษ ๑๕๘ ง เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๔ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๔

ขั้นตอนที่ ๓ เป็นขั้นตอนที่เกษตรกรได้ชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้ว และ ส.ป.ก. ได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกรแล้ว เกษตรกรจะมีสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ การแบ่งแยกหรือการโอนสิทธิในที่ดินเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากการตรวจสอบรายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่า ส.ป.ก. ได้นำเสนอแนวทางการกำหนดเวลาการครอบครองที่ดินของเกษตรกรและระยะเวลาการครอบครองต่อเนื่องหลังจากได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ และการกำหนดอัตราค่าเช่าซื้อและอัตรารับซื้อคืน แต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๐ เรื่องที่ ๔.๑ ไม่อนุมัติตามที่ ส.ป.ก. เสนอ แต่อนุมัติให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณานโยบายระยะยาวด้านการออกเอกสารสิทธิ และการให้เช่าซื้อที่ดินของรัฐแก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งต่อมา ส.ป.ก. ได้นำเสนอขั้นตอน/วิธีการดำเนินการ ตลอดจนหลักเกณฑ์การพิจารณาให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินของรัฐ ประกอบด้วย หมวด ก ว่าด้วยคุณสมบัติของเกษตรกรที่มีสิทธิเช่าซื้อที่ดินของรัฐ หมวด ข ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของเกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินของรัฐ หมวด ค ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าเช่าซื้อที่ดินของรัฐและระยะเวลา และหมวด ง ว่าด้วยเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้เช่าซื้อที่ดินของรัฐ ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ เรื่องที่ ๓.๑๑ และในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๒ เรื่องที่ ๓.๓ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมทั้ง ๒ ครั้งดังกล่าว ก็ไม่อนุมัติตามที่ ส.ป.ก. เสนออีกเช่นเคย ดังนั้นในปัจจุบันจึงอาจกล่าวได้ว่า ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาจากการจัดซื้อเท่านั้น ที่ ส.ป.ก. นำมาจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง โดยในส่วนของที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็ยังคงมีข้อจำกัดในการนำมาจัดให้แก่เกษตรกร เนื่องจาก ส.ป.ก. รับมอบที่ดินดังกล่าวมาแบบมีเงื่อนไข เช่น ที่ดินพระราชทาน ที่ดินบริจาคโดยเสด็จพระราชกุศล และที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา สามารถนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าได้เพียงวิธีเดียว

๑.๓) ขนาดของที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกร แบ่งตามประเภทของการประกอบเกษตรกรรมได้ ดังนี้

๑.๓.๑) การจัดที่ดินให้เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันสำหรับการประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด ขนาดของที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันมีจำนวนไม่เกิน ๕๐ ไร่

๑.๓.๒) การจัดที่ดินให้เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันสำหรับการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด ขนาดของที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันมีจำนวนไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

ในส่วนที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. ได้มาตามข้อ ๑.๑.๑) นั้น หากเกษตรกรต้องการมีสิทธิในที่ดินหรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นจากมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๐ วรรคสาม และวรรคสี่ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

ก. ที่ดินของรัฐมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง

ข. เกษตรกรตาม ก. ต้องถือครองที่ดินของรัฐก่อนเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

ที่ผ่านมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเคยกำหนดเวลาดังกล่าวไว้ในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๓๒ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๓๒ เรื่องที่ ๓.๒ ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ เรื่องที่ ๓.๘ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๓๖ เรื่องที่ ๔.๘ ตลอดจนออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๐ วรรคสาม ประกอบมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าว แต่ในปัจจุบันคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๐ วรรคสาม ประกอบมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ เรื่องที่ ๔.๔ ออกประกาศ เรื่อง กำหนดเวลาและการตรวจสอบระยะเวลาถือครองที่ดินของเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๘ โดยในข้อ ๓ ของประกาศฯ กำหนดให้ถือเอา พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ทั้งนี้ หากเกษตรกรเข้าครอบครองที่ดินก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ ต้องการที่จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน มาตรา ๓๐ วรรคสี่ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเฉพาะส่วนที่ไม่เกิน ๕๐ ไร่

ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ เรื่องที่ ๔๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อนุมัติแนวทางและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรและพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบระยะเวลาตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง กำหนดเวลาและการตรวจสอบระยะเวลาถือครองที่ดินของเกษตรกรฯ ประกาศ ณ วันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และการตรวจสอบระยะเวลาการครอบครองที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือ พ.ศ. ๒๕๒๔ ของเกษตรกรซึ่งต้องการที่จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดย ส.ป.ก. ได้นำประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง กำหนดเวลาและการตรวจสอบระยะเวลาถือครองที่ดินของเกษตรกรฯ ประกาศ ณ วันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ และแนวทางตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวมากำหนดเป็นแนวทางในการจัดที่ดินโดยการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) ให้แก่เกษตรกรในส่วนที่มีเนื้อที่มากกว่า ๕๐ ไร่ แต่ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ ตามหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๖/ว ๖๓๕ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าสามารถกระทำได้หรือไม่

ค. หากเกษตรกรตาม ก. ต้องการมีสิทธิในที่ดินหรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น เกษตรกรต้องยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

ทั้งนี้ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดิน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินประกอบกันด้วย ซึ่งในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ เรื่องที่ ๔.๔ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อนุมัติ หลักการการเรียกเก็บค่าตอบแทนที่ดิน (ค่าเช่า ค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด ค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดิน ค่าชดเชย และค่าเช่าซื้อ) จากเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินของรัฐ โดยการปฏิรูปที่ดินตามที่ ส.ป.ก. เสนอ โดยมีหลักว่า ในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนดังกล่าว ให้อยู่ในขีดความสามารถที่เกษตรกรจะชำระได้ อย่าให้อัตราค่าตอบแทนสูงเกินไป โดยต่อมาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๓๙ เรื่องที่ ๔.๕ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติค่าเช่าที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและระยะเวลาการถือครองที่ดินของรัฐซึ่งปรากฏในมาตรา ๓๐ มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๓๒ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๓๒ เรื่องที่ ๓.๒ มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ เรื่องที่ ๔.๔ มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ เรื่องที่ ๔.๔ และประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง กำหนดเวลาและการตรวจสอบระยะเวลาถือครองที่ดินของเกษตรกรฯ ประกาศ ณ วันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๘

ง. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดที่ดินในส่วนที่เกินกว่าขนาดการถือครองตามความในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง โดยจัดให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้

๑.๔) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ เรื่องที่ ๔.๒ ได้มีมติเกี่ยวกับการพิจารณาขนาดที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพว่า “การพิจารณาขนาดที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพนั้นเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะกำหนด โดยใช้ขนาดที่ดินตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๘ เรื่องที่ ๓.๑ ประกอบในการพิจารณา โดยพิจารณาจากจำนวนที่ดินทั้งที่อยู่ในเขตและนอกเขตปฏิรูปที่ดินที่บุคคลดังกล่าวมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินที่ได้รับการจัดตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งเมื่อรวมกับที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินแล้วต้องไม่เกิน ๕๐ ไร่ สำหรับการประกอบเกษตรกรรมทั่วไป หรือ ๑๐๐ ไร่ สำหรับเกษตรกรรมประเภทสัตว์ใหญ่ ยกเว้นในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดไว้ต่ำกว่า โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” และในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๐ เรื่องที่ ๔.๙ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติให้ดำเนินการจัดที่ดินตามความในมาตรา ๓๐ วรรคสาม โดยพิจารณานำที่ดินทั้งที่อยู่ในเขตและนอกเขตปฏิรูปที่ดินที่บุคคลดังกล่าวมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินที่ได้รับการจัดตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งเมื่อรวมกับที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินแล้วต้องไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ อนึ่ง ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๐ ดังกล่าว ส.ป.ก. ได้จัดทำตัวอย่างการจัดที่ดินให้เกษตรกรสำหรับการประกอบเกษตรกรรมทั่วไป ตามความในมาตรา ๓๐ (๑) (ไม่เกิน ๕๐ ไร่) ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๘ และการจัดที่ดินตามความในมาตรา ๓๐ วรรคสาม (ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่) โดยนำที่ดินทั้งที่อยู่ในเขตและนอกเขตปฏิรูปที่ดินที่บุคคลมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินที่ได้รับการจัดตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งเมื่อรวมกับที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) แล้วต้องไม่เกิน ๕๐ ไร่ หรือ ๑๐๐ ไร่ แล้วแต่กรณี คล้ายกับว่า สามารถจัดที่ดินให้เกษตรกรโดยออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) เกิน ๕๐ ไร่ แต่ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ได้ หากเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่มีที่ดินทำกิน ทั้งในเขตและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน และอยู่ในหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคสามและวรรคสี่ ตลอดจนประกาศและมติที่เกี่ยวข้อง

๑.๕) เป็นที่น่าสังเกตว่า การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ ที่กำหนดเกณฑ์ในการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน ซึ่งแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น ๓ กลุ่ม (บันได ๓ ขั้น) ดังต่อไปนี้

๑.๕.๑) กลุ่มที่ ๑ เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งปรากฏตามภาพถ่ายทางอากาศ VAP ๖๑ ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร เป็นหลักฐานในการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้ได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๑.๕.๒) กลุ่มที่ ๒ เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๐ – ๒๕๑๘ ซึ่งปรากฏตามภาพถ่ายทางอากาศโครงการ น.ส.๓ ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศเป็นหลักฐานให้สิทธิอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปแบบโครงการ สทก. ของกรมป่าไม้

๑.๕.๓) กลุ่มที่ ๓ เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นภายหลังปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๔ จะอนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ชั่วคราวตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

นอกจากนี้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๓๒ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๓๒ เรื่องที่ ๓.๒ ยังมีมติอนุมัติให้ถือเอาระยะเวลาก่อน พ.ศ. ๒๕๒๔ ในการกำหนดระยะเวลา ตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ ซึ่งต่อมามีการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖

๒) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคัดเลือกและจัดที่ดินให้เกษตรกรสำหรับประกอบเกษตรกรรม

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน ตามความในมาตรา ๑๙ (๗) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดินให้เกษตรกร ตามความในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

ปัจจุบัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๘ ตอนพิเศษ ๑๕๘ ง เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๔ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่ม ๒ ครั้ง โดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๐ ตอนพิเศษ ๓๐๙ ง เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๖ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๖ และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๒ ตอนพิเศษ ๓๘๑ ง เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๘ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๖๘

ระเบียบฯ ได้กำหนดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นคำขอและได้รับการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดิน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิยื่นคำขอและได้รับการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินไว้ ดังนี้

๒.๑) ผู้มีสิทธิยื่นคำขอและได้รับการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินมีดังต่อไปนี้

๒.๑.๑) ผู้ถือครองที่ดิน หมายความว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินบริเวณที่ไม่เคยจัดให้แก่บุคคลใดตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ระเบียบฯ ข้อ ๔ และข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง (๑))

๒.๑.๒) คู่สมรส หมายความรวมถึง ชายหรือหญิงที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยากับผู้ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินโดยมิได้จดทะเบียนสมรส (ระเบียบฯ ข้อ ๔ และข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓))

“เกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน” หมายความว่า เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการจัดให้เข้าทำประโยชน์ สิทธิการเช่า สิทธิการเช่าซื้อหรือการจัดให้โดยมีค่าชดเชย (ระเบียบฯ ข้อ ๔)

๒.๑.๓) บุตร หมายความรวมถึง บุตรนอกกฎหมายที่บิดาได้รับรองแล้วของผู้ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน และบุคคลที่ผู้ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรดังกล่าวได้รับเป็นบุตรบุญธรรมโดยชอบด้วยกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี หรือบุตรบุญธรรมที่ผู้ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรผู้รับบุตรบุญธรรมนั้น ตายก่อนครบกำหนดสิบปีและมีเหตุอันสมควรให้ได้รับการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดิน(ระเบียบฯ ข้อ ๔ และข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓))

๒.๑.๔) เครือญาติ หมายความว่า บุคคลผู้มีความสัมพันธ์กับผู้ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินหรือคู่สมรส ซึ่งอยู่ในฐานะ ดังต่อไปนี้

๒.๑.๔.๑) ผู้สืบสันดาน

๒.๑.๔.๒) บิดาหรือมารดา

๒.๑.๔.๓) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน

๒.๑.๔.๔) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน

๒.๑.๔.๕) ปู่ ย่า ตา ยาย

๒.๑.๔.๖) ลุง ป้า น้า อา

๒.๑.๔.๗) หลานซึ่งเป็นลูกของบุคคลตาม ๒.๑.๔.๓) หรือ ๒.๑.๔.๔)

๒.๑.๔.๘) ลูกพี่ลูกน้องซึ่งเป็นลูกของบุคคลตาม ๒.๑.๔.๖) (ระเบียบฯ ข้อ ๔ และข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓))

๒.๑.๕ ทายาท หมายความว่า ทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของผู้ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (ระเบียบฯ ข้อ ๔ และข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓))

๒.๑.๖ เกษตรกรผู้ขึ้นทะเบียนที่ได้รับการคัดเลือก (ระเบียบฯ ข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง (๔))

๒.๒) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิยื่นคำขอและได้รับการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดิน (ระเบียบฯ ข้อ ๙)

๒.๒.๑) คุณสมบัติ

๒.๒.๑.๑) เป็นบุคคลธรรมดา

๒.๒.๑.๒) เป็นเกษตรกร (ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักหรือผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก)

๒.๒.๑.๓) มีสัญชาติไทย

๒.๒.๑.๔) บรรลุนิติภาวะ หรือยังไม่บรรลุนิติภาวะแต่จำเป็นต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรม เพื่อการยังชีพและมีความสามารถหรือประสบการณ์ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

๒.๒.๑.๕) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับและเงื่อนไข

๒.๒.๒) ลักษณะต้องห้าม

๒.๒.๒.๑) ไม่เป็นคนทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบจนไม่สามารถประกอบการเกษตรได้

๒.๒.๒.๒) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ

๒.๒.๒.๓) ไม่เคยเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ซึ่งสิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงเพราะได้สละสิทธิหรือโอนสิทธิในที่ดินทั้งหมดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีก่อนวันยื่นคำขอรับการจัดที่ดินตามระเบียบฯ เว้นแต่ในกรณีที่การสิ้นสิทธินั้นเกิดจากเหตุที่จำเป็นและสมควรหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ

อนึ่ง รายละเอียดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นคำขอและได้รับการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดิน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิยื่นคำขอและได้รับการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินไว้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการคัดเลือกและจัดที่ดิน การจัดที่ดินแทนที่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินโดยได้รับอนุญาตให้ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ (หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินและโฉนดเพื่อการเกษตร) ซึ่งสละสิทธิหรือถึงแก่ความตาย และบทเฉพาะกาลในเรื่องต่าง ๆ เช่น คำร้อง คำขอและอุทธรณ์ที่ยื่นก่อนวันที่ระเบียบมีผลใช้บังคับ การจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ การจัดที่ดินให้ผู้ที่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้จัดให้แก่เกษตรกรแล้ว โดยไม่ได้รับอนุญาต และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดก่อนวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๖ มีเป็นจำนวนมาก ผู้เขียนจึงไม่สามารถกล่าวถึงเรื่องดังกล่าวไว้ในงานเขียนฉบับนี้ได้ทั้งหมด หากผู้อ่านท่านใดสนใจ สามารถทำการศึกษาและทำความเข้าใจเพิ่มเติมจากคำอธิบายหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งจัดทำโดยสำนักกฎหมาย ส.ป.ก. และเผยแพร่ในเว็บไซต์ของ ส.ป.ก. ได้

๓) การควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ

ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่มีบทบัญญัติดังเช่นมาตรา ๓๐ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) เคยให้ความเห็นโดยอาศัยการตีความมาตรา ๓๒ [๒๓๕] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไว้ความว่า “การให้เช่าที่ดินของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ [๒๓๖] และแม้ในทางจิตวิทยาการบริหารราชการ การจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าในบางบริเวณที่มีการให้เช่าของเอกชนปะปนอยู่ด้วยจะไม่คิดค่าเช่าสูงไปกว่าการให้เช่าของเอกชนก็ตาม แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือมีความสมควรเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อัตราค่าเช่าในการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินอาจกำหนดให้สูงกว่าอัตราค่าเช่านาขั้นสูงที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอกำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ ได้” [๒๓๗]

ปัจจุบัน มาตรา ๓๐ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนแล้วว่า “การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ ...” อย่างไรก็ตาม หากตีความบทบัญญัติดังกล่าวว่า การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยควบคุมการเช่านาดังความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) อาจเป็นเหตุให้การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายอื่น เช่น มาตรา ๕๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติให้การเช่าอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดเป็นสำคัญ จะฟ้องร้องให้บังคับคดีไม่ได้ ถ้าเช่ามีกำหนดกว่า ๓ ปีขึ้นไป หรือกำหนดตลอดอายุของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่า หากมิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การเช่านั้นจะฟ้องร้องให้บังคับคดีได้แต่เพียง ๓ ปี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) ได้ทำการเปรียบเทียบพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ว่ามีเจตนารมณ์ต่างกัน การให้เช่าตามกฎหมายทั้ง ๒ นี้ จึงมีลักษณะแตกต่างกัน เช่น

๓.๑) การให้เช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีขึ้นเพื่อให้เกษตรกรซึ่งมีฐานะการเงินไม่ดีพอที่จะเช่าซื้อที่ดินได้ สามารถมีที่ดินทำกินไปพลางก่อน การให้เช่าจึงไม่ควรมี

---

[๒๓๕] มาตรา ๓๒ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใด และ ส.ป.ก. ได้จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินแปลงใดแล้ว ให้สิทธิของผู้เช่าในที่ดินแปลงนั้นตามสัญญาเช่า หรือตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านาเป็นอันสิ้นสุดลง

[๒๓๖] ปัจจุบันพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๒๔

[๒๓๗] บันทึกเรื่อง การกำหนดค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๒/๒๕๒๒)

การกำหนดเวลาสิ้นสุดและเกษตรกรก็อาจจำเป็นต้องเช่าไปเป็นเวลาชั่วอายุคนก็ได้ แต่ถ้าเกษตรกรผู้เช่าคนใดมีฐานะดีขึ้นพอจะเช่าซื้อที่ดินได้เองแล้วและถ้าเกษตรกรอื่นที่ยังไม่มีที่ดินทำกินยังมีอยู่อีก ก็ควรให้มีการเลิกสัญญาเช่าที่ดินจากเกษตรกรผู้เช่าเดิมนั้นโดยจัดให้ไปเช่าซื้อที่ดิน ณ ที่อื่น และเปิดโอกาสให้ทางราชการนำที่ดินเดิมนั้นไปให้เกษตรกรอื่นผู้ต้องการที่ดินเช่าได้ต่อไป โดยเหตุนี้มาตรา ๑๙ (๗) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงกำหนดให้การให้เช่าที่ดินเป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเพื่อความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน ส่วนการให้เช่าที่ดินตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น การเช่านาจะต้องมีกำหนดครั้งละไม่น้อยกว่า ๖ ปี และถ้าไม่มีการบอกเลิกการเช่าก็ยังได้เช่ากันต่อไปอีกได้ครั้งละ ๖ ปี ซึ่งระยะเวลาการเช่าไม่ยืดหยุ่นให้เช่ากันได้นานพอและทั้งยังไม่อาจให้มีการบอกเลิกกันก่อนระยะเวลาช่วง ๖ ปี [๒๓๘] อีกด้วย

๓.๒) การจัดที่ดินให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้เช่าในการปฏิรูปที่ดินจะต้องจัดให้ตามจำนวนที่จำเป็นและเหมาะสมกับจำนวนเกษตรกรของประเทศทั้งหมดที่ยังไม่มีที่ดินทำกิน ขนาดของที่ดินที่จัดจึงอาจมีขนาดเล็กอยู่บ้าง แต่เพื่อช่วยเหลือและส่งเสริมให้ผู้เช่ามีรายได้พอแก่การเลี้ยงชีพในการปฏิรูปที่ดินจึงต้องมีการกำหนดแผนการผลิตทางเกษตร วิธีการผลิตทางเกษตร การจัดรูปที่ดิน และการจัดสวัสดิการอันเป็นบริการสนับสนุนอยู่ด้วยตามมาตรา ๑๙ (๕) (๖) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ผู้เช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินจึงไม่มีอิสระอย่างเต็มที่ในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตรงกันข้ามในการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั่วไปตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งมาตรา ๑๘ ได้กำหนดการคุ้มครองอิสระของผู้เช่าไว้เต็มที่ โดยผู้เช่าจะปลูกพืชอย่างใดก็ได้ตากฎหมายดังกล่าว ข้อจำกัดในสัญญาเช่าให้ผู้เช่าต้องปลูกแต่พืชอย่างหนึ่งอย่างใดถือว่าไม่มีผลผูกพันผู้เช่านา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ [๒๓๙] ถ้าจะให้การให้เช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินต้องเป็นเช่นเดียวกันแล้ว การกำหนดแผนการผลิตของคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกลับต้องส่งไปให้คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอต้องพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเกิดความไม่เหมาะสมและซ้ำซ้อนกัน

๓.๓) โดยที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีการจัดรูปที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายเพื่อเพิ่มรายได้ของเกษตรกร ค่าใช้จ่ายในการนี้จึงมีอยู่สูงมาก ทั้งกรณียังต้องพิจารณาอีกด้วยว่า การพัฒนาในเรื่องใดเป็นการพัฒนาการเกษตรทั่วไปที่ควรจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในภาระการชำระภาษีของราษฎร และการพัฒนาในเรื่องใดที่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรเฉพาะตนหรือเฉพาะกลุ่มอันควรเรียกเก็บ

---

[๒๓๘] พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๕ การเช่านา ให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่าหกปี การเช่านารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดเวลาหรือมีแต่ต่ำกว่าหกปี ให้ถือว่า การเช่านารายนั้นมีกำหนดเวลาหกปี

เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ให้เช่านามิได้บอกเลิกการให้เช่านาตามมาตรา ๓๙ และผู้เช่านายังทำนาในที่นานั้นต่อไป ให้ถือว่าได้มีการเช่านานั้นต่อไปอีกคราวละหกปี

[๒๓๙] พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๑๘ ผู้เช่านามีสิทธิใช้นาที่เช่าปลูกข้าวหรือพืชไร่ได้ แต่จะปลูกพืชไร่ประเภทที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดได้ประกาศห้ามตามมาตรา ๗ (๓) มิได้

ข้อจำกัดของผู้ให้เช่านาที่ให้ผู้เช่านาปลูกข้าวหรือพืชไร่อย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะไม่ผูกพันผู้เช่านา เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ

เงินจากเกษตรกรเพื่อช่วยทุนที่รัฐบาลลงไปได้ ค่าเช่านาในที่ดินที่จัดให้จึงต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับกิจการที่รัฐทำให้เหล่านี้ด้วย การกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการเช่าจะมีความเหมาะสมได้เมื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้กำหนด แต่โดยนัยตรงข้าม มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดบังคับไว้ตายตัวว่าค่าเช่าที่ดินให้ชำระกันปีละครั้งและต้องไม่เกินอัตราขั้นสูงของค่าเช่านาที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอกำหนด [๒๔๐] และในกรณีผู้ให้เช่านาพัฒนาที่ดินและปรับปรุงบำรุงที่ดินนั้น มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ [๒๔๑] ก็กำหนดไว้โดยตรงว่าให้ปรับปรุงค่าเช่าใหม่หรือชดเชยการลงทุนนั้นได้ ซึ่งจุดมุ่งหมายในการนี้ก็เป็นไปเพื่อการจัดแบ่งผลประโยชน์และชดเชยส่วนได้เสียกันระหว่างเอกชนด้วยกัน ผิดกับในการให้เช่าในการปฏิรูปที่ดินซึ่งต้องแยกค่าใช้จ่ายเป็นสองส่วนดังที่กล่าวมา โดยส่วนหนึ่งเรียกเก็บจากเกษตรกรผู้เช่าได้ แต่อีกส่วนหนึ่งที่เป็นการพัฒนาทั่วไปจะต้องใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน หลักการจึงผิดแผกกันอยู่มากและคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านาพ.ศ.๒๕๑๗ ย่อมไม่อาจพิจารณาในแง่นี้ได้

๓.๔) เมื่อการให้เช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีขึ้นเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินจนกว่าจะซื้อที่ดินเป็นของตนเองได้ สิทธิในการเช่าจึงควรให้สืบเนื่องกันไปยังทายาทที่จำเป็นต้องมีที่ดินได้ด้วย เว้นแต่ทายาทผู้นั้นมีที่ดินทำกินอยู่เพียงพอแล้ว ความสืบเนื่องในสิทธิการเช่าในการปฏิรูปที่ดินจึงมีลักษณะเฉพาะอย่างหนึ่ง แต่ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ [๒๔๒] การสืบสิทธิในสิทธิการเช่ากฎหมายบังคับไว้โดยตรงให้ต้องตกทอดไปทุกกรณี โดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้จะเข้ามาสืบสิทธิการเช่านั้นมีที่ดินทำกินอยู่แล้วหรือไม่ และการสืบสิทธิก็ให้ได้แต่เฉพาะสามี ภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการทำนาเท่านั้น หาได้รวมถึงทายาทอื่นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยไม่

---

[๒๔๐] พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๑๗ ค่าเช่านาให้เรียกเก็บหรือชำระเป็นรายปี ในอัตราไม่เกินอัตราขั้นสูงที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอกำหนด และให้เรียกเก็บหรือชำระเมื่อเสร็จฤดูการทำนา ...

[๒๔๑] พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่ผู้ให้เช่านาเป็นผู้ปรับปรุงนา และคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอเห็นว่า การปรับปรุงนานั้นเป็นเหตุให้ผู้เช่านาได้ผลประโยชน์มากขึ้นกว่าเดิม ให้คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอมีอำนาจพิจารณาปรับปรุงค่าเช่านาหรือกำหนดเงินชดเชยการลงทุนให้แก่ผู้ให้เช่านาตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ผู้เช่านาได้รับจากการปรับปรุงนา

[๒๔๒] พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๓๐ ถ้าผู้เช่านาถึงแก่ความตาย และในสัญญาหรือข้อตกลงการเช่านามิได้ระบุผู้ซึ่งจะเป็นผู้เช่านาสืบแทนไว้ สามี ภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของผู้เช่านา ซึ่งเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวกับการทำนานั้นอาจแสดงความจำนงขอเช่านาต่อผู้ให้เช่านาหรือผู้แทนผู้ให้เช่านาหรือคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอได้ภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้เช่านาถึงแก่ความตาย เมื่อบุคคลดังกล่าวได้แสดงความจำนงแล้วให้ถือว่าผู้แสดงความจำนงนั้นเป็นผู้เช่านาสืบแทนต่อไป หากมีผู้แสดงความจำนงหลายรายและไม่สามารถตกลงกันได้ก็ให้คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอเป็นผู้ชี้ขาด

๔) การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ

ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่มีบทบัญญัติดังเช่นมาตรา ๓๐ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงให้ความเห็นไว้โดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

๔.๑) คำว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ มีความหมายตามบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น “สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” จึงหมายถึง สิทธิที่เกิดจากการเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้

๔.๒) “สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามข้อ ๔.๑) ตกอยู่ในบังคับตามความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ ทุกกรณี (สิทธิการเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้)

๔.๓) การออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือการโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมย่อมจะกระทำได้ แต่ต้องออกโดยมิให้ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจะต้องไม่ขัดกับมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วย กล่าวคือ จะกำหนดมิให้แบ่งแยกหรือตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้

แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๓๐ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้บัญญัติให้สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ เรื่องที่ ๔.๑ (หัวข้อที่ ๑) จึงได้อนุมัติขั้นตอนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตามที่ ส.ป.ก. เสนอ โดยในขั้นตอนที่ ๒ กำหนดว่า เมื่อเกษตรกรที่ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ได้เข้าทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อในที่ดินกับ ส.ป.ก. แล้ว สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคหก

ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๐ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม

โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีมติและออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อไว้ตามลำดับดังต่อไปนี้

(๑) มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๓๔ เรื่องที่ ๓.๗ อนุมัติให้นำหลักเกณฑ์การโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๓ เรื่องที่ ๓.๓ หลักเกณฑ์การโอนและการตกทอดทางมรดกการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน มาใช้บังคับกับการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าและเช่าซื้อ โดยอนุโลม

(๒) มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๔ เรื่องที่ ๓.๙ อนุมัติให้แก้ไขมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๓ เรื่องที่ ๓.๓ ในส่วนที่กำหนดว่า “ให้สิทธิแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายที่เป็นเกษตรกร ...” เป็น “ให้สิทธิแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบุตรที่เป็นเกษตรกร ...” และให้ใช้บังคับถึงการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าและเช่าซื้อตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๓๔ เรื่องที่ ๓.๗ ด้วย

(๓) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ [๒๔๓] ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖ [๒๔๔]

(๔) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ปัจจุบัน การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อจากเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินต้องเป็นไปตามระเบียบฯ โดยผู้มีสิทธิรับโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กล่าวมาใน ๒.๒) (ระเบียบฯ ข้อ ๙ และข้อ ๑๙) สามารถกล่าวถึงได้โดยสังเขปดังนี้

(๔.๑) ผู้มีสิทธิรับโอนมีดังนี้

(๔.๑.๑) คู่สมรส บุตร หรือเครือญาติ (ระเบียบฯ ข้อ ๒๐)

---

[๒๔๓] ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๕ เรื่องที่ ๓.๔ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติเห็นชอบร่างระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. .... และให้เพิ่มเติมข้อความในร่างระเบียบฯ บางประเด็น

[๒๔๔] ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ เรื่องที่ ๔.๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติเห็นชอบร่างระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ....

(๔.๑.๒) บุคคลอื่นนอกจากคู่สมรส บุตร หรือเครือญาติ กรณีมีเหตุจำเป็นต้องจัดการทรัพย์สินหรือหนี้สิน และเหตุที่เกิดจากเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (ชราภาพ หรือทุพพลภาพ หรือเจ็บป่วยเรื้อรัง หรือประสงค์จะประกอบอาชีพอื่น) (ระเบียบฯ ข้อ ๒๑ และข้อ ๓๖)

(๔.๒) ผู้มีสิทธิและลำดับของผู้มีสิทธิได้รับการตกทอดทางมรดก

๔.๒.๑) “ทายาท” ของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน มีสิทธิยื่นคำขอรับการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ (ระเบียบฯ ข้อ ๒๒ วรรคหนึ่ง)

๔.๒.๒) ผู้มีสิทธิได้รับการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อเป็นไปตามลำดับ (ระเบียบฯ ข้อ ๒๒ วรรคสอง) ดังต่อไปนี้

๔.๒.๒.๑) คู่สมรส

๔.๒.๒.๒) บุตร

๔.๒.๒.๓) ทายาทอื่น ได้แก่ ผู้สืบสันดาน บิดาหรือมารดา พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน ปู่ ย่า ตา ยาย หรือ ลุง ป้า น้า อา

อนึ่ง รายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ตลอดจนวิธีการและขั้นตอนในการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อมีเป็นจำนวนมาก จึงไม่สามารถกล่าวถึงเรื่องดังกล่าวไว้ในงานเขียนฉบับนี้ได้ทั้งหมด หากผู้อ่านท่านใดสนใจ สามารถทำการศึกษาและทำความเข้าใจเพิ่มเติมจากคำอธิบายหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งจัดทำโดยสำนักกฎหมาย ส.ป.ก. และเผยแพร่ในเว็บไซต์ของ ส.ป.ก. ได้

๓.๘.๗.๒ สถาบันเกษตรกร

๑) หลักการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร

การจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรเพื่อเกษตรกรรม เพื่อการอยู่อาศัย เพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีหลักการดังต่อไปนี้

๑.๑) ที่ดินที่จะนำมาจัดให้สถาบันเกษตรกรต้องเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือเป็นที่ดินที่ได้มาตามกฎหมายอื่น

๑.๒) ที่ดินตาม ๑.๑) ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าได้เพียงวิธีเดียว

๑.๓) ขนาดของที่ดินที่ ส.ป.ก. จะจัดให้แก่สถาบันเกษตรกรเป็นไปตามที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นสมควร โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกร

๑.๔) สถาบันเกษตรกรอาจนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น นอกจากนำไปจัดให้แก่เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทอื่นหรือเพื่อการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามมาตรา ๓๐ (๑) หรือ (๒) ได้ เช่น นำที่ดินไปจัดให้เกษตรกรใช้เป็นที่อยู่อาศัย นำที่ดินไปใช้เพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นำที่ดินไปใช้เพื่อกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ หรือโครงสร้างพื้นฐานอื่น

๑.๕) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ให้สถาบันเกษตรกร

๒) แนวทางการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร แบ่งออกเป็น ๒ ช่วง ดังนี้

๒.๑) ช่วงก่อนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับ [๒๔๕]

ภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ให้สถาบันเกษตรกร จนกระทั่งมีการออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ มาใช้บังคับ ในช่วงเวลาดังกล่าว ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรในกิจการต่าง ๆ ตามแนวทางดังต่อไปนี้

๒.๑.๑) การจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรเฉพาะเพื่อกิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่น

การจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรเฉพาะเพื่อกิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่น ตามความในมาตรา ๑๙ (๓) (๖) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการ อื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖

๒.๑.๒) การจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรเฉพาะเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรเฉพาะเพื่อกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามความในมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๓ และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนด

---

[๒๔๕] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนพิเศษ ๒๘๓ ง หน้า ๔ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ (ฉบับที่ ๒) ประกาศ ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

๒.๑.๓) การจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรเพื่อเกษตรกรรม เพื่อการอยู่อาศัย เพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น แบ่งออกเป็น ๒ แนวทาง [๒๔๖] ดังนี้

๒.๑.๓.๑) การจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรเพื่อนำไปบริหารจัดการร่วมกับสมาชิกภายในขอบวัตถุประสงค์ที่ได้จดทะเบียนไว้ และเป็นไปตามคำขอที่ได้ยื่นไว้กับ ส.ป.ก. ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเป็นราย ๆ ไป เช่น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติอนุมัติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๕ อนุมัติให้จัดที่ดินโครงการปฏิรูปที่ดินป่านายางกลัก ในเขตอำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ เนื้อที่ ๑,๐๐๔-๓-๐๔ ไร่ ให้สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินชุมชนยั่งยืน จำกัด เข้าทำประโยชน์ โดยให้สหกรณ์กู้ยืมเงินจากกองทุนการปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำไปจ่ายเป็นค่าชดเชยที่ดินให้แก่ผู้ถือครองที่ดินเดิม ซึ่งสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ แต่เนื่องจากประสบปัญหาหลายด้าน เช่น การเปลี่ยนแปลงตัวสมัชชาคนจนซึ่งเป็นแกนนำในเรื่องดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงแนวทางในการบริหารโครงการ ปัญหาภัยธรรมชาติ ปัญหาอัคคีภัย รวมทั้งปัญหาหนี้สินของเกษตรกร จนทำให้สมาชิกที่เข้าร่วมโครงการในระยะแรกเปลี่ยนใจและโยกย้ายภูมิลำเนาออกจากพื้นที่ คงเหลือสมาชิกเพียง ๕ ครอบครัวเท่านั้น นอกจากนี้ สมาชิกที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าวยังประสบกับปัญหาในการประกอบอาชีพ เนื่องจากรายได้ไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ แม้สำนักงานสหกรณ์จังหวัดชัยภูมิจะได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือแล้วก็ตาม

๒.๑.๓.๒) การจัดที่ดินในรูปแบบนิคมเศรษฐกิจพอเพียง โดย ส.ป.ก. จัดหาที่ดินแปลงว่าง เพื่อนำเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนผู้ยากจนไว้มาคัดเลือก และให้สิทธิอนุญาตเข้าร่วมโครงการนิคมเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งจะเป็นการร่วมกันทำประโยชน์ในลักษณะแปลงรวมในระยะแรก และเมื่อมีการพัฒนาและส่งเสริมเป็นวิสาหกิจชุมชนและพัฒนาเกษตรกรที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้วจึงยื่นขอรับการจัดที่ดินในพื้นนิคมนั้น ๆ ได้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมต่อไป

๒.๒) ช่วงหลังระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับ

ภายหลังระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดยังคงดำเนินการเพื่อให้มีการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรเฉพาะกรณีที่สถาบันเกษตรกรขอรับการจัดที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นตาม ๒.๑.๑) หรือกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม ๒.๑.๒) ส่งผลให้ ส.ป.ก. ต้องจัดส่งเรื่องคืนเพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไปดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง (๓) และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน

---

[๒๔๖] เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง การสอบสวนสิทธิและการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดทำโดยกลุ่มกฎหมายและระเบียบ กองนิติการ ส.ป.ก.

เพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ ส.ป.ก. จึงมีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๖๙๗๙ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๒ กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร โดยกำหนดให้สถาบันเกษตรกรต้องขออนุญาตใช้ที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ แม้จะขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็ไม่สามารถขออนุญาตใช้ที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้

แนวทางการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรเป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข และขั้นตอนตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๒.๒.๑) หลักเกณฑ์การจัดที่ดิน

๒.๒.๑.๑) ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ ให้นิยาม “สถาบันเกษตรกร” หมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๓ ให้นิยาม “สถาบันเกษตรกร” หมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกตามระเบียบฯ โดยระเบียบฯ ข้อ ๓ ให้นิยาม “สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกของสถาบันเกษตรกร ดังนี้

(๑) สมาชิกที่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเสนอรายชื่อผ่านคณะกรรมการตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี และผ่านการพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือ

(๒) สมาชิกอื่นนอกจาก (๑) แต่สามารถขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

สมาชิกตาม (๒) นี้ไม่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่สามารถขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะในกิจการอื่นนอกจากการประกอบเกษตรกรรมซึ่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้ให้สามารถดำเนินการได้โดยบุคคลใด ๆ และในปัจจุบันมีเพียงการขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ดังนั้น สถาบันเกษตรกรที่จะได้รับการจัดที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงต้องเป็นกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกตามนิยามที่ปรากฏในระเบียบฯ ข้อ ๓ ดังกล่าวมา

๒.๒.๑.๒) ประเภทและขนาดของที่ดิน แบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

(๑) การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยโดยมีขนาดของที่ดินตามประเภทและลักษณะของการดำเนินงานของแต่ละสถาบันเกษตรกร

(๒) การใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๓ และประกาศฯ (ฉบับที่ ๒) ประกาศ ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยมีขนาดของที่ดินไม่เกิน ๕๐ ไร่ แม้จะมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินหลายแปลงหรือหลายพื้นที่ก็ตาม

ปัจจุบันได้มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๘ ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทั้ง ๒ ฉบับข้างต้น และกำหนดให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒.๑) ให้กิจการต่อไปนี้ที่เป็นกิจการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒.๑.๑) กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร

(๒.๑.๒) กิจการที่ส่งเสริมหรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

(๒.๑.๓) กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับ ส.ป.ก. ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

(๒.๑.๔) กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต การจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

(๒.๑.๕) กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ โดยให้รวมถึงที่อยู่อาศัยของเกษตรกรและบุคคลที่ให้บริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่นั้นด้วย

(๒.๑.๖) กิจการที่เกษตรกรทำขึ้นเป็นอาชีพเสริมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือสร้างรายได้เพิ่มเติมซึ่งใช้พื้นที่ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนเนื้อที่ทั้งหมดที่เกษตรกรได้รับการจัดที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมและไม่กระทบต่อการใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบฤดูกาลผลิตในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

(๒.๒) ให้กิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรมซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก เป็นกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๓) การใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ หรือโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีขนาดของที่ดินตามประเภทและลักษณะของการดำเนินงานของแต่ละสถาบันเกษตรกร

๒.๒.๑.๓) ระยะเวลาในการอนุญาต

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการอนุญาตให้สถาบันเกษตรกรใช้ประโยชน์ในที่ดินประเภทต่าง ๆ โดยวิธีการเช่าไว้ การกำหนดระยะเวลาดังกล่าว จึงต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของประเภทกิจการนั้น ๆ ซึ่งหากเป็นการเช่าเกินกว่า ๓ ปี ต้องดำเนินการจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาเช่า หากสถาบันเกษตรกรดังกล่าวยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินต่อไป ก็สามารถดำเนินการขออนุญาตใช้ที่ดินต่อไปได้

๒.๒.๑.๔) อัตราค่าเช่าที่ดินของสถาบันเกษตรกร

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาศัยอำนาจตามระเบียบฯ ข้อ ๑๐ กำหนดอัตราค่าเช่าที่ดินของสถาบันเกษตรกรดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๙ เรื่องที่ ๓.๑ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราค่าเช่าที่ดินของสถาบันเกษตรกรดังต่อไปนี้

(๑.๑) ให้นำค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ เรื่องที่ ๓.๓ (ปรับปรุงโดยมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๖๐ เรื่องที่ ๓.๔) มาใช้กับการคิดค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยของสถาบันเกษตรกรด้วย กล่าวคือ ให้เรียกเก็บค่าเช่าตามอัตราค่าเช่าที่ดินหน่วยสุดท้ายของกรมธนารักษ์ สำหรับตำบลที่ตั้งที่ดินแปลงที่ให้เช่า

(๑.๒) การเช่าที่ดินเพื่อประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้เรียกเก็บค่าเช่าที่ดินเท่ากับอัตราค่าเช่าที่ดินที่เรียกเก็บตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ (ปัจจุบันคิดอัตราค่าตอบแทนร้อยละ ๓ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของกรมธนารักษ์)

(๑.๓) อัตราค่าเช่าตาม (๑.๑) และ (๑.๒) ต้องปรับ ทุก ๔ ปี ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของกรมธนารักษ์

(๒) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ เรื่องที่ ๓.๑ ยกเลิกมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เรื่องที่ ๓.๑ ข้อ (๑.๒) และข้อ (๑.๓) และให้นำหลักเกณฑ์ตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๕ ประกาศ ณ วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๕ ใช้บังคับกับการเรียกเก็บค่าตอบแทนตามกรณีข้อ (๑.๒) ด้วย

(๓) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เรื่องที่ ๓.๓ มีมติอนุมัติหลักเกณฑ์การเก็บค่าเช่าที่ดินจากสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน ๔ ส่วน คือ แปลงเกษตรกรรม แปลงที่อยู่อาศัย พื้นที่แปลงรวม และพื้นที่ส่วนกลาง [๒๔๗]

(๔) การยกเว้นค่าเช่าที่ดินของสถาบันเกษตรกร

สถาบันเกษตรกรสามารถขอลดหรือยกเว้นค่าเช่าที่ดินได้ โดยนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้ความเห็นชอบ และเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อพิจารณาอนุมัติเป็นการเฉพาะราย ซึ่ง ส.ป.ก. ยังคงต้องจัดทำสัญญาเช่าที่ดินสำหรับสถาบันเกษตรกร แม้จะได้รับยกเว้นค่าเช่าที่ดินจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ เรื่องที่ ๓.๕ มีมติอนุมัติหลักการยกเว้นค่าเช่าที่ดินให้สถาบันเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินภายใต้นโยบายรัฐบาลตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังนี้

(๔.๑) อนุมัติหลักการยกเว้นค่าเช่าที่ดินให้สถาบันเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลภายใต้คำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ ในช่วงเริ่มต้นของการใช้ที่ดินตามสัญญาเช่าที่ดินสำหรับสถาบันเกษตรกร (ส.ป.ก.๔-๑๔๐) เป็นระยะเวลา ๓ ปี

(๔.๒) กำหนดให้มีข้อมูลประกอบการพิจารณากรณีสถาบันเกษตรกรขอยกเว้นค่าเช่าที่ดินสำหรับช่วงระยะเวลาการใช้ประโยชน์ที่ดินภายหลังครบระยะเวลา ๓ ปีแรกของการใช้ประโยชน์ที่ดินดังนี้

(๔.๒.๑) แผนการดำเนินการของสถาบันเกษตรกรในแต่ละปี ตลอดระยะเวลาเช่าที่ดิน ส.ป.ก. (รวมช่วงเวลาเริ่มต้นของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ๓ ปีแรก) แผนรายได้ แผนการประกอบอาชีพ ผลการติดตามและการประเมินผลสถาบันเกษตรกร รวมทั้งสมาชิก เป็นระยะ ๆ ทุกปี

(๔.๒.๒) ข้อมูลพื้นที่ ข้อมูลการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา รวมถึงแหล่งน้ำที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรม

๒.๒.๒) เงื่อนไขก่อนการเข้าสู่กระบวนการจัดที่ดิน

ก่อนที่จะมีการจัดที่ดินต้องดำเนินการต่าง ๆ ผ่านองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้มีการจัดตั้งสถาบันเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ โดยให้สถาบันเกษตรกรประกอบด้วยสมาชิกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังต่อไปนี้

---

[๒๔๗] ไม่ปรากฏในมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าจะเก็บหรือยกเว้นไม่เก็บค่าตอบแทนในพื้นที่สาธารณูปโภคจากสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

๒.๒.๒.๑) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินกำหนดพื้นที่เป้าหมายดำเนินการ/แจ้งคณะอนุกรรมการจัดที่ดินทราบพร้อมข้อมูลของเขตพื้นที่และผู้ครอบครองที่ดิน (ถ้ามี)/แจ้งคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพทราบ

๒.๒.๒.๒) คณะอนุกรรมการจัดที่ดินคัดเลือกบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่ คทช. เห็นชอบและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือส่งคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) และคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ เพื่อทำแผนปฏิบัติการและขับเคลื่อนแผนการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

๒.๒.๒.๓) คทช.จังหวัด ร่วมกับ ส.ป.ก. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

(๑) กำหนดวางแผนผังแปลงที่ดินที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ (Zoning)

(๒) ประกาศ คัดกรองจัดลำดับ และจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่สมควรได้รับการจัดที่ดิน

(๓) พิจารณาคัดเลือกผู้สมควรได้รับการจัดที่ดิน

(๔) บูรณาการพัฒนาพื้นที่ และพัฒนาอาชีพ

๒.๒.๒.๔) ผู้ผ่านการคัดกรองดำเนินการจัดตั้งสถาบันเกษตรกร

๒.๒.๓) ขั้นตอนการจัดที่ดิน

ขั้นตอนการจัดที่ดินเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังต่อไปนี้

๒.๒.๓.๑) การยื่นคำขอ

สถาบันเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นตามข้อ ๒.๒.๒) หรือสถาบันเกษตรกรอื่นซึ่งเป็นผู้สิทธิได้รับการจัดที่ดินตามข้อ ๒.๒.๑.๑ (๒) ต้องยื่นคำขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับสถาบันเกษตรกรตามแบบ ส.ป.ก.๔-๑๓๙ ที่ ส.ป.ก. กำหนด ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ที่ที่ดินตั้งอยู่ พร้อมเอกสารหลักฐาน ดังต่อไปนี้

(๑) บัตรประจำตัวประชาชนและทะเบียนบ้านของผู้ยื่นคำขอที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทนสถาบันเกษตรกร

(๒) หลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนสถาบันเกษตรกร

(๓) ใบรับรองการจดทะเบียนเป็นสถาบันเกษตรกร

(๔) ข้อบังคับของสถาบันเกษตรกร ซึ่งสอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับระเบียบนี้

(๕) ทะเบียนสมาชิกและการถือหุ้นของสมาชิก

(๖) แผนงานและโครงการการใช้ที่ดิน ประกอบด้วย

(๖.๑) จำนวนเนื้อที่ที่ต้องการเช่า

(๖.๒) แผนดำเนินธุรกิจหรือกิจกรรมของสถาบันเกษตรกรและลักษณะของการดำเนินงานของโครงการ โดยระบุลักษณะการใช้ที่ดินแปลงเกษตรกรรมย่อย แปลงที่อยู่อาศัย แปลงการใช้ที่ดินร่วมกันของสมาชิกและอื่น ๆ รวมทั้งขั้นตอนวิธีการดำเนินงาน แนวทางการบริหารและการจัดการโครงการ

(๖.๓) ทุนที่ใช้ดำเนินงานโครงการ

(๖.๔) ผังแสดงการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยสังเขป

(๖.๕) ประโยชน์ที่คาดว่าสมาชิกจะได้รับ

(๗) เอกสารหลักฐานการเปลี่ยนชื่อหรือสกุล/การเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียน หรือการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์หรือข้อบังคับของสถาบันเกษตรกร (ถ้ามี) (ระเบียบฯ ข้อ ๖)

๒.๒.๓.๒) การตรวจสอบคำขอและเอกสารหลักฐาน

เมื่อได้รับคำขอให้ ส.ป.ก. จังหวัดตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารหลักฐานตามข้อ ๒.๒.๓.๑ ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ยื่นคำขอ เมื่อถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ออกใบรับคำขอให้ผู้ยื่นคำขอไว้เป็นหลักฐาน

หากคำขอไม่ถูกต้องให้แนะนำให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง หากเอกสารและหลักฐานไม่ถูกต้องครบถ้วนให้ออกใบแจ้งระบุรายการที่ยังไม่ถูกต้องครบถ้วนเพื่อให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการจัดส่งเอกสารหลักฐานที่ถูกต้องตามรายการที่ระบุให้ครบถ้วนภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับใบแจ้ง

หากผู้ยื่นคำขอไม่ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วน หรือเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง ผู้ยื่นคำขอยังไม่จัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมให้ครบถ้วน ให้ถือว่าผู้ยื่นคำขอไม่ประสงค์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามคำขอต่อไป ให้จัดส่งเอกสารหลักฐานคืนให้ผู้ยื่นคำขอ พร้อมแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้ผู้ยื่นคำขอทราบ และบันทึกการดำเนินการไว้ ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิที่จะยื่นคำขอใหม่ได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๗) [๒๔๘]

๒.๒.๓.๓) การพิจารณาและทำสัญญา

(๑) ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาคำขอและทำความเห็นเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด [๒๔๙] พิจารณาภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่เอกสารหลักฐานถูกต้องครบถ้วนแล้ว (ระเบียบฯ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง)

---

[๒๔๘] ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามความในมาตรา ๒๗ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ

[๒๔๙] มาตรา ๑๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๒ วรรคสอง เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับในเขตอำเภอหนึ่งอำเภอใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชย์จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาการจังหวัด ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ราชพัสดุจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด

(๒) การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(๒.๑) กรณีขอใช้พื้นที่เพื่อประกอบเกษตรกรรมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องพิจารณา ดังนี้

(๒.๒.๑) ความเป็นเกษตรกรของสมาชิกสถาบันเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๕)

ปัจจุบัน ระเบียบฉบับดังกล่าวถูกยกเลิกแล้ว โดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ (ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔) ดังนั้น คุณสมบัติของสมาชิกของสถาบันเกษตรกรต้องเป็นไปตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๙ โดยสมาชิกดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๒.๒.๑.๑) เป็นบุคคลธรรมดา

(๒.๒.๑.๒) เป็นเกษตรกร

(๒.๒.๑.๓) มีสัญชาติไทย

(๒.๒.๑.๔) เป็นผู้บรรลุนิติภาวะหรือยังไม่บรรลุนิติภาวะแต่จำเป็นต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพและมีความสามารถหรือประสบการณ์ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

(๒.๒.๑.๕) ไม่เป็นคนทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบจนไม่สามารถประกอบการเกษตรได้

(๒.๒.๑.๖) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ

(๒.๒.๑.๗) ไม่เคยเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ซึ่งสิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลง เพราะได้สละสิทธิหรือโอนสิทธิในที่ดินทั้งหมดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลา ๕ ปีก่อนวันยื่นคำขอรับการจัดที่ดินตามระเบียบนี้ เว้นแต่ในกรณีที่การสิ้นสิทธินั้นเกิดจากเหตุที่จำเป็นและสมควรหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(๒.๒.๑.๘) ต้องเป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๑๑ กำหนดให้ เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่ง เลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย มีหน้าที่และอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. ได้อาศัยอำนาจตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๑๑ ออกคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๔๐๓/๒๕๖๔ เรื่อง มอบหมายหน้าที่และอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่

ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีกสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นกรรมการ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน สั่ง ณ วันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ มอบหมายให้การคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ เป็นหน้าที่และอำนาจของปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่นั้น ดังนั้น ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจึงเป็นผู้มีอำนาจคัดเลือกสมาชิกของสถาบันเกษตรกรว่า มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๙ หรือไม่

(๒.๒) กรณีขอใช้พื้นที่เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด นอกจากจะพิจารณาคุณสมบัติและความสามารถของสถาบันเกษตรกรแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดยังต้องพิจารณาประเภทของกิจการที่ขออนุญาตด้วยว่า เป็นกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือไม่ รวมถึงจำนวนเนื้อที่ที่ขอใช้มีความเหมาะสมกับกิจการที่ขอใช้ซึ่งไม่เกินกว่า ๕๐ ไร่ ด้วย

(๓) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติอนุญาตแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบเป็นหนังสือภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่มีมติ และให้ผู้ได้รับอนุญาตมาทำสัญญาเช่ากับ ส.ป.ก. ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากผู้ได้รับอนุญาตไม่ยอมเข้าทำสัญญาเช่าภายในระยะเวลาดังกล่าว โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่ามติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่อนุญาตเป็นอันสิ้นผล (ระเบียบฯ ข้อ ๘ วรรคสอง)

(๔) หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติไม่อนุญาต ให้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำขอทราบ พร้อมทั้งแจ้งสิทธิการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองต่อไป (ระเบียบฯ ข้อ ๘ วรรคสาม)

(๕) ก่อนทำสัญญาเช่าให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด นำชี้แนวเขตแปลงที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้กับผู้ได้รับอนุญาตและจัดทำแผนที่แปลงที่ดินแนบท้ายสัญญาเช่าและให้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเช่า กรณีที่แนวเขตแปลงที่ดินที่ได้รับอนุญาตติดกับที่ดินของเอกชน ให้ ส.ป.ก. จังหวัดมีหนังสือแจ้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวทราบกำหนดเวลาและการนำชี้แนวเขตแปลงที่ดินด้วย (ระเบียบฯ ข้อ ๙)

(๖) ก่อนการทำสัญญาเช่าที่ดินสำหรับสถาบันเกษตรกร ภายหลังจากที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้มีมติอนุญาตให้สถาบันเกษตรกรนั้นตามคำขอแล้ว ให้มีการจัดทำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (สำหรับสถาบันเกษตรกร) (ส.ป.ก.๔-๐๑ ส) มอบให้แก่สถาบันเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๖๙/๒๕๕๙ สั่ง ณ วันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๙ [๒๕๐]

(๗) จัดทำสัญญาเช่าที่ดินสำหรับสถาบันเกษตรกรตามแบบ ส.ป.ก.๔-๑๔๐ ที่ ส.ป.ก. กำหนด (ระเบียบฯ ข้อ ๒๓) โดย ส.ป.ก. ได้ออกคำสั่ง ที่ ๒๑๖๒/๒๕๕๘ สั่ง ณ วันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ มอบอำนาจในการจัดทำ ลงนาม และพิจารณาบอกเลิกสัญญาเช่าที่ดินสำหรับสถาบันเกษตรกรและสัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว [๒๕๑]

---

[๒๕๐] นำส่งตามหนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๖๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๙

[๒๕๑] นำส่งตามหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๑๖๐๕ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๘

๒.๒.๔) สิทธิ หน้าที่และการทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ได้รับอนุญาต

๒.๒.๔.๑) สถาบันเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ (ระเบียบฯ ข้อ ๑๒) ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารจัดการให้เป็นไปตามแผนงานโครงการที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาเช่า

(๒) ไม่โอนหรือจำหน่ายหรือนำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่น ไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือกระทำโดยพฤติกรรมใด ๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น

(๓) การเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินขุดบ่อเพื่อการเกษตรและปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใด ๆ ในที่ดิน ที่นอกเหนือจากผังการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้รับอนุญาตไว้แล้ว ให้ขออนุญาตตามข้อ ๑๔ ก่อนดำเนินการ

(๔) ดูแลรักษาหมุดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับอนุญาต มิให้เกิด ชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

(๕) ไม่กระทำการใดๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม

(๖) ปฏิบัติตามสัญญาเช่า มติคณะกรรมการและมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(๗) ปฏิบัติตามสัญญากู้ยืมที่ทำกับ ส.ป.ก. สถาบันการเงิน หรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก.

(๘) ยินยอมให้ ส.ป.ก. หรือ ผู้ที่ ส.ป.ก. มอบหมาย เข้าไปตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยสถาบันเกษตรกรจะอำนวยความสะดวกให้ตามสมควร

(๙) ควบคุม ดูแลและบริหารจัดการสมาชิกให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาที่ผู้ได้รับอนุญาตทำกับ ส.ป.ก. และ

(๙.๑) ให้ทำประโยชน์ในที่ดินส่วนที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงเกษตรกรรม หรือแปลงที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง

(๙.๒) ให้ปฏิบัติตาม (๒) – (๕)

๒.๒.๔.๒) การขอเปลี่ยนแผนงานและโครงการ

หากสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตประสงค์ขอเปลี่ยนแปลงแผนงานโครงการ เช่น เดิมมีการจัดแบ่งแปลงให้สมาชิกแต่ละคนทำประโยชน์ และมีแปลงรวมซึ่งสมาชิกทำประโยชน์ร่วมกัน แต่ต่อมาประสงค์ให้สมาชิกถือครองเป็นส่วน ๆ หรือเดิมมีการจัดแบ่งแปลงให้สมาชิกทำประโยชน์แต่ละคนและไม่มีแปลงรวม แต่ต่อมาประสงค์ให้จัดแบ่งแปลงใหม่ ให้มีแปลงรวมที่สมาชิกเข้าทำประโยชน์ร่วมกัน ให้สถาบันเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตยื่นคำขอที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาอนุญาตภายในกำหนดเวลา ๙๐ วันนับแต่วันที่เอกสารหลักฐานถูกต้องครบถ้วนแล้ว (ระเบียบฯ ข้อ ๑๑)

๒.๒.๔.๓) การเปลี่ยนแปลงสมาชิก

(๑) หากสมาชิกฝ่าฝืน ละทิ้งไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับของสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตหรือระเบียบฯ ลาออกจากการเป็นสมาชิกหรือไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดิน ให้ผู้ได้รับอนุญาตดำเนินการให้สมาชิกรายนั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกและแจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบภายใน ๗ วัน (ระเบียบฯ ข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง)

(๒) การคัดเลือกสมาชิกรายใหม่เข้าทำประโยชน์แทนในแปลงเกษตรกรรมหรือแปลงที่อยู่อาศัยตาม ๒.๒.๑.๑) (๑) หรือกรณีสมาชิกเสียชีวิต หรือกรณีสมาชิกประสงค์จะให้คู่สมรสหรือทายาท เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแทน ให้ดำเนินการอนุญาตให้กับคู่สมรสหรือทายาทโดยธรรมที่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาภายในกำหนดเวลา ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง (ระเบียบฯ ข้อ ๑๓ วรรคสอง)

๒.๒.๔.๔) การขุดบ่อหรือสระ หรือการปลูกสร้างโรงเรือน ที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร หรือการดำเนินการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อการประกอบเกษตรกรรม

(๑) ให้ผู้ได้รับอนุญาตยื่นคำขอที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาต

(๒) ในการอนุญาตนั้นให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาถึงผลดีผลเสีย สภาพของที่ดินที่จะต้องเสียหาย ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและแปลงที่ดินข้างเคียง และความเป็นไปได้ในการประกอบกิจการนั้น ทั้งนี้ ห้ามนำดินหรือสิ่งของที่ขุดได้ออกไปนอกบริเวณที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ไม่ว่าเพื่อการใด ๆ

(๓) หากผู้ได้รับอนุญาตไม่ดำเนินการตามที่กำหนด อาจถูกเพิกถอนการอนุญาตและบอกเลิกสัญญาเช่าได้ ทั้งนี้ หากผู้ได้รับอนุญาตได้เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินไปแล้ว ให้ผู้ได้รับอนุญาตทำที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิม หากไม่ดำเนินการให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการแทน โดยให้ผู้ได้รับอนุญาตเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย (ระเบียบฯ ข้อ ๑๔)

๒.๒.๕) สัญญาเช่าสิ้นสุด ดังต่อไปนี้

๒.๒.๕.๑) เลิกสถาบันเกษตรกร หรือครบกำหนดตามระยะเวลาเช่า (ระเบียบฯ ข้อ ๑๗ (๑))

๒.๒.๕.๒) ส.ป.ก. และสถาบันเกษตรกรตกลงบอกเลิกสัญญาให้สัญญาเช่าสิ้นสุด เมื่อครบตามระยะเวลาที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกัน (ระเบียบฯ ข้อ ๑๗ (๒))

หากสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตประสงค์จะบอกเลิกสัญญาเช่า ให้ยื่นคำขอบอกเลิกสัญญาเช่าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนดไม่น้อยกว่า ๖ เดือน และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเสนอเลขาธิการ ส.ป.ก. เพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องไม่มีหนี้สินค้างชำระกับ ส.ป.ก. (ระเบียบฯ ข้อ ๑๕)

๒.๒.๕.๓) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนการอนุญาตจัดที่ดินตามข้อ ๒.๒.๓.๓) (๓) มีผลเมื่อพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ แต่หากมีการอุทธรณ์และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีคำวินิจฉัยยืนให้เพิกถอนการอนุญาตจัดที่ดินแล้ว ให้ถือว่าการเพิกถอนการอนุญาตจัดที่ดินมีผลนับแต่วันที่ได้รับแจ้งมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ระเบียบฯ ข้อ ๑๗ (๓))

๒.๒.๖) การเพิกถอนการอนุญาต มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

๒.๒.๖.๑) หากผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนด

๒.๒.๖.๒) ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ได้รับอนุญาตปฏิบัติให้ถูกต้องอย่างน้อย ๒ ครั้ง ภายในระยะเวลาห่างกันไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน

๒.๒.๖.๓) หากผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำเตือนให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาเพิกถอนการอนุญาตจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรนั้น (ระเบียบฯ ข้อ ๑๖)

๒.๒.๗) การอุทธรณ์การเพิกถอนการอนุญาต มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

๒.๒.๗.๑) หากสถาบันเกษตรกร เห็นว่าการเพิกถอนการอนุญาตจัดที่ดินตามข้อ ๒.๒.๖) ไม่เป็นธรรม ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งหรือวันที่ได้ปิดคำสั่งโดยแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดรวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ส่งไปยัง ส.ป.ก. ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาต่อไป (ระเบียบฯ ข้อ ๑๘)

๒.๒.๗.๒) ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ให้สถาบันเกษตรกรทำประโยชน์ในที่ดินต่อไปได้ จนกว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะได้มีคำวินิจฉัย (ระเบียบฯ ข้อ ๑๙)

๒.๒.๗.๓) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ ส.ป.ก. แจ้งคำวินิจฉัยไปยังสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีคำวินิจฉัย และให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยจาก ส.ป.ก. ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยืนตามคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้แจ้งระยะเวลาให้ผู้อุทธรณ์พร้อมทั้งบริวารออกจากที่ดินตามระยะเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด รวมทั้งแจ้งสิทธิการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองไปพร้อมกับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ถือเป็นที่สุด (ระเบียบฯ ข้อ ๒๐)

อนึ่ง ปัจจุบันมีความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๗๔/๒๕๖๗) โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(๑) ก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๒๕๒] มีผลใช้บังคับ [๒๕๓] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาศัยอำนาจ

---

[๒๕๒] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๖๙ ก เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๙

[๒๕๓] มาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

ตามมาตรา ๑๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕) เพื่อกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์ให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ถูกสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (สิ้นสิทธิฯ) ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว โดยกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๓ วรรคสอง แห่งระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ [๒๕๔] จึงเป็นกรณีที่ระเบียบกำหนดเรื่องการอุทธรณ์เกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และการสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ภายหลังที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ...” และมาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย” ซึ่งกฎหมายในที่นี้ ย่อมหมายถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดเท่านั้น การที่ระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้สิ้นสิทธิฯ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๒๕๕] แต่เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดเรื่องการอุทธรณ์เฉพาะเงินค่าทดแทน ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งให้สิ้นสิทธิฯ มีเพียงในระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ อีกทั้งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เป็นการเฉพาะ แต่การอุทธรณ์ดังกล่าวกำหนดขึ้นโดยระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงนำมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับในเรื่องนี้มิได้ ดังนั้น ขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์

ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นไป

[๒๕๔] ข้อ ๑๓ วรรคสอง “ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดรวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ส่งไปยัง ส.ป.ก. ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาต่อไป”

[๒๕๕] มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือ มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ ตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้สิ้นสิทธิฯ จึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๒๕๖] ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงได้แก่

(๒.๑) ปลัดกระทรวงเกษตรกรและสหกรณ์ กรณีที่เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าวเอง ตามข้อ ๒ (๔) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)

(๒.๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมายเป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว ตามข้อ ๒ (๘) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)

การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกระเบียบซึ่งเป็นเพียงกฎ แต่งตั้งให้คณะอนุกรรมการฯ เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงมิอาจทำได้ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีอำนาจกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์ตามระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ รวมทั้ง ไม่มีอำนาจกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะอนุกรรมการฯ จึงไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินได้ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินเป็นคำสั่งทางปครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และยังไม่มีการเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมมีผลต่อไปจนกว่าจะถูกเพิกถอน

---

[๒๕๖] มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง

มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ โดยศาลหรือโดยเหตุอื่น ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๒๕๗]

ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๘ มีมติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเรื่องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๖๗๔/๒๕๖๗ ดังกล่าว จึงส่งผลให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์การเพิกถอนการอนุญาตจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกรของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งหากมีการเพิกถอนดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องแจ้งสิทธิฟ้องคดีให้สถาบันเกษตรกรทราบตามนัยมาตรา ๔๘ และมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๒๕๘]

๒.๒.๘) การแจ้งการบอกเลิกสัญญาเช่าและจัดการทรัพย์สินหนี้สิน ให้ดำเนินการดังนี้

๒.๒.๘.๑) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจัดทำเป็นประกาศของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อแสดงให้ทราบว่า สัญญาเช่าเป็นอันเลิกใช้ตามกำหนดระยะเวลาในข้อ ๒.๒.๕.๑)

๒.๒.๘.๒) ประกาศใน ๒.๒.๘.๑) ให้ปิดไว้ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการผู้ปกครองท้องที่ และในที่เปิดเผยในหมู่บ้านแห่งท้องที่ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่แห่งละหนึ่งฉบับ มีกำหนด ๓๐ วัน และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งต่อนายทะเบียนของสถาบันเกษตรกรนั้น

๒.๒.๘.๓) หากสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตหมดความจำเป็นที่จะใช้ที่ดิน เนื่องจากเลิกสถาบันเกษตรกร หรือครบกำหนดระยะเวลาเช่า หรือถูกเพิกถอนการอนุญาตจัดที่ดิน สถาบันเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตมีหน้าที่ต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง พร้อมทั้งปรับสภาพที่ดินให้สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไปได้ ภายในระยะเวลาที่ ส.ป.ก. กำหนด หากเพิกเฉยเสีย ส.ป.ก. จะดำเนินการเอง โดยสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด เว้นแต่ ส.ป.ก. ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นต่อไป

๒.๒.๘.๔) เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาเช่า ให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมายดำเนินการเกี่ยวกับ

---

[๒๕๗] มาตรา ๔๒ วรรคสอง “คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนเวลาหรือโดยเหตุอื่น”

[๒๕๘] มาตรา ๔๘ คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๘๗ เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๔๘ ให้เป็นอันยกเลิก

การจัดการทรัพย์สินหรือหนี้สินของสถาบันเกษตรกรอันเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ทางราชการได้ลงทุนไปหรือให้กู้ยืมตามสัญญา ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ (ระเบียบฯ ข้อ ๒๑)

๓.๘.๗.๓ บุคคลทั่วไป

การศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่บุคคลทั่วไป ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ สามารถแบ่งออกได้ตามหัวข้อต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑) ความเป็นมาและหลักการในการพิจารณาอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมาและหลักการในการพิจารณาอนุญาตฯ โดยพิจารณาความเป็นมาและเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบ จะทำให้เข้าใจเจตนารมณ์ของการกำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจในการจัดที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนหลักการจัดที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้อย่างถูกต้อง และจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตฯ ในหัวข้อต่อไป

๑.๑) ความเป็นมาของการพิจารณาอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภายหลังจากที่คณะราษฎร์ได้ยึดอำนาจการปกครอง และสถาปนาระบอบประชาธิปไตยขึ้นเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ คณะราษฎร์ได้แถลงถึงหลักการสำคัญในการปกครองประเทศตอนหนึ่งของข้อ ๓. ความว่า “...จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก” หลักการดังกล่าวเป็นที่มาของเค้าโครงเศรษฐกิจ ที่จัดทำขึ้นโดยท่านปรีดี พนมยงค์ เพื่อบำรุงความสุขสมบูรณ์ให้แก่ราษฎร ซึ่งรัฐจะต้องคำนึงถึงส่วนประกอบของเศรษฐกิจที่สำคัญประการหนึ่งคือที่ดิน โดยวิธีการที่จะได้มาซึ่งที่ดินที่ใช้ประกอบการเศรษฐกิจ เช่น ที่นา ที่ไร่นั้นคือ การซื้อจากเจ้าของที่ดิน เมื่อรัฐได้ที่ดินมาเป็นของกลางแล้ว ก็เท่ากับว่าราษฎรทั้งหมดเป็นเจ้าของที่ดิน อย่างไรก็ตาม เค้าโครงเศรษฐกิจไม่สามารถดำเนินต่อได้ เนื่องจากเค้าโครงเศรษฐกิจมิได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงเท่าที่ควร ต่อมาภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ มีกลุ่มชาวไร่ชาวนา นักศึกษา นักการเมืองเดินขบวนเรียกร้องหลายครั้ง สาเหตุสำคัญมาจากปัญหาที่ดินทำกินและการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนรัฐบาลในสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๑๘ โดยอาศัยเหตุผลที่เกษตรกรประสบความเดือดร้อน ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน อ้างความจำเป็นที่ต้องทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด

เมื่อพิจารณาจากความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังกล่าวมาจะพบว่า หลักการของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การจัดหาที่ดิน จัดที่ดินและพัฒนาพื้นที่เพื่อเกษตรกรรม โดยไม่รวมถึงการจัดที่ดินเพื่อกิจการอื่นนอกเกษตรกรรม ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยให้เหตุผลส่วนหนึ่งในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ความว่า “เพื่อให้งาน (การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม จึงควรมีการขยายขอบเขตการจัดที่ดินให้กว้างขวางขึ้น โดยอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบกิจการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้” และเมื่อทำการตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ก่อนประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ พบว่า เหตุผลที่มีการบัญญัติให้ ส.ป.ก. จัดที่ดินในกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ก็เนื่องมาจากต้องการให้เอกชนเข้ามาช่วยรับภาระในการประกันราคาหรือเพิ่มรายได้ให้เกษตรกร โดยได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน คือ เอกชนจะได้รับผลผลิตที่แน่นอน ทำให้วางแผนการผลิตระยะยาวได้ อันจะยังประโยชน์ให้กับทุกฝ่ายเท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติที่เกิดขึ้นและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้เหตุผลดังกล่าว คือ มาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ [๒๕๙]

ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ [๒๖๐] กำหนดว่ากิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินและกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน หมายถึง กิจการประเภทใดบ้าง [๒๖๑]

---

[๒๕๙] ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๓๒ (สมัยสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๓๒ ได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และที่ประชุมวุฒิสภา ชุดที่ ๖ ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๓๒ (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๒ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

[๒๖๐] เมื่อตรวจสอบและพิจารณาหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๕๒๖๐ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๓ ที่นำเรียนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นชอบ เพื่อนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ลงนามในร่างประกาศฉบับนี้แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ประกาศฉบับนี้ไม่ได้ผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ไม่ส่งผลให้ประกาศฉบับนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ไม่ได้กำหนดให้ต้องผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[๒๖๑] ผู้เขียนเห็นว่ากิจการตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับดังกล่าวได้กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินและกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินไว้ตรงตามเหตุผลและเจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ แล้ว

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ [๒๖๒] ออกใช้บังคับ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ (ฉบับที่ ๒) ประกาศ ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ [๒๖๓] กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติม โดยให้หมายถึง กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะด้วย [๒๖๔]

---

[๒๖๒] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบร่างระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. .... ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๓๗ เรื่องที่ ๔.๓

[๒๖๓] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๓ เรื่องที่ ๓.๙ เห็นชอบให้แก้ไขประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๓

[๒๖๔] ผู้เขียนเห็นว่ากิจการดังกล่าวไม่รวมถึงการใช้ที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยด้วย โดยอาศัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายสนับสนุนดังต่อไปนี้

๑. การนำเสนอของ ส.ป.ก. ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๐ เรื่องที่ ๔.๔ โดยอ้างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งให้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๘๗/๒๕๓๙ ความว่า “ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในที่ดินที่มีการประกอบเกษตรกรรมได้ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยในการจัดการชุมชน ส.ป.ก. ต้องกระทำเพื่อประโยชน์แก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเป็นการนำที่ดินไปจัดให้บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน” และในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๓ เรื่องที่ ๓.๙ ความว่า “การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเพื่อใช้ประกอบเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ รวมถึงการจัดที่ดินเพื่ออยู่อาศัยให้แก่เกษตรกรด้วย โดยการจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยสามารถดำเนินการได้ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แม้ว่าแปลง

ที่อยู่อาศัยของเกษตรกรจะอยู่นอกแปลงเกษตรกรรมที่เกษตรกรได้รับสิทธิก็ตาม (ก่อนหน้านี้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๒ เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ ได้อนุมัติให้นำเรื่องเสนอขออนุมัติหลักการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ ส.ป.ก. กันพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งชุมชนในที่ดินของรัฐที่ได้นำมาปฏิรูปที่ดิน เพื่อมอบให้กรมที่ดินในการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน) ส่วนการจัดที่ดินให้แก่บุคคลอื่นที่มิใช่เกษตรกร เพื่อใช้ประกอบกิจการอื่น ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะต้องเป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด แสดงให้เห็นว่าในช่วงเวลาดังกล่าว ส.ป.ก. ยังคงเห็นว่า การจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยไม่ใช่การจัดที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น การจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยจึงไม่ใช่กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินมาตั้งแต่แรกที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ (ฉบับที่ ๒)

๒. ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เห็นชอบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดที่ดินชุมชนตามที่ ส.ป.ก. เสนอ ซึ่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดที่ดินชุมชนกำหนดไว้ว่า การกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่ออยู่อาศัยและเพื่อกิจการตามประกาศกระทรวงและสหกรณ์ฯ ข้อ ๑.๕ ต้องเป็นพื้นที่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินและมีแปลงเกษตรกรรมทำประโยชน์อยู่โดยรอบ โดยมีค่าเฉลี่ยพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสม มีศักยภาพทางด้านการคมนาคม และมีความเหมาะสมทางด้านภูมิประเทศ และการจัดที่ดินเพื่อการที่อยู่อาศัยให้แก่เกษตรกรที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินและการจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๑.๕ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ต้องอยู่ในขอบเขตดังกล่าวด้วย

อนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า การที่ ส.ป.ก. เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวมาอาจทำให้ ส.ป.ก. สามารถจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยได้แต่เฉพาะในที่ดินที่มีการประกอบเกษตรกรรมและที่ดินที่มีการประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ เท่านั้น การจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยจึงยังไม่ตอบสนองต่อความต้องการของราษฎรในพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. และสังคม ส.ป.ก. จึงได้นำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จนกระทั่งมีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ (ฉบับที่ ๒) เพิ่มเติมกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินในข้อ ๑.๕ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ และนำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยและเพื่อกิจการตามประกาศกระทรวงและสหกรณ์ฯ ข้อ ๑.๕ ดังกล่าวข้างต้น คล้ายกับมีเจตนาจะให้เป็นพื้นที่เดียวกัน เพื่อให้การจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยอยู่ในขอบเขตพื้นที่เพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประหนึ่งว่า ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๒๘๗/๒๕๓๙ ที่ว่า “ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในที่ดินที่มีการประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความถึง การจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในที่ดินที่มีการประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการจัดที่ดิน

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๓ และออกคำสั่ง ที่ ๓/๒๕๖๓ สั่ง ณ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาและกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยให้มีอำนาจหน้าที่ศึกษาประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาปัญหาการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และแต่งตั้งคณะทำงานตามที่คณะอนุกรรมการศึกษาฯ เห็นสมควรได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

ต่อมาในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติเกี่ยวกับรายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่คณะอนุกรรมการศึกษาฯ เสนอ ดังนี้

(๑) เรื่องที่ ๖.๑ พิจารณาทบทวนประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติดังต่อไปนี้

(๑.๑) เห็นชอบให้ยกเลิกมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๘ หลักเกณฑ์ วิธีการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ข้อ ๒.๒ “การจัดที่ดินให้เพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๑.๕ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเป็นผู้พิจารณาในเรื่องนี้โดยตรงก่อนนำไปสู่การมอบอำนาจให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” เพื่อนำอำนาจที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเคยมอบหมายกลับคืนมา และจะไม่มอบอำนาจให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอีก โดยให้ใช้ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามบัญชีรายการกิจการ ข้อ ๑.๕ กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ความเห็นชอบ และยกเลิกมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เรื่องที่ ๓.๙ การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ข้อ ๒.๒ “ให้สิทธิเข้าทำประโยชน์แก่ผู้ประกอบกิจการที่เป็น

เพื่อการอยู่อาศัยในขอบเขตพื้นที่เพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม การจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดที่ดินชุมชนตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ ยังคงเป็นไปตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เช่นที่ ส.ป.ก. เคยเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๐ และในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๓

การสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๑.๕ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ทั้งนี้ ให้จัดทำเป็นสัญญาเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัด ..... (ส.ป.ก.๔-๑๑๘) โดยยังไม่เรียกเก็บค่าตอบแทน” เพื่อให้ ส.ป.ก. เรียกเก็บค่าตอบแทนต่อไป [๒๖๕]

(๑.๒) เห็นชอบบัญชีรายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินที่คณะอนุกรรมการศึกษาฯ เสนอ [๒๖๖]

---

[๒๖๕] จากการตรวจสอบรายงานการประชุมในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๕/๒๕๖๓ ผู้เขียนเห็นว่าคณะอนุกรรมการศึกษาฯ ได้เสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยกเลิกมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๘ และในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เรื่องที่ ๓.๙ ทั้งหมด แต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้ยกเลิกแต่เพียงมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๘ ข้อ ๒.๒ และมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เรื่องที่ ๓.๙ ข้อ ๒.๒ ดังนั้น หลักเกณฑ์ วิธีการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินในข้ออื่น ๆ ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๘ และมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เรื่องที่ ๓.๙ จึงยังไม่ถูกยกเลิก ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ ข้อ ๑ ซึ่งกำหนดว่า “มอบอำนาจให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๑.๕ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์” เว้นแต่จะถือว่า บทนิยามของนิยามคำว่า “เขตที่ดินชุมชน” ในข้อ ๓ ของประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจกำหนดให้ชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นพื้นที่สำหรับการจัดที่ดินเพื่อกิจการที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในการจัดที่อยู่อาศัย กิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีผลเป็นการยกเลิกมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ ข้อ ๑ โดยปริยาย

[๒๖๖] โดยผลของมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๓ จึงได้มีการออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นเกี่ยวกับประกาศฉบับดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๑. ตามความในมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เท่านั้น ที่มีอำนาจกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ส่วนคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจเพียงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(๑.๓) ให้คณะอนุกรรมการศึกษาฯ พิจารณาทบทวนรายการกิจการที่เห็นว่าเป็นกิจการตามข้อ ๑.๕ กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดเป็นประกาศ

(๒) เรื่องที่ ๖.๒ พิจารณาร่างประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินชุมชน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติเห็นชอบร่างประกาศฯ [๒๖๗]

---

๒. เมื่อพิจารณาความในข้อ ๓ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ประกอบความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) เรื่อง แนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. (การใช้ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อก่อตั้งสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง) แล้วเห็นว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจเพียงพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไปว่า กิจการที่มีการยื่นคำขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละรายมีรูปแบบและลักษณะเป็นกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่

๓. เมื่อพิจารณาความเห็นในข้อ ๑ และข้อ ๒ ประกอบกันแล้ว จึงเห็นว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีอำนาจออกประกาศฉบับนี้ โดยความเห็นในข้อนี้มีข้อสนับสนุนจากมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๓ ข้อ ๓ ที่กำหนดให้คณะอนุกรรมการศึกษาฯ พิจารณาทบทวนรายการกิจการที่เห็นว่า เป็นกิจการตามข้อ ๑.๕ กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดเป็นประกาศต่อไป เพราะหากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจออกประกาศฉบับนี้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคงไม่มีมติเช่นที่กล่าวมา

[๒๖๗] ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ ๕/๒๕๖๓ คณะอนุกรรมการศึกษาฯ ได้ให้ความเห็นต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่ากระบวนการออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีขั้นตอนและระยะเวลา ซึ่งอาจส่งผลให้ไม่ทันต่อสถานการณ์การแก้ไขปัญหาที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีความเร่งด่วน จึงได้พิจารณากำหนดให้ร่างระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชน พ.ศ. .... ซึ่งฝ่ายเลขาคณะอนุกรรมการศึกษาฯ เสนอ ออกเป็นประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินชุมชน พ.ศ. .... เพื่อรองรับความเจริญและการขยายตัวของชุมชนเกษตรและชุมชนเมืองในเขตปฏิรูปที่ดิน และเพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติที่มีความถูกต้องและการทำงานที่มีประสิทธิภาพ โดยผู้เขียนมีความเห็นเกี่ยวกับความเห็นดังกล่าวว่า แม้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต หรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติจะเป็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวได้โดยลำพัง เนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ก่อนการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๓ ดังกล่าว โดยอ้างบทอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๓) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบคณะกรรมการ

โดยผลของมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๓ เรื่องที่ ๖.๑ และเรื่องที่ ๖.๒ จึงได้มีการออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ [๒๖๘] และประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ [๒๖๙] ส่งผลให้กิจการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เช่น ที่อยู่อาศัย ที่พัก หอพัก กลายเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ (ฉบับที่ ๒) ข้อ ๑.๕ และการจัดที่ดินสำหรับกิจการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยต้องเป็นไปตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ และประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งสองฉบับดังกล่าว ตลอดจนประกาศ คำสั่ง หนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติ ความเห็น และคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตั้งแต่ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งสองฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นต้นมา [๒๗๐]

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ อาจถือได้ว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข โดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติดังกล่าว และอาจถูกเพิกถอนได้ในอนาคต

[๒๖๘] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๗ ตอนพิเศษ ๓๐๒ ง หน้า ๖๐ วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๓

[๒๖๙] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๗ ตอนพิเศษ ๓๐๒ ง หน้า ๖๑ วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๓

[๒๗๐] ผู้เขียนเห็นว่า การออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งสองฉบับดังกล่าว จนส่งผลให้กิจการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เช่น ที่อยู่อาศัย ที่พัก หอพัก กลายเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ (ฉบับที่ ๒) ข้อ ๑.๕ อาจมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกเพิกถอนโดยศาลปกครองเช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๑๑/๒๕๖๐ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น

ภายหลังคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกประกาศ ๒ ฉบับดังกล่าวข้างต้น ได้มีการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยสรุปดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๔

(๑.๑) เรื่องที่ ๙ วาระจรเรื่องที่ ๖ มีมติรับทราบการกำหนดขอบเขตวงรอบที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้อนุญาตให้ดำเนินการจัดที่ดินชุมชนแล้ว ๑๐,๔๙๕ ชุมชน และอนุมัติกำหนดขอบเขตวงรอบที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามแผนงานจัดที่ดินชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๔ จำนวน ๑๒๖ ชุมชน

(๑.๒) เรื่องที่ ๑๐ วาระจรเรื่องที่ ๘ มีมติกำหนดอัตราค่าเช่าและระยะเวลาการเช่าไม่เกิน ๒๐ ปี และรับทราบคู่มือการปฏิบัติงานการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๕ ประกาศ ณ วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๕

(๓) ส.ป.ก. ออกประกาศ ๒ ฉบับ คือ ประกาศ ส.ป.ก. เรื่อง หลักเกณฑ์กำหนดระยะเวลาการเช่าและการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ และประกาศ ส.ป.ก. เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราหลักประกันสัญญาเช่าและสัญญาเข้าทำประโยชน์

พ.ศ. ๒๕๔๑ เหตุเพราะเป็นการดำเนินการออกระเบียบไปโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ จึงเป็นการออกระเบียบโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกประกาศไปโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เป็นไปตามกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการที่มาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนด และเมื่อพิจารณาจากความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และการจัดที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งสองฉบับอาจขัดกับเจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้งาน (การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม จึงได้มีการขยายขอบเขตการจัดที่ดินให้กว้างขวางขึ้น โดยอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบกิจการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เอกชนเข้ามาช่วยรับภาระในการประกันราคาหรือเพิ่มรายได้ให้เกษตรกร และได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน คือ เอกชนจะได้รับผลผลิตที่แน่นอน ทำให้วางแผนการผลิตระยะยาวได้ อันจะยังประโยชน์ให้กับทุกฝ่าย

ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

(๔) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๘

(๕) ส.ป.ก. มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๒๒๙๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๘ จัดส่งประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๘ พร้อมซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญและแนวทางการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดรับทราบและถือปฏิบัติ

๑.๒) หลักการในการพิจารณาอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หลักการในการพิจารณาอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นไปตามความในมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว สามารถแยกองค์ประกอบของกฎหมายที่จะทำให้ ส.ป.ก. มีอำนาจในการจัดที่ดินเพื่อกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พร้อมกับอธิบายความหมายของแต่ละองค์ประกอบได้ดังต่อไปนี้

๑.๒.๑) ผู้ที่จะมีสิทธิยื่นคำขอและได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ผู้ที่จะมีสิทธิยื่นคำขอและได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา ๓๐ วรรคห้า กำหนดว่าต้องเป็น “บุคคลใด” โดยหากพิจารณามาตรา ๕ นิยามคำว่า “คู่กรณี” และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๒๗๑] ประกอบแล้ว “บุคคลใด” ที่จะมีสิทธิยื่นคำขอและได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินอาจเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคลก็ได้ โดยบุคคลดังกล่าวต้องมีความสามารถกระทำการในกระบวนพิจารณาทางปกครองได้ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๒๗๒]

---

[๒๗๑] มาตรา ๒๑ บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

[๒๗๒] มาตรา ๒๒ ผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ จะต้องเป็น

(๑) ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ

(๒) ผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๓) นิติบุคคลหรือคณะบุคคลตามมาตรา ๒๑ โดยผู้แทนหรือตัวแทน แล้วแต่กรณี

"วิสาหกิจ" ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. ๒๕๔๓ หมายความว่า กิจการผลิตสินค้า กิจการให้บริการ กิจการค้าส่ง กิจการค้าปลีก หรือกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และ "วิสาหกิจชุมชน" ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ หมายความว่า กิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ดังนั้น วิสาหกิจหรือวิสาหกิจชุมชนจึงอาจเป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคล โดยวิสาหกิจหรือวิสาหกิจชุมชนอาจเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด วิสาหกิจหรือวิสาหกิจชุมชนที่เป็นนิติบุคคลจึงเป็น "บุคคลใด" ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า และเป็น "คู่กรณี" ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่มีความสามารถยื่นคำขอใช้ที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ส่วนวิสาหกิจหรือวิสาหกิจชุมชนที่ไม่เป็นนิติบุคคล ผู้เขียนเห็นว่า เป็นคณะบุคคลซึ่งเป็น "บุคคลใด" ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า และเป็น "คู่กรณี" ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่มีความสามารถยื่นคำขอใช้ที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยผู้แทนหรือตัวแทน แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๘ มีผลใช้บังคับ [๒๗๓] ส.ป.ก. ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๒๒๙๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๘ จัดส่งประกาศฯ และกำหนดผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับอนุญาตให้ใช้ที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประเภทกิจการที่กำหนดไว้ในประกาศดังกล่าวให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบและถือปฏิบัติดังนี้

๑.๒.๑.๑) กรณีเป็นประเภทกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ ๒ (๑) – (๕) แห่งประกาศฯ ที่จะกล่าวถึงใน ๑.๒.๓.๑) (๑) – (๕) และกรณีเป็นประเภทกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ ๓ แห่งประกาศฯ ที่กล่าวถึงใน ๑.๒.๓.๒) ผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับอนุญาต ได้แก่

(๑) บุคคลธรรมดา

(๒) นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการตามประกาศฯ ในประเภทกิจการที่ยื่นคำขอรับอนุญาต

(๓) เกษตรกรตามบทนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

---

(๔) ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

[๒๗๓] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๒ ตอนพิเศษ ๑๖๒ ง หน้า ๔๖ เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๘

(๔) เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๑.๒.๑.๒) กรณีเป็นประเภทกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ ๒ (๖) แห่งประกาศฯ ที่จะกล่าวถึงใน ๑.๒.๓.๑) (๖) ผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับอนุญาต ได้แก่ เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๑.๒.๒) เป็นการจัดที่ดิน นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) ซึ่งหมายถึง

๑.๒.๒.๑) การจัดที่ดินนอกจากการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง การจัดที่ดินเพื่อให้บุคคลตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ใช้ที่ดินเพื่อทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และทำกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา [๒๗๔]

๑.๒.๒.๒) บุคคลตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ประกอบด้วยเกษตรกรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมประเภททั่วไป ได้แก่ ทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เกษตรกรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด [๒๗๕] และสถาบันเกษตรกร

๑.๒.๓) การจัดที่ดินนอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) ต้องเป็นการจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกิจการดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ไม่ได้กำหนดบทนิยามของนิยามคำว่า “กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ไว้ เนื่องจากได้กำหนดให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งปัจจุบันได้มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๘ [๒๗๖] ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว ๒ ฉบับ คือ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่

---

[๒๗๔] ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดให้กิจการอื่นเป็นเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๕ ประกาศ ณ วันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๕

[๒๗๕] ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ พ.ศ. ๒๕๖๕ ประกาศ ณ วันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๕

[๒๗๖] ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๘ เรื่องที่ ๓.๖ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบร่างประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ....

๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๓ และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ (ฉบับที่ ๒) ประกาศ ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และกำหนดให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๒.๓.๑) ให้กิจการต่อไปนี้ที่เป็นกิจการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๑) กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร

(๒) กิจการที่ส่งเสริมหรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

(๓) กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับ ส.ป.ก. ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

(๔) กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต การจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

(๕) กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ โดยให้รวมถึงที่อยู่อาศัยของเกษตรกรและบุคคลที่ให้บริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่นั้นด้วย

(๖) กิจการที่เกษตรกรทำขึ้นเป็นอาชีพเสริมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือสร้างรายได้เพิ่มเติมซึ่งใช้พื้นที่ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนเนื้อที่ทั้งหมดที่เกษตรกรได้รับการจัดที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมและไม่กระทบต่อการใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบฤดูกาลผลิตในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

๑.๒.๓.๒) ให้กิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรมซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก เป็นกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ส.ป.ก. ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ออกประกาศ เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ประกาศ ณ วันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดรายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ เพื่อให้ผู้ยื่นคำขอใช้ที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบและใช้ประกอบการพิจารณา [๒๗๗] ซึ่งต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

---

[๒๗๗] ปัจจุบัน ส.ป.ก. ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ๑๒๐๔/ว ๓๒๙๒ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๘ แจ้งการยกเลิกประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับ

ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ มีมติเห็นชอบบัญชีรายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน และออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อให้การกำหนดประเภทกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทุกจังหวัดเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ต่อมาเมื่อประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๘ มีผลใช้บังคับ ส.ป.ก. ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๒๒๙๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๘ จัดส่งประกาศฯ พร้อมซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่และลักษณะการประกอบกิจการตามประเภทกิจการที่กำหนดไว้ในประกาศดังกล่าว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบและถือปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) กรณีเป็นประเภทกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ ๒ (๑) – (๔) แห่งประกาศฯ ที่กล่าวถึงใน ๑.๒.๓.๑) (๑) – (๔)

(๑.๑) พื้นที่ประกอบกิจการ เป็นที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมายได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๖ วรรคสอง แห่งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้นำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามความเหมาะสมและจำเป็น

(๑.๒) ลักษณะการประกอบกิจการ ให้พิจารณาตามแนวทางเดียวกับประเภทกิจการตามข้อ ๑ ข้อ ๑.๑ - ๑.๔ แห่งประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๓ และให้นำตัวอย่างรายการกิจการตามบัญชีรายการกิจการอื่น ๆ ที่แนบท้ายประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ประกาศ ณ วันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๖ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบแล้ว

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑ ข้อ ๑.๑ - ๑.๔ มาใช้ประกอบการพิจารณา โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินจะได้รับจากการประกอบกิจการดังกล่าวเป็นสำคัญ

(๒) กรณีเป็นประเภทกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ ๒ (๕) แห่งประกาศฯ ที่กล่าวถึงใน ๑.๒.๓.๑) (๕)

(๒.๑) พื้นที่ประกอบกิจการ

(๒.๑.๑) เป็นที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ตาม (๑.๑) และ

(๒.๑.๒) เป็นพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ (เขตที่ดินชุมชน) ซึ่งดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ และประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ประกาศ ณ วันที่ ๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๗

(๒.๒) ลักษณะการประกอบกิจการ ให้พิจารณาตามแนวทางเดียวกับประเภทกิจการตามข้อ ๑ ข้อ ๑.๕ แห่งประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ (ฉบับที่ ๒) ประกาศ ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และให้นำตัวอย่างรายการกิจการตามบัญชีรายการกิจการอื่น ๆ ที่แนบท้ายประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑ ข้อ ๑.๕ มาใช้ประกอบการพิจารณา โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินจะได้รับจากการประกอบกิจการดังกล่าวเป็นสำคัญ ทั้งนี้ สำหรับกรณีที่เป็นประเภทกิจการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นที่อยู่อาศัยของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เช่น ที่อยู่อาศัยสำหรับเกษตรกรซึ่งได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่อยู่อาศัยสำหรับบุคคลผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่อยู่อาศัยสำหรับเกษตรกรหรือบุคคลซึ่งเป็นผู้รับจ้างประกอบเกษตรกรรม ที่อยู่อาศัยสำหรับบุคคลซึ่งเป็นผู้รับจ้างหรือปฏิบัติงานในกิจการของบุคคลที่ให้เป็นการให้บริการหรือเกี่ยวข้องกับเป็นที่อยู่อาศัยของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว

(๓) กรณีเป็นประเภทกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ ๒ (๖) แห่งประกาศฯ ที่กล่าวถึงใน ๑.๒.๓.๑) (๖)

(๓.๑) พื้นที่ประกอบกิจการ

(๓.๑.๑) เป็นที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเกษตรกรผู้ยื่นคำขอรับอนุญาตดังกล่าวได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. เพื่อประกอบเกษตรกรรมตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือระเบียบอื่นที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๗) หรือมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และ

(๓.๑.๒) การประกอบกิจการที่ขอรับอนุญาตจะต้องใช้พื้นที่ไม่เกินร้อยละ ๕ ของเนื้อที่ทั้งหมดที่เกษตรกรผู้นั้นได้รับการจัดที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม (ทุกแปลง)

(๓.๒) ลักษณะการประกอบกิจการ ได้แก่ ประเภทกิจการที่เกษตรกรผู้ยื่นคำขอรับอนุญาตประสงค์จะทำขึ้นเป็นอาชีพเสริมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือสร้างรายได้เพิ่มเติม ไม่ว่ากิจการนั้นจะเป็นประเภทกิจการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ (๑) – (๕) หรือข้อ ๓ แห่งประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๘ หรือไม่ก็ตาม แต่ทั้งนี้การประกอบกิจการที่เป็นอาชีพเสริมดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อการใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบฤดูกาลผลิตในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักของเกษตรกรนั้น

(๔) กรณีเป็นประเภทกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ ๓ แห่งประกาศฯ ที่กล่าวถึงใน ๑.๒.๓.๒)

(๔.๑) พื้นที่ประกอบกิจการ เป็นที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ตาม (๑.๑)

(๔.๒) ลักษณะการประกอบกิจการ ให้พิจารณาตามแนวทางเดียวกับประเภทกิจการตามข้อ ๒ แห่งประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๓ และให้นำตัวอย่างรายการกิจการตามบัญชีรายการกิจการอื่น ๆ ที่แนบท้ายประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๒ มาใช้ประกอบการพิจารณา ยกเว้นรายการกิจการโรงเลี้ยงสัตว์อันเป็นการประกอบเกษตรกรรมตามบทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมิใช่กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๘ ทั้งนี้ ในการพิจารณาประเภทกิจการข้างต้นให้คำนึงถึงประโยชน์ที่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินจะได้รับจากการประกอบกิจการดังกล่าวเป็นสำคัญ

ภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ปรากฏปัญหาเกี่ยวกับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากองค์กรซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นทางกฎหมายหรือวินิจฉัยข้อพิพาท ดังต่อไปนี้

(๑) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการนำที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาและตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไปจัดให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินมีขอบเขตเพียงใด

ปัญหานี้เกิดขึ้นตามข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ [๒๗๘] และคณะกรรมการกฤษฎีกา ตอบข้อหารือ [๒๗๙] ความว่า “เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่บัญญัติว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก.เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ แล้ว เห็นว่า แม้ ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว แต่ ส.ป.ก. ก็ต้องใช้ที่ดินเหล่านั้นในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น คือ การใช้ที่ดินต้องเป็นการใช้เพื่อการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิถือครองในที่ดิน รวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐเป็นผู้นำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมาจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร และสำหรับการจัดที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น ส.ป.ก. ต้องดำเนินการจัดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะกำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินกรณีที่ที่ดินนั้นไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมหรือเป็นที่ดินที่เหมาะสมที่จะใช้เป็นประโยชน์อย่างอื่น เช่น ที่ตั้งชุมชน ที่ภูเขา ที่เป็นหินหรือลูกรัง หรือที่ดินที่มีสัมปทานการทำเหมืองแร่อยู่เดิม โดยให้ ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าไปดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมอบให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ แม้ว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นจะมิใช่กิจกรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง ทั้งนี้ โดย ส.ป.ก. จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดจะสามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใดนั้นเห็นว่าการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ดังกล่าวเป็นการจัดที่ดินให้แก่บุคคล ที่ไม่ใช่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ซึ่งเป็นกรณีตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ดังนั้น หากกรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๓๐ วรรคห้ากำหนดไว้ คือ เป็นการใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ แล้ว

---

[๒๗๘] หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๗๖๐๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[๒๗๙] หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๖๙๒ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๔ ถึงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็มีอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดแนวทางดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ปฏิบัติได้"

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

ปัญหานี้เกิดขึ้นตามข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ [๒๘๐] และคณะกรรมการกฤษฎีกา [๒๘๑] ตอบข้อหารือความว่า "การจัดที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กิจการนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากลักษณะของกิจการและผลที่ได้จากการประกอบกิจการนั้นประกอบกัน ส่วนกิจการบางอย่างที่ลักษณะของการประกอบกิจการ มิได้เห็นชัดเจนว่าเป็นกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ผลของการดำเนินกิจการนั้นเป็นการสนับสนุนงานปฏิรูปที่ดิน มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่เข้าลักษณะเป็นกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่อาจประกาศกำหนดให้กิจการดังกล่าวเป็นกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้"

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการจัดการชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

ปัญหานี้เกิดขึ้นตามข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ [๒๘๒] และคณะกรรมการกฤษฎีกา [๒๘๓] ตอบข้อหารือความว่า "ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในที่ดินที่มีการประกอบเกษตรกรรมหรือกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยในการจัดการชุมชน ส.ป.ก. ต้องกระทำเพื่อประโยชน์แก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเป็นการนำที่ดินไปจัดให้บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน"

(๔) ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. (การใช้ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา เพื่อก่อตั้งสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง)

---

[๒๘๐] หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๐๑๓๕ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[๒๘๑] หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๕๙๖ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๕ ถึงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

[๒๘๒] หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๐๔ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[๒๘๓] หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๑ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๓๙ ถึงเลขาธิการ ส.ป.ก.

ปัญหานี้เกิดขึ้นตามข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ [๒๘๔] และคณะกรรมการกฤษฎีกา [๒๘๕] ตอบข้อหารือความว่า “ส.ป.ก. จะมีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้แก่สถาบันเกษตรกร เกษตรกร หรือบุคคลอื่นเข้าใช้เพื่อก่อตั้งสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงนั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาเป็นราย ๆ ไป ถ้าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้พิจารณาข้อเท็จจริงต่าง ๆ แล้วเห็นว่า การก่อตั้งสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงเข้าลักษณะเป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ส.ป.ก. ย่อมมีอำนาจที่จะจัดที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกร เกษตรกร หรือบุคคลอื่นเพื่อใช้ก่อตั้งสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงได้”

(๕) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้กับผู้ที่ประกอบกิจการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรหรือมีส่วนช่วยเหลือการประกอบเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

ปัญหานี้ปรากฏในการนำเสนอข้อเท็จจริง สภาพปัญหาและความเห็นของ ส.ป.ก. ต่อคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ (ที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๒ เรื่องที่ ๓.๓ ในการขอแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๓ พอสรุปได้ความว่า “กิจการต่างๆ นอกการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินทั้งที่เหมาะสมและไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม ประกอบด้วยที่อยู่อาศัยของเกษตรกรและครอบครัว แหล่งพาณิชยกรรม แหล่งผลิตสินค้าในเชิงอุตสาหกรรม และสถาบันประจำชุมชนต่าง ๆ แม้จะมิใช่กิจกรรมปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง แต่ก็เป็นกิจการที่เอื้อประโยชน์และมีความจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของสังคม ส.ป.ก. จึงเห็นว่า การจัดที่ดินให้กับผู้ที่ประกอบกิจการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรหรือมีส่วนช่วยเหลือการประกอบเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสามารถดำเนินการได้ตามความในมาตรา ๓๐ วรรคห้า” ทั้งนี้ เมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ เห็นชอบตามที่ ส.ป.ก. เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ โดยเพิ่มเติม ข้อ ๑.๕ กำหนดให้กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

---

[๒๘๔] หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๗๘๒๖ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[๒๘๕] หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๓๙ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๙ ถึงเลขาธิการ ส.ป.ก.

(๖) ปัญหาการตีความ “กิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้าของศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๗๒๘/๒๕๕๙

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยไว้ตอนหนึ่งความว่า “วัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด รวมตลอดถึงการจัดที่ดินอยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยการเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ส่วนการจัดที่ดินให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น เป็นข้อยกเว้นสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ซึ่งหลักการตีความกฎหมายเกี่ยวกับข้อยกเว้นของกฎหมายจะต้องตีความโดยเคร่งครัด กล่าวคือ การจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้บุคคลใดใช้เพื่อกิจการอื่น กิจการนั้นจะต้องเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวได้รับประโยชน์จากกิจการนั้นโดยตรง”

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุด ยังได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๑๑/๒๕๖๐ ตอนหนึ่งความว่า “เมื่อ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ส.ป.ก. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แม้ว่าพื้นที่นั้นจะมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าการเกษตรก็ตาม ส.ป.ก. ก็ไม่มีอำนาจให้ความยินยอมแก่บุคคลใดใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดในพื้นที่ดังกล่าวได้ หากมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

๑.๒.๔) เป็นการจัดที่ดินให้เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์

มาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้ ส.ป.ก. จัดที่ดินให้ผู้รับอนุญาตใช้ที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยให้เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์

แต่เมื่อพิจารณาจากระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๓ นิยามคำว่า “สัญญา” “ผู้รับอนุญาต” ข้อ ๔ (๔) (ข) ข้อ ๗ และข้อ ๙ แล้วจะพบว่าการอนุญาตให้บุคคลที่มีสัญชาติไทย คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสามารถอนุญาตได้ทั้งการให้เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ตามความประสงค์ของผู้ยื่นคำขออนุญาตที่ระบุมาในคำขออนุญาตว่าประสงค์จะขอรับสิทธิประเภทใด แต่หากผู้ยื่นคำขออนุญาตเป็นคนต่างด้าว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถอนุญาตได้เฉพาะการให้เช่าหรือเข้าทำประโยชน์เท่านั้น

แม้มาตรา ๓๐ วรรคห้า และระเบียบฯ จะกำหนดประเภทของสิทธิประเภทต่าง ๆ ที่จะอนุญาตให้ใช้ที่ดินไว้แล้ว แต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุม ครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เรื่องที่ ๓.๙ ข้อ ๒.๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิแก่ผู้รับอนุญาตที่ประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ ๑.๕ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ได้เฉพาะ

สิทธิเข้าทำประโยชน์ และจัดทำสัญญาเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัด ..... (ส.ป.ก. ๔-๑๑๘) โดยยังไม่เรียกเก็บค่าตอบแทน [๒๘๖] ซึ่งต่อมา ส.ป.ก. มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕ /ว ๔๕ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๕ เรื่อง การกำหนดค่าเช่าตามสัญญาเช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แจ้งจังหวัดว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังมิได้กำหนดอัตราค่าเช่าตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงให้เรียกเก็บค่าเช่าในอัตราร้อยละ ๓ ของราคาประเมินของกรมที่ดิน (กรมธนารักษ์) และมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการ ส.ป.ก. ในการจัดทำและลงนามในข้อตกลงต่อท้ายสัญญาเช่าฯ ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๙๒๑/๒๕๔๔ สั่ง ณ วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาจึงมีการอนุญาตโดยให้สิทธิการเช่าแก่ผู้รับอนุญาต โดยเรียกเก็บค่าเช่าในอัตราร้อยละ ๓ ของราคาประเมินของกรมธนารักษ์ ไม่ว่าเป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ข้อใด จนกระทั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกประกาศ เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยข้อ ๗ ของประกาศฉบับดังกล่าวกำหนดให้ การอนุญาตการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยสำหรับบุคคลที่ได้รับการจัดที่ดินในเขตที่ดินชุมชน ให้จัดทำสัญญาเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ที่อยู่อาศัย) (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ช.) แนบท้ายสัญญา และกำหนดให้การอนุญาตอื่นนอกเหนือจากการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยสำหรับบุคคลที่ได้รับการจัดที่ดินในเขตที่ดินชุมชน ให้จัดทำเป็นสัญญาเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเก็บค่าตอบแทนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด [๒๘๗] ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ประกาศฉบับดังกล่าวใช้เฉพาะการอนุญาตการจัดที่ดินใน “เขตที่ดินชุมชน” [๒๘๘] เท่านั้น ดังนั้น การจัดที่ดินกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน

---

[๒๘๖] ถูกยกเลิกโดยมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ เรื่องที่ ๖.๑

[๒๘๗] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๕ ประกาศ ณ วันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๕ มาใช้บังคับ โดยมีผลใช้บังคับถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๙ ตอนพิเศษ ๖๑ ง หน้า ๓๖ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๕)

[๒๘๘] ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

ข้อ ๓ ในประกาศนี้

“เขตที่ดินชุมชน” หมายความว่า ชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่สำหรับการจัดที่ดินเพื่อกิจการที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในการจัดการที่อยู่อาศัย กิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่อง

เพื่อเกษตรกรรมนอก “เขตที่ดินชุมชน” จึงยังคงต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า ประกาศ ระเบียบ มติ คำสั่ง และหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ก่อนมีการออกประกาศฉบับดังกล่าวเช่นเดิม

๑.๒.๕) จำนวนที่ดินที่จะจัดให้ ต้องไม่เกินขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่

ปัจจุบัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้กำหนดขนาดการถือครองในที่ดินไว้ แต่ในทางปฏิบัติมีการจัดที่ดินให้เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ตามความเหมาะสม แต่ไม่เกิน ๕๐ ไร่

๑.๒.๖) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ปัจจุบัน ได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ มาใช้บังคับแล้ว

๑.๒.๗) การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่า เช่าซื้อ เข้าทำประโยชน์ กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

มาตรา ๓๐ วรรคหก กำหนดให้การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ ที่ผู้ได้รับอนุญาตได้รับไปตามความในมาตรา ๓๐ วรรคห้า เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด แต่ในปัจจุบัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าว ในทางปฏิบัติจึงไม่สามารถทำการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวได้

นอกจากที่กล่าวมา มาตรา ๓๐ ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ หรือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ที่ผู้ได้รับอนุญาตได้รับไปตามความในมาตรา ๓๐ วรรคห้า ในทางปฏิบัติจึงอาจเกิดปัญหาว่า สิทธิการเข้าทำประโยชน์หรือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองดังกล่าว สามารถโอนหรือตกทอดทางมรดกได้หรือไม่ และ/หรือเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขใด

๒) หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หากจะกล่าวถึง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถแบ่งตามขอบเขตของที่ดินออกได้เป็น ๒ เขตดังนี้

๒.๑) เขตที่ดินชุมชน

ภายในเขตที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อาจมีการใช้ที่ดิน

กับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

เพื่อประกอบกิจการหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรรม สาธารณูปโภค พลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ และโครงการของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ที่อยู่อาศัยและกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอื่น ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงจะกล่าวถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินดังกล่าว ตามลำดับต่อไปนี้

๒.๑.๑) เกษตรกรรม

หลักการ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นไปตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง สอง สาม สี่ และหก แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๓.๘.๗.๑ เกษตรกร และข้อ ๓.๘.๗.๒ สถาบันเกษตรกร

๒.๑.๒) สาธารณูปโภค

นับแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘ จนกระทั่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ถึงปัจจุบัน มีการอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยอาศัยหลักการ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินแตกต่างกันดังรายละเอียดต่อไปนี้

๒.๑.๒.๑) หลักการ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดิน เพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในภาพรวมมีการดำเนินการดังนี้

๑) การอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา ๑๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีการนำเรื่องราวการขออนุญาตใช้ที่ดินในกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้พิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๖)

แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาแล้วในบางกิจการ เช่น โรงเรียน [๒๘๙] วัด [๒๙๐]

๒) การอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดิน เพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา ๑๙ (๔) และมาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

สปก. เห็นว่าการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคเป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามความในมาตรา ๑๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคเป็นส่วนหนึ่งของแผนงาน โครงการปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจพิจารณาตามความในมาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งการกำหนดที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ เป็นเรื่องรายละเอียดในทางปฏิบัติหรือเป็นเรื่องปลีกย่อยของแผนงานและโครงการ และจำเป็นจะต้องได้รับการพิจารณาโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ทันกับความต้องการของผู้ขอ จึงเห็นว่า เรื่องดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่สมควรมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้อนุมัติและรายงานผลให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบเป็นคราว ๆ ไป ส.ป.ก. จึงได้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบในหลักการตามที่ ส.ป.ก. เสนอในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๒๑ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๒๑

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง และมติในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๑๑/๒๕๒๑ ออกคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง มอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๓ และภายหลังจากที่ออกคำสั่งดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง และมติในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๒๘ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ ออกคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุม เรื่อง มอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้เพิ่มเติมความในข้อ ๑๖ ของคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง มอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๓ เพื่อให้เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้ลงนามในหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๓๑) และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้กำหนดแบบและเงื่อนไขใน ส.ป.ก.๔-๓๑

---

[๒๘๙] มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๒๐ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ เรื่องที่ ๓.๔ อนุมัติในหลักการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโครงการป่าแควระบม-สียัด ตั้งโรงเรียนประชาบาลที่หมู่บ้านหนองไม้แก่น หมู่ที่ ๘ ตำบลวังเย็น อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา

[๒๙๐] มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๑๕/๒๕๒๑ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๒๑ เรื่องที่ ๓.๖ อนุมัติให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โครงการป่าแควระบม-สียัด เป็นที่ตั้งสำนักสงฆ์โกรกแก้ววงพระจันทร์ หมู่ที่ ๖ ตำบลวังเย็น อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา

โดยในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๒๘ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เห็นชอบแบบคำขอใช้ที่ดินหรือขอขยายพื้นที่เพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๒๙) แบบบันทึกรับรองการปฏิบัติตามเงื่อนไขการได้รับอนุญาต (ส.ป.ก.๔-๓๐) และ ส.ป.ก.๔-๓๑ ตามที่ ส.ป.ก. เสนอด้วย ทั้งนี้ ในแบบ ส.ป.ก.๔-๓๑ ตอนท้ายส่วนของการลงนามระบุตำแหน่งเลขาธิการ ส.ป.ก. ผู้ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒.๑.๒.๒) หลักการ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดิน เพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ถึงปัจจุบันในภาพรวมมีการดำเนินการดังนี้

(๑) การอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดิน เพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา ๑๙ (๔) และมาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามที่กล่าวมาในข้อ ๒.๑.๒.๑) ๒)

(๒) การจัดที่ดินตามมาตรา ๑๙ (๓) (๖) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติร่างระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. .... ตามที่ ส.ป.ก. เสนอ โดยในการนำเสนอดังกล่าว ส.ป.ก. ให้เหตุผลตอนหนึ่งว่า ควรมีการเปลี่ยนจากคำสั่งเป็นระเบียบ เนื่องจากเป็นการมอบอำนาจที่มีความต่อเนื่องมิได้จบไปในคราวเดียว

ภายหลังจากที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบ ได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ [๒๙๑] โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๓) (๖)

---

[๒๙๑] บันทึกเรื่อง การมอบอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ (เรื่องเสร็จที่ ๒๒๐/๒๕๔๙) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ให้ความเห็นไว้ความว่า “การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินในกรณีต่าง ๆ วาจะกระทำได้เพียงใด และกำหนดให้เลขาธิการ ส.ป.ก. มีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามระเบียบดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดกิจการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. มิใช่เป็นการมอบอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะการอนุญาตให้ใช้ที่ดินไม่ใช่เป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะตัวของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากแต่เป็น

และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ เรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ซึ่งสามารถกล่าวถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาต โดยแบ่งตามผู้ใช้อำนาจพิจารณาอนุญาตได้ดังนี้

(๒.๑) เลขาธิการ ส.ป.ก.

(๒.๑.๑) หลักเกณฑ์และเงื่อนไข

(๒.๑.๑.๑) ผู้มีสิทธิยื่นคำขอ

ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร เป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขออนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ระเบียบฯ ข้อ ๔)

(๒.๑.๑.๒) เลขาธิการ ส.ป.ก. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอ นอกเหนือจากที่มอบอำนาจไปตาม (๒.๒) และนอกเหนือจากอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๒.๓) ใช้ที่ดินในกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ระเบียบฯ ข้อ ๔) ดังนี้

ก. กิจการชลประทานขนาดกลาง และกิจการชลประทานขนาดใหญ่ (ระเบียบฯ ข้อ ๑๑)

ข. กิจการนันทนาการที่มีเนื้อที่มากกว่า ๑๕ ไร่ (ระเบียบฯ ข้อ ๑๕)

(๒.๑.๒) วิธีการและขั้นตอน

วิธีการและขั้นตอนแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคำขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นไปตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๘๕๕/๒๕๖๑ เรื่อง การกำหนดแบบและขั้นตอนแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคำขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน สั่ง ณ วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ (ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบฯ ข้อ ๑๘) โดยผู้มีสิทธิยื่นคำขอสามารถยื่นคำขอได้ตามแบบคำขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๒๙ ก.) และแบบบันทึกรับรองการปฏิบัติตามเงื่อนไขการได้รับอนุญาต (ส.ป.ก.๔-๓๐ ก.) พร้อมเอกสารประกอบคำขอได้ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(๒.๒) ผู้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการ ส.ป.ก.

(๒.๒.๑) หลักเกณฑ์และเงื่อนไข

(๒.๒.๑.๑) ผู้มีสิทธิยื่นคำขอ

ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร เป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขออนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ระเบียบฯ ข้อ ๔)

เพียงส่วนหนึ่งของนโยบายที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดตามมาตรา ๑๙ เมื่อระเบียบดังกล่าวเป็นการกำหนดหน้าที่ให้เลขาธิการ ส.ป.ก. ปฏิบัติราชการ และมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น และไม่ได้ห้ามการมอบอำนาจไว้ เลขาธิการ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเทาอธิบดี จึงอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการตามระเบียบดังกล่าวแทนได้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔”

(๒.๒.๑.๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ แทนเลขาธิการ ส.ป.ก. (ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๙๗๓/๒๕๖๕ เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน และมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาการปฏิบัติตามเงื่อนไขในหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๓๑ ก.) สั่ง ณ วันที่ ๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๕) ดังต่อไปนี้

ก. การใช้ที่ดินเพื่อการศึกษาให้ใช้ได้ดังต่อไปนี้ (คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๙๗๓/๒๕๖๕ ประกอบระเบียบฯ ข้อ ๖)

ก.๑ โรงเรียนระดับอนุบาล เนื้อที่ไม่เกิน ๑๒ ไร่

ก.๒ โรงเรียนระดับประถมศึกษา เนื้อที่ไม่เกิน ๒๕ ไร่

ก.๓ โรงเรียนระดับมัธยม เนื้อที่ไม่เกิน ๕๐ ไร่

กรณีขอใช้ที่ดินสำหรับโรงเรียนที่มีการสอนหลายระดับ ให้ใช้เนื้อที่สำหรับโรงเรียนในระดับสูงกว่าสถานที่ตั้งจะต้องอยู่ไม่ห่างจากชุมชนมากจนเกินไปและอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม

ข. การใช้ที่ดินเพื่อการอนามัยและสาธารณสุขให้ใช้ได้ดังต่อไปนี้ (คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๙๗๓/๒๕๖๕ ประกอบระเบียบฯ ข้อ ๗)

ข.๑ สถานบริการสาธารณสุขชุมชน เนื้อที่ไม่เกิน ๓ ไร่

ข.๒ สถานีอนามัย เนื้อที่ไม่เกิน ๑๐ ไร่

ข.๓ โรงพยาบาล เนื้อที่ไม่เกิน ๒๐ ไร่

ค. การใช้ที่ดินเพื่อการศาสนาให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ไม่เกิน ๑๕ ไร่ สำหรับจัดตั้ง ศาสนสถานตามประเพณีนิยมแห่งท้องถิ่น (คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๙๗๓/๒๕๖๕ ประกอบระเบียบฯ ข้อ ๘)

ง. การใช้ที่ดินเพื่อกิจการไฟฟ้าประปา ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็นแก่การนั้น (คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๙๗๓/๒๕๖๕ ประกอบระเบียบฯ ข้อ ๙)

จ. การใช้ที่ดินเพื่อสร้างถนนทางลำเลียง ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็นแก่การนั้น (คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๙๗๓/๒๕๖๕ ประกอบระเบียบฯ ข้อ ๑๐)

ฉ. การใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างหรือปรับปรุงแหล่งน้ำเพื่อการประกอบเกษตรกรรม เช่น ขุดคู คลอง สระน้ำ ฝาย อ่างเก็บน้ำ เป็นต้น ให้ใช้ได้

ตามจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็นแก่การนั้น ยกเว้นโครงการชลประทานขนาดกลางและขนาดใหญ่ (คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๙๗๓/๒๕๖๕ ประกอบระเบียบฯ ข้อ ๑๑)

ช. การใช้ที่ดินเพื่อจัดสร้างสถานที่ราชการและรัฐวิสาหกิจ ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ไม่เกิน ๕ ไร่ (คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๙๗๓/๒๕๖๕ ประกอบระเบียบฯ ข้อ ๑๒)

ซ. การใช้ที่ดินเพื่อส่งเสริมการเกษตร ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่จำเป็นและเหมาะสม (คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๙๗๓/๒๕๖๕ ประกอบระเบียบฯ ข้อ ๑๓)

ฌ. การใช้ที่ดินเพื่อสร้างสถานที่จัดเป็นนันทนาการ ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ไม่เกิน ๒๐ ไร่ (คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๙๗๓/๒๕๖๕ ประกอบระเบียบฯ ข้อ ๑๕)

ญ. การใช้ที่ดินเพื่อจัดสร้างศาลาประจำหมู่บ้าน ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน หรือห้องสมุด ให้ใช้ได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่รวมกันไม่เกิน ๑ ไร่ (คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๙๗๓/๒๕๖๕ ประกอบระเบียบฯ ข้อ ๑๖)

อนึ่ง หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะมอบอำนาจให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดก็ให้สามารถมอบอำนาจได้ (คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๙๗๓/๒๕๖๕ วรรคสอง)

(๒.๒.๒) วิธีการและขั้นตอน

วิธีการและขั้นตอนแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคำขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นไปตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๙๗๓/๒๕๖๕ เป็นไปตามหนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๙๘๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๘ โดยผู้มีสิทธิยื่นคำขอสามารถยื่นคำขอได้ตามแบบคำขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๒๙ ก.) และแบบบันทึกรับรองการปฏิบัติตามเงื่อนไขการได้รับอนุญาต (ส.ป.ก.๔-๓๐ ก.) พร้อมเอกสารประกอบคำขอได้ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

นอกจากที่กล่าวมา เลขาธิการ ส.ป.ก. ได้ออกคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๔๐๓/๒๕๖๗ เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ระหว่าง ๑๖ หน่วยงาน สั่ง ณ วันที่ ๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๗ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน โดยให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีอยู่ในอำนาจพิจารณาของเลขาธิการ ส.ป.ก. ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ เฉพาะในส่วนของกิจการหรือพื้นที่ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ระหว่าง ส.ป.ก. กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมพัฒนาที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ (องค์การมหาชน) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มูลนิธิปิดทองหลังพระสืบสานแนวพระราชดำริ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๖ ซึ่ง ส.ป.ก. ได้จัดส่ง

คำสั่งดังกล่าว แบบและแนวทางขั้นตอนการปฏิบัติในการพิจารณาคำขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ระหว่าง ๑๖ หน่วยงาน ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดถือปฏิบัติตามหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๒.๑/ว๑๕๒๑ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๗ แล้ว โดยผู้มีสิทธิยื่นคำขอสามารถยื่นคำขอได้ตามแบบคำขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ ได้ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

อนึ่ง หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะมอบอำนาจต่อให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดปฏิบัติราชการแทนก็ให้สามารถมอบอำนาจได้ (คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๔๐๓/๒๕๖๗ วรรคสี่)

(๒.๓) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒.๓.๑) หลักเกณฑ์และเงื่อนไข

(๒.๓.๑.๑) ผู้มีสิทธิยื่นคำขอ

ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร เป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขออนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ระเบียบฯ ข้อ ๔)

(๒.๓.๑.๒) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตใช้ที่ดินในกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน นอกจากข้อ (๒.๑) และ (๒.๒) หรือการขอใช้ที่ดินเกินจำนวนที่กำหนดไว้ตามข้อ (๒.๑) และ (๒.๒) ตามความจำเป็นเพื่อกิจการนั้น (ระเบียบฯ ข้อ ๑๗)

(๒.๓.๒) วิธีการและขั้นตอน

วิธีการและขั้นตอนแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคำขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นไปตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๘๕๕/๒๕๖๑ เรื่อง การกำหนดแบบและขั้นตอนแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคำขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน สั่ง ณ วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ (ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบฯ ข้อ ๑๘) โดยผู้มีสิทธิยื่นคำขอสามารถยื่นคำขอได้ตามแบบคำขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๒๙ ก.) และแบบบันทึกรับรองการปฏิบัติตามเงื่อนไขการได้รับอนุญาต (ส.ป.ก.๔-๓๐ ก.) พร้อมเอกสารประกอบคำขอได้ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

อนึ่ง วิธีการและขั้นตอนแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคำขออนุญาตใช้ที่ดินของวัดหรือสำนักสงฆ์ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีเนื้อที่เกินกว่า ๑๕ ไร่ ต้องดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง ขั้นตอนและแนวทางในการพิจารณาการขอใช้ที่ดินของวัดหรือสำนักสงฆ์ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีเนื้อที่เกินกว่า ๑๕ ไร่ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๒ หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/ว๕๗๖๙ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๒ และมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๘ เรื่องที่ ๓.๒

๒.๑.๓) พลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ และโครงการของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

การขอและพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินเพื่อประกอบกิจการพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ และโครงการของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ต้องดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ ๓๑/๒๕๖๐ สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้และค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

๒.๑.๓.๑) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับความยินยอมหรืออนุญาต

(๑) คุณสมบัติของผู้ขอรับความยินยอมหรืออนุญาต

(๑.๑) บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล

(๑.๒) มีความสามารถตามกฎหมาย

(๑.๓) มีวัตถุประสงค์ตรงตามกิจการหรือโครงการที่ขอรับความยินยอมหรืออนุญาต

(๒) ลักษณะของกิจการหรือโครงการที่ขอรับความยินยอมหรืออนุญาตเป็นไปตามกฎกระทรวงฯ ข้อ ๒ ดังนี้

(๒.๑) กิจการพลังงาน ได้แก่

(๒.๑.๑) กิจการปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่ได้รับสัมปทานก่อนวันที่คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ใช้บังคับ

กิจการปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่ได้รับสัมปทานก่อนวันที่คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ใช้บังคับ อาจเป็นกิจการใดกิจการหนึ่งดังต่อไปนี้

(๒.๑.๑.๑) กิจการที่ผู้รับสัมปทานได้รับความยินยอมตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ [๒๙๒] ก่อนคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ใช้บังคับ (คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ข้อ ๔)

ทั้งนี้ ผู้ได้รับความยินยอมต้องยื่นคำขอตามแบบที่เลขาธิการ ส.ป.ก. กำหนด พร้อมด้วยเอกสารหรือหลักฐานภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่

---

[๒๙๒] ศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๓๗/๒๕๖๐ พิพากษาให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุผลว่าเป็นการดำเนินการออกระเบียบฯ ไปโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

กฎกระทรวงฯ ใช้บังคับ [๒๙๓] (คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ข้อ ๑ ประกอบข้อ ๔) และจะได้รับความยินยอมเพียงเท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่จากที่ได้รับความยินยอมตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เท่านั้น

(๒.๑.๑.๒) กิจการที่ผู้รับสัมปทานเข้าใช้ที่ดินโดยยังไม่ได้รับความยินยอมตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ (คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ข้อ ๕)

ทั้งนี้ ผู้ได้รับสัมปทานต้องยื่นคำขอตามแบบที่เลขาธิการ ส.ป.ก. กำหนด พร้อมด้วยเอกสารหรือหลักฐานภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่กฎกระทรวงฯ ใช้บังคับ (คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ข้อ ๑ ประกอบข้อ ๕)

(๒.๑.๑.๓) กิจการที่ผู้รับสัมปทานไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอสงวนไว้ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๒ เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้ชะลอการให้ความยินยอมและระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ดังกล่าวขยายออกไปเท่ากับระยะเวลาที่ไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอสงวนได้ (คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ข้อ ๖) ตั้งแต่คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐

ทั้งนี้ ผู้ได้รับสัมปทานต้องยื่นคำขอตามแบบที่เลขาธิการ ส.ป.ก. กำหนด พร้อมด้วยเอกสารหรือหลักฐานภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่กฎกระทรวงฯ ใช้บังคับ (คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ข้อ ๑ ประกอบข้อ ๕ และข้อ ๖)

(๒.๑.๒) กิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานลมที่ได้รับอนุญาตตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ก่อนวันที่คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ใช้บังคับ

ทั้งนี้ ผู้ได้รับอนุญาตฯ ต้องยื่นคำขอตามแบบที่เลขาธิการ ส.ป.ก. กำหนด พร้อมด้วยเอกสารหรือหลักฐานภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่กฎกระทรวงฯ ใช้บังคับ (คำสั่งหัวหน้า ค.ส.ช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ข้อ ๑ ประกอบข้อ ๔)

(๒.๑.๓) กิจการระบบโครงข่ายพลังงานตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน

กิจการดังกล่าวข้างต้น ต้องเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับนโยบายพลังงานของประเทศหรือนโยบายเกี่ยวกับการจัดหาพลังงานหรือสร้างความมั่นคงในการผลิตพลังงานตามมติคณะรัฐมนตรี หรือแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย

---

[๒๙๓] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๑๓๒ ก วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๖๐

พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘ และแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ แผนบริหารจัดการน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ และแผนบริหารจัดการก๊าซธรรมชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ ทั้งนี้ให้รวมถึงกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงแผนซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในภายหลังด้วย (กฎกระทรวงฯ ข้อ ๓ วรรคหนึ่ง) นอกจากนี้ กิจการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการด้วย (กฎกระทรวงฯ ข้อ ๓ วรรคสอง)

ระบบโครงข่ายพลังงาน ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน คือ ระบบโครงข่ายพลังงานตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยเมื่อพิจารณาตามความในมาตรา ๕ ระบบโครงข่ายพลังงาน ประกอบด้วย ระบบโครงข่ายไฟฟ้า และระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ ซึ่งระบบโครงข่ายไฟฟ้า ประกอบด้วยระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้า ส่วนระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ ประกอบด้วยระบบส่งก๊าซธรรมชาติ และระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ

ระบบส่งไฟฟ้าเป็นระบบที่มีการนำไฟฟ้าจากระบบผลิตไฟฟ้าไปยังระบบจำหน่ายไฟฟ้า นอกจากนี้ระบบส่งไฟฟ้า ยังหมายความรวมถึงศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าที่ใช้ในการควบคุมระบบส่งไฟฟ้าด้วย

ระบบจำหน่ายไฟฟ้าเป็นระบบที่มีการนำไฟฟ้าจากระบบส่งไฟฟ้าหรือระบบผลิตไฟฟ้า ไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งมิใช่ผู้รับใบอนุญาต นอกจากนี้ระบบจำหน่ายไฟฟ้ายังหมายความรวมถึงศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าที่ใช้ในการควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้าด้วย

ระบบส่งก๊าซธรรมชาติเป็นระบบท่อที่ใช้ในการรับก๊าซธรรมชาติจากจุดซื้อขายก๊าซธรรมชาติ และส่งถึงจุดจ่ายก๊าซธรรมชาติ หรือระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาติหรือโรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หรือโรงไฟฟ้าผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน รวมถึงอุปกรณ์หรือสิ่งอื่นอันเป็นสิ่งจำเป็นในการรับและส่งก๊าซธรรมชาติ

ระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาติเป็นระบบท่อที่ต่อจากระบบส่งก๊าซธรรมชาติ รวมถึงอุปกรณ์หรือสิ่งอื่นอันเป็นสิ่งจำเป็นในการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ

ทั้งนี้ ระบบโครงข่ายพลังงานไม่หมายความรวมถึงระบบผลิตไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือการผลิตก๊าซธรรมชาติตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(๒.๑.๔) การดำเนินการอันเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ได้รับความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตาม (๒.๑.๑) (๒.๑.๒) และ (๒.๑.๓)

ตัวอย่างการดำเนินการอันเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ได้รับอนุญาตให้ผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานลมตาม (๒.๑.๒) เช่น ถนนและท่อร้อยสายใต้ดินระหว่างเสากังหันลมแต่ละต้น

(๒.๒) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ได้แก่

(๒.๒.๑) การสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่ หรือการทำเหมืองใต้ดินที่ได้รับความยินยอมตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ก่อนวันที่คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับ

ทั้งนี้ ผู้ได้รับความยินยอมต้องยื่นคำขอตามแบบที่เลขาธิการ ส.ป.ก. กำหนด พร้อมด้วยเอกสารหรือหลักฐานตามที่ระบุในแบบคำขอภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่กฎกระทรวงฯ ใช้บังคับ (คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ข้อ ๑ ประกอบข้อ ๔) และจะได้รับความยินยอมฯ เพียงเท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่จากที่ได้รับความยินยอมตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เท่านั้น

(๒.๒.๒) การดำเนินการอันเกี่ยวเนื่องกับการสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่ หรือการทำเหมืองใต้ดินที่ได้รับความยินยอมให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตาม (๒.๒.๑)

ตัวอย่างการดำเนินการอันเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ได้รับความยินยอมฯ ตาม (๒.๒.๑) เช่น ทางลำเลียงหรือขนแร่ สถานที่เก็บแร่ สถานที่กองมูลดินทราย ที่รวมน้ำขุ่นข้น ที่พักคนงาน สถานที่โม่แร่หรือแต่งแร่ รวมทั้งที่เก็บเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำเหมืองแร่และอื่น ๆ

(๒.๓) โครงการของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ได้แก่

(๒.๓.๑) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งและระบบโลจิสติกส์

(๒.๓.๒) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโครงข่ายในระบบโทรคมนาคม

(๒.๓.๓) โครงการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการ

โครงการที่กล่าวมาดังกล่าวข้างต้นต้องอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการด้วย (กฎกระทรวงฯ ข้อ ๓ วรรคสอง)

ทั้งนี้ การติดตั้งเสา-รับส่งสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ (ฉบับที่ ๒) ประกาศ ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑.๕

ตามหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/ ว ๑๑๗๑ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๓ นั้น ถือเป็นโครงการของรัฐ ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ที่เป็นการพัฒนาโครงข่ายในระบบโทรคมนาคม ซึ่งเข้าข่ายลักษณะกิจการที่ต้องขออนุญาตฯ ตามกฎกระทรวงฯ ข้อ ๒ (๓) (ข)

(๓) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่จะให้ความยินยอมหรืออนุญาต

ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่จะให้ความยินยอมหรืออนุญาตได้ต้องเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ต้องไม่เป็นที่ดินที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๓.๑) ไม่เป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้รับพระราชทาน (กฎกระทรวงฯ ข้อ ๙ (๑))

(๓.๒) ไม่เป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้รับการบริจาคเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กฎกระทรวงฯ ข้อ ๙ (๒))

(๓.๓) ไม่เป็นที่ดินที่อยู่ในโครงการพระราชดำริหรือโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กฎกระทรวงฯ ข้อ ๙ (๓))

๒.๑.๓.๒) การใช้และค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การใช้และค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้และค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้ และค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓ และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้ และค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๖

๒.๑.๔) ที่อยู่อาศัยและกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอื่น

การจัดที่เพื่อการอยู่อาศัยของ ส.ป.ก. ก่อนประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ และประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ มีผลใช้บังคับ เป็นการจัดให้เกษตรกรโดยอาศัยอำนาจตามบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ให้หมายความรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย โดยการจัดที่อยู่อาศัยให้เกษตรกร ส.ป.ก. ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๘ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่องที่ ๓.๙ ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย

(๑.๑) อยู่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินและมีแปลงเกษตรกรรมโดยรอบ มีค่าเฉลี่ยพื้นที่เกษตรกรรมเหมาะสมต่อ ๑ หน่วยพื้นที่ชุมชน

(๑.๒) มีศักยภาพด้านการคมนาคม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม การศึกษา สาธารณสุข

(๑.๓) เหมาะสมด้านภูมิประเทศ

(๒) การจำแนกพื้นที่การใช้ประโยชน์ ให้ทำโดยการประสานผังเมือง จังหวัด อำเภอเพื่อกำหนดแผนผังชุมชน

(๓) ประเภทกิจการที่จัดที่ดินให้ คือ ที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยให้แก่เกษตรกรที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน

การจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยให้แก่เกษตรกร ส.ป.ก. ได้กำหนดแนวทางการคัดเลือกเกษตรกร โดยให้จัดให้แก่

(๓.๑) เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมแล้ว (ได้รับ ส.ป.ก.๔-๐๑ แล้ว) ไม่ต้องนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรใหม่ เนื่องจากมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรอยู่แล้ว [๒๙๔]

(๓.๒) เกษตรกรรับจ้าง หรือเป็นผู้มีอาชีพเกษตรกรรม แต่ยังไม่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ต้องนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด พิจารณาคัดเลือกเกษตรกรตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อไป [๒๙๕]

(๓.๓) คู่สมรสของเกษตรกรโดย

(๓.๓.๑) นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด พิจารณาคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕

(๓.๓.๒) คู่สมรสซึ่งได้รับการจัดที่ดินแล้วโอนสิทธิให้โดยในกรณีนี้ไม่ต้องนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาคัดเลือกใหม่ เนื่องจากการรับโอนสิทธิ ผู้รับโอนสิทธิต้องมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรอยู่แล้ว [๒๙๖]

(๔) จำนวนเนื้อที่ที่ดินที่จัดให้สำหรับการอยู่อาศัยไม่เกิน ๒ งาน โดยหากมีเหตุผลความจำเป็นคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยเกินกว่า ๒ งานได้ แต่ถ้าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่อนุญาต ให้นำที่ดินไปจัดให้ผู้เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยต่อไป

(๕) หลักเกณฑ์การพิจารณาในการจัดที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีดังนี้

(๕๑) ที่ดินอยู่ในพื้นที่ที่จำแนกไว้สำหรับการอยู่อาศัย

---

[๒๙๔] กองนิติการ ส.ป.ก., “หนังสือที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๑๘๑๘ เรื่อง การจัดที่อยู่อาศัยให้เกษตรกร,” ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖.

[๒๙๕] สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, “หนังสือที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๕๘๔ เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนแก่เกษตรกร,” ๙ มิถุนายน ๒๕๔๗.

[๒๙๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒๙๕), ข้างต้น

(๕.๒) จำนวนที่ดินที่อยู่อาศัยต้องเหมาะสมกับภาวะความจำเป็นของท้องถิ่น

(๕.๓) ไม่ขัดต่อกฎหมายและความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๖) สิทธิที่ให้แก่เกษตรกรสำหรับการอยู่อาศัย คือ สิทธิอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินอยู่อาศัย (ส.ป.ก.๔-๐๑ ช.)

ภายหลังประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ และประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ มีผลใช้บังคับ การจัดที่เพื่อการอยู่อาศัยของ ส.ป.ก. เป็นการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยถือเป็นกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่อยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๘ ข้อ ๒ (๕) และประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑.๕ ซึ่งพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวก็คือ “เขตที่ดินชุมชน” ตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

การอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่ดินชุมชน เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

๒.๑.๔.๑) การกำหนด “เขตที่ดินชุมชน”

ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓ กำหนดนิยาม “เขตที่ดินชุมชน” หมายความว่า ชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่สำหรับการจัดที่ดินเพื่อกิจการที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในการจัดการที่อยู่อาศัย กิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓)

พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งข้อ ๔ ของประกาศดังกล่าวกำหนดว่า การกำหนดเขตที่ดินชุมชนสำหรับการจัดที่ดินเพื่อกิจการที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในการจัดการที่อยู่อาศัยหรือกิจการสาธารณูปโภคหรือกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) ลักษณะการตั้งถิ่นฐาน มีการตั้งถิ่นฐานหนาแน่นเป็นชุมชน โดยมีรูปแบบการตั้งถิ่นฐานที่อยู่รวมกันมาเป็นเวลาอันสมควร มีการพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัยใหม่ มีการตั้งถิ่นฐานแบบกระจัดกระจาย ตามพื้นที่เกษตรกรรมและตั้งถิ่นฐานโดยปลูกสร้างบ้านเรือนตามแนวของถนนหรือแนวของริมสองฝั่งแม่น้ำ ลำคลองตามสภาพภูมิประเทศ

(๒) เป็นศูนย์กลางด้านการศึกษา พาณิชยกรรม เกษตรอุตสาหกรรม การคมนาคมการขนส่ง การท่องเที่ยว หรือการบริการสาธารณสุข เป็นต้น

(๓) มีจำนวนครัวเรือนไม่น้อยกว่า ๔๐ ครัวเรือน หรือความหนาแน่นของประชากร ตั้งแต่ ๑ - ๑๒ คน/ไร่ ตามมาตรฐานการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย สำหรับเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก

สำหรับการกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยและกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ (ฉบับที่ ๒) ประกาศ ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๘ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่องที่ ๓.๙ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๔ เรื่องที่ ๙ วาระจรเรื่องที่ ๖ รับทราบการกำหนดขอบเขตวงรอบที่ดินชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้อนุญาตให้ดำเนินการจัดที่ดินชุมชนแล้ว ๑๐,๔๙๕ ชุมชน หากมีการดำเนินการตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ ย่อมถือเป็น“เขตที่ดินชุมชน” ตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

นอกจากการกำหนด “เขตที่ดินชุมชน” ดังกล่าวมาประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๕ ยังกำหนดให้ ส.ป.ก. ดำเนินการกำหนดผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตที่ดินชุมชน โดยอาจประสานกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดผังดังกล่าวด้วย

๒.๑.๔.๒) ผู้มีสิทธิยื่นคำขอ

ผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับการจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่ดินชุมชน

ต้องเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๘ ในประเภทกิจการที่ยื่นคำขอรับอนุญาต และเกษตรกรตามบทนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และ/หรือเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังกล่าวในข้อ ๓.๘.๗.๓ ๑.๒.๑) แล้วแต่กรณี

๒.๑.๔.๓) ประเภทกิจการ

ผู้มีสิทธิยื่นคำขอสามารถยื่นคำขอใช้ที่ดินเพื่อกิจการตามประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่ดินชุมชน ซึ่งรวมถึงที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยได้ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๘ ประกอบหนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๒๒๙๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๘ แนวทางการปฏิบัติงานตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และบัญชีรายการกิจการอื่น ๆ ที่แนบท้ายประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ดังกล่าวในข้อ ๓.๘.๗.๓ ๑.๒.๓) แล้วแต่กรณี

๒.๑.๔.๔) จำนวนเนื้อที่ที่ดินที่จะได้รับอนุญาต

เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า จะพบว่าบทบัญญัติดังกล่าว มอบให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้พิจารณาจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่จะจัดให้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกิน ๕๐ ไร่ โดยปัจจุบันคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาตามเหตุผลและความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ โดยพิจารณาจากประเภท ทุน และความสามารถในการดำเนินกิจการ (มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๘ หลักเกณฑ์ วิธีการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน)

๒.๑.๔.๕) วิธีการจัดที่ดิน

หากพิจารณาตามความในมาตรา ๓๐ วรรคห้า จะพบว่าวิธีการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมี ๔ วิธี คือ การเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ แต่หากพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๓ นิยาม “สัญญา” และข้อ ๗ ประกอบกัน จะพบว่า วิธีการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวให้แก่บุคคลสัญชาติไทยมี ๔ วิธี คือ การเช่า เช่าซื้อ ซื้อ

หรือเข้าทำประโยชน์ และวิธีการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่คนต่างด้าวมี ๒ วิธี คือ การเช่า และการเข้าทำประโยชน์

อย่างไรก็ตาม ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๗ ประกาศ ณ วันที่ ๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๗ ข้อ ๗ กำหนดว่า เมื่อผู้มีอำนาจได้พิจารณาอนุญาตตามคำขอ (คำขอรับอนุญาตการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใน “เขตที่ดินชุมชน” ตามข้อ ๒.๑.๔.๑) แล้ว นอกจากการดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กรณีการอนุญาตการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยสำหรับบุคคลที่ได้รับการจัดที่ดิน ให้จัดทำสัญญาเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ที่อยู่อาศัย) (ส.ป.ก.๔ - ๐๑ ช.) แนบท้ายสัญญาดังกล่าว

(๒) การอนุญาตอื่นนอกเหนือจาก (๑) ให้จัดทำเป็นสัญญาเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้เรียกเก็บค่าตอบแทนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(๓) ในกรณีที่การดำเนินการตาม (๑) และ (๒) เป็นการอนุญาตการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้จัดทำเป็นสัญญาเช่า โดยให้เรียกเก็บค่าตอบแทนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

ดังนั้น ในเขตที่ดินชุมชนจึงมีการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๒ วิธีการ คือ การเช่าและการเข้าทำประโยชน์ ส่วนการเช่าซื้อและซื้อในทางปฏิบัติยังไม่มีการดำเนินการทั้งในและนอกเขตที่ดินชุมชน

๒.๑.๔.๖) ระยะเวลาการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์

ส.ป.ก. ได้อาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๙ ออกประกาศ ส.ป.ก. เรื่อง หลักเกณฑ์กำหนดระยะเวลาการเช่าและการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดให้จัดทำสัญญาเช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร มีระยะเวลาการเช่าคราวละไม่เกิน ๓ ปี เว้นแต่เป็นกิจการ

ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้โดยเฉพาะให้ทำสัญญาเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่นที่กล่าวมาในข้อ ๒.๑.๔.๕) วรรคสอง (๑) และ (๒) และให้จัดทำสัญญาเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร หรือมีที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นสมควรกำหนดให้จัดทำสัญญาเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่นที่กล่าวมาในข้อ ๒.๑.๔.๕) วรรคสอง (๑) และ (๒) มีระยะเวลาตามความเหมาะสมของแต่ละกิจการหรือตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นสมควร ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๔ เรื่องที่ ๑๐ วาระจรเรื่องที่ ๘ มีมติกำหนดระยะเวลาการเช่าที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ไม่เกิน ๒๐ ปี โดยนอกจากที่กล่าวมาประกาศ ส.ป.ก. ฉบับดังกล่าว ยังได้กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการต่อสัญญาทั้ง ๒ ประเภทไว้ด้วย

ปัจจุบัน ส.ป.ก. ยังไม่ได้กำหนดระยะเวลาการเช่าซื้อไว้

เนื่องจากในทางปฏิบัติ ส.ป.ก. ยังไม่ได้ดำเนินการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยวิธีการจัดให้เช่าซื้อ

๒.๑.๔.๗) ค่าเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๐ วรรคห้า และมาตรา ๑๙ (๑๒) ประกอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ ออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อัตราค่าตอบแทนกรณีที่อยู่อาศัย และการลดอัตราค่าตอบแทนการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้แล้ว ซึ่งในประกาศฉบับดังกล่าวคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดอัตราค่าตอบแทนเป็นจำนวนร้อยละของ “มูลค่าทรัพย์สิน” [๒๙๗] ต่อปี (รวมถึงการยกเว้นค่าตอบแทน) ตามกลุ่มประเภทกิจการ และที่อยู่อาศัย และให้ปรับปรุงอัตราค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นร้อยละ ๙ ของค่าตอบแทนเดิมทุก ๓ ปี

---

[๒๙๗] ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๕

ข้อ ๑ ในประกาศฉบับนี้

“มูลค่าทรัพย์สิน” หมายความว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินที่จัดให้เช่าหรือเข้าทำประโยชน์หรือราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินและมูลค่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่จัดให้เช่าหรือเข้าทำประโยชน์หลังหักค่าเสื่อม

ปัจจุบัน ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดทำสัญญาเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสัญญาเช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวมาในข้อ ๒.๑.๔.๕) วรรคสอง โดยเก็บค่าตอบแทนเป็นรายปีตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวมา ทั้ง ๒ สัญญา ส่วนอัตราค่าเช่าซื้อและอัตราค่าซื้อ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่ได้กำหนด และในทางปฏิบัติ ส.ป.ก. ยังไม่ได้ดำเนินการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยวิธีการจัดให้เช่าซื้อและซื้อ

๒.๑.๔.๘) หลักประกันสัญญา

ส.ป.ก. ได้อาศัยอำนาจประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๕ ข้อ ๔ กำหนดหลักประกันสัญญาไว้ดังนี้

(๑) หลักประกันสัญญาเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้คิดอัตรา ๒ เท่าของอัตราค่าตอบแทนต่อปี โดยยกเว้นไม่เรียกเก็บหลักประกันสัญญาสำหรับการจัดที่อยู่อาศัย

(๒) หลักประกันสัญญาเช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้คิดอัตรา ๒ เท่าของอัตราค่าตอบแทนต่อปี

ปัจจุบัน ส.ป.ก. ยังไม่ได้กำหนดอัตราหลักประกันสัญญาเช่าซื้อและซื้อ เนื่องจากในทางปฏิบัติ ส.ป.ก. ยังไม่ได้ดำเนินการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยวิธีการจัดให้เช่าซื้อและซื้อ

๒.๑.๔.๙) วิธีการ ขั้นตอน และแบบในการยื่นและพิจารณาคำขอ

(๑) การรับคำขอและเอกสารประกอบคำขอ

ผู้มีสิทธิยื่นคำขอตามที่กล่าวมาในข้อ ๒.๑.๔๒) ซึ่งประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประเภทกิจการที่กล่าวมาในข้อ ๒.๑.๔.๓) สามารถยื่นคำขอตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔ และแบบคำขอรับอนุญาตการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หรือมูลค่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างหลังหักค่าเสื่อมตามหลักเกณฑ์การกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนสิ่งปลูกสร้างของกรมธนารักษ์ ณ ปีที่ได้รับอนุญาต

(แบบ ส.ป.ก. ๔-๑๐๙) [๒๙๘] ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือผ่านศูนย์บริการประชาชนออนไลน์ของ ส.ป.ก. [๒๙๙] พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานดังต่อไปนี้

(๑.๑) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือสำเนาใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว

(๑.๒) สำเนาทะเบียนบ้าน

(๑.๓) กรณีผู้ขอเป็นนิติบุคคล ให้ยื่นสำเนาหนังสือรับรองของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทแสดงการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ซึ่งออกให้ไม่เกิน ๖ เดือน พร้อมทั้งวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล

(๑.๔) แผนงานและโครงการ ต้องมีองค์ประกอบดังนี้

(๑.๔.๑) ประเภทของกิจการ

(๑.๔.๒) ประเภทของสิทธิที่ขอรับอนุญาต เช่น ประสงค์จะทำสัญญาเช่าหรือสัญญาเข้าทำประโยชน์

(๑.๔.๓) สถานที่ประกอบกิจการและจำนวนเนื้อที่ที่ต้องการขอรับอนุญาต

(๑.๔.๔) ทุนที่ใช้ดำเนินงานของโครงการ รวมทั้งแผนการเพิ่มทุนในอนาคต

(๑.๔.๕) ลักษณะของการดำเนินงานของโครงการโดยระบุลักษณะการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

(๑.๔.๖) ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานแนวทางการบริหารและการจัดการโครงการ

(๑.๔.๗) ผลตอบแทนโครงการ ระยะเวลาคืนทุนของโครงการและเครื่องชี้วัดอื่น ๆ ที่แสดงโอกาสความสัมฤทธิ์ผลของการประกอบการ

(๑.๔.๘) ประโยชน์ที่คาดว่าเกษตรกรและ สถาบันเกษตรกรจะได้รับ

(๑.๕) แผนผังแบบแปลนการก่อสร้าง

(๑.๖) สำเนาใบอนุญาตให้ประกอบการ

(๑.๗) ความเห็นชุมชนท้องถิ่นว่ากิจการนั้นไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความปลอดภัยของราษฎรในพื้นที่ [๓๐๐]

(๑.๘) ใบมอบอำนาจ

---

[๒๙๘] นำส่งตามหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕ /ว ๔๘๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ พร้อมประกาศ คำสั่ง แบบหนังสือ คำขออุทธรณ์ สัญญา และแนวทางการปฏิบัติงาน

[๒๙๙] ประกาศ ส.ป.ก. เรื่อง ช่องทางอิเล็กทรอนิกส์สำหรับติดต่อ ส.ป.ก. และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๗๒ จังหวัด พ.ศ. ๒๕๖๖ ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๖

[๓๐๐] ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๑

(๑.๙) หนังสือสละสิทธิ (ส.ป.ก.๔-๕๒ ก.) หรือหนังสือยินยอม หรือบันทึกเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์แล้วแต่กรณี

อนึ่ง กรณียื่นคำขอสำหรับกิจการที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นกิจการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประเภทกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๘ ของเกษตรกรหรือบุคคลให้ยื่นคำขอตามแบบ ส.ป.ก. ๔-๑๐๙ พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรอื่นที่ใช้แทนบัตรประจำตัวประชาชนได้ หรือสำเนาหรือภาพถ่ายใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และสำเนาหรือภาพถ่ายทะเบียนบ้าน [๓๐๑] โดยผู้ขออาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นทำการยื่นคำขอ เอกสารและหลักฐานประกอบคำขอแทนได้ [๓๐๒]

เมื่อมีผู้มายื่นคำขอตามแบบ ส.ป.ก. ๔-๑๐๙ พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องรับคำขอ พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐาน เพื่อทำการตรวจสอบจะปฏิเสธไม่รับคำขอ พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานเลยไม่ได้

(๒) การตรวจสอบคำขอ เอกสารและหลักฐาน

ในการตรวจสอบคำขอ เอกสารและหลักฐานนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องตรวจสอบดังต่อไปนี้

(๒.๑) ตรวจสอบว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิได้รับอนุญาตอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้หรือไม่

(๒.๑.๑) เป็นบุคคลธรรมดาและมีความสามารถตามกฎหมายหรือไม่

(๒.๑.๒) เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดหรือไม่

(๒.๑.๓) เป็นเกษตรกรตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ หรือไม่

(๒.๑.๔) เป็นเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถขอรับการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินแปลงนั้นหรือแปลงอื่นได้อีก

---

[๓๐๑] คู่มือการปฏิบัติงานการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดทำโดยสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. หน้า ๑๑

[๓๐๒] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง “คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด ๆ ได้ ในการนี้เจ้าหน้าที่จะดำเนินกระบวนพิจารณาทางปกครองกับตัวคู่กรณีได้เฉพาะเมื่อเป็นเรื่องที่ผู้นั้นมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำการนั้นด้วยตนเองและต้องแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนทราบด้วย”

(๒.๒) ตรวจสอบคำขอว่ามีการกรอกข้อมูลโดยถูกต้อง และครบถ้วนหรือไม่

(๒.๓) ตรวจสอบเอกสารและหลักฐานประกอบคำขอว่าถูกต้องและครบถ้วนหรือไม่

(๒.๔) ตรวจสอบว่า กิจการที่ขออนุญาตอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่จะอนุญาตตามกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ คำพิพากษา ความเห็น และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องหรือไม่

(๓) การออกใบรับคำขอ/การแจ้งให้ผู้ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำขอ และ/หรือเอกสารและหลักฐานประกอบคำขอ

(๓.๑) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ทำการตรวจสอบคำขอ เอกสารและหลักฐานประกอบคำขอแล้วเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วน ให้ออกใบรับคำขอให้แก่ผู้ขอไว้เป็นหลักฐาน [๓๐๓]

(๓.๒) หากพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นว่าคำขอ และ/หรือเอกสารและหลักฐานประกอบคำขอ มีการกรอกข้อมูล และ/หรือแนบเอกสารและหลักฐานประกอบคำขอมาโดยไม่ถูกต้องและ/หรือครบถ้วน ให้แจ้งและบันทึกการแจ้งไว้ในใบรับคำขอ พร้อมคืนคำขอ เอกสารและหลักฐานประกอบคำขอให้ผู้ขอ เพื่อจัดการแก้ไข และ/หรือแนบเอกสารและหลักฐานประกอบคำขอมาให้ถูกต้อง และ/หรือครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดต่อไป ทั้งนี้ หากผู้ขอไม่จัดการแก้ไข และ/หรือแนบเอกสารและหลักฐานประกอบคำขอมาให้ถูกต้อง และ/หรือครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าคำขอนั้นเป็นอันยกเลิก แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ขอที่จะยื่นคำขอใหม่ [๓๐๔]

---

[๓๐๓] ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง และหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๔๘๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ แนวทางปฏิบัติตามระเบียบฯ ข้อ ๑.๓

[๓๐๔] พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๘ ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการรับคำขอจะต้องตรวจสอบคำขอและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ยื่นพร้อมคำขอให้ถูกต้องครบถ้วน หากเห็นว่าคำขอไม่ถูกต้องหรือยังขาดเอกสารหรือหลักฐานใดให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบทันที ถ้าเป็นกรณีที่สามารถแก้ไขหรือเพิ่มเติมได้ในขณะนั้น ให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการแก้ไขหรือยื่นเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมให้ครบถ้วน ถ้าเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ในขณะนั้นให้บันทึกความบกพร่องและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่จะต้องยื่นเพิ่มเติม พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาที่ผู้ยื่นคำขอจะต้องดำเนินการแก้ไขหรือยื่นเพิ่มเติมไว้ในบันทึกดังกล่าวด้วยและให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ยื่นคำขอลงนามไว้ในบันทึกนั้น

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มอบสำเนาบันทึกตามวรรคหนึ่งให้ผู้ยื่นคำขอไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอได้จัดทำคำขอถูกต้องและแนบเอกสารหรือหลักฐานครบถ้วนตามที่ระบุในคู่มือสำหรับประชาชนตามมาตรา ๗ แล้ว หรือได้แก้ไขหรือยื่นเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมครบถ้วนตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่แนะนำหรือตามที่ปรากฏในบันทึกตามวรรคหนึ่งแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะเรียกเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมอื่นใดอีกไม่ได้ และจะปฏิเสธการพิจารณาคำขอนั้นโดยอาศัยเหตุแห่งความไม่สมบูรณ์ของคำขอหรือความไม่ครบถ้วนของเอกสารหรือหลักฐานไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ความไม่สมบูรณ์หรือ

(๔) การตรวจสอบและรวบรวมข้อเท็จจริงและหลักฐานเพิ่มเติม

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ทำการตรวจสอบคำขอ เอกสารและหลักฐานประกอบคำขอแล้วเห็นว่า ถูกต้องและครบถ้วนหรือเมื่อผู้ขอได้ทำการแก้ไข และ/หรือแนบเอกสารประกอบคำขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอจนถูกต้อง และ/หรือครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายควรดำเนินการต่าง ๆ ตามลำดับดังต่อไปนี้

ความไม่ครบถ้วนนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่อหรือทุจริตของพนักงานเจ้าหน้าที่ และเป็นผลให้ไม่อาจอนุญาตได้ ในกรณีนี้ให้ผู้อนุญาตสั่งการตามที่เห็นสมควร และให้ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินคดีกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยไม่ชักช้า (ตรงกับมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตและการให้บริการแก่ประชาชน พ.ศ. ๒๕๖๙ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๗๐)

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗

มาตรา ๒๗ ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี

เมื่อมีผู้ยื่นคำขอเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของคำขอและความครบถ้วนของเอกสาร บรรดาที่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดให้ต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอ หากคำขอไม่ถูกต้อง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแนะนำให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมเสียให้ถูกต้อง และหากมีเอกสารใดไม่ครบถ้วนให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบทันทีหรือภายในไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ในการแจ้งดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของผู้รับคำขอและระบุรายการเอกสารที่ไม่ถูกต้องหรือยังไม่ครบถ้วนให้ผู้ยื่นคำขอทราบพร้อมทั้งบันทึกการแจ้งดังกล่าวไว้ในกระบวนพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย

เมื่อผู้ยื่นคำขอได้แก้ไขคำขอหรือจัดส่งเอกสารตามที่ระบุในการแจ้งตามวรรคสองครบถ้วนแล้วเจ้าหน้าที่จะปฏิเสธไม่ดำเนินการตามคำขอเพราะเหตุยังขาดเอกสารอีกมิได้ เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือกฎและได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา ๒๐ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยพลัน หากเห็นว่าเป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

ผู้ยื่นคำขอต้องดำเนินการแก้ไขหรือส่งเอกสารเพิ่มเติมต่อเจ้าหน้าที่ภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนดหรือภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่อนุญาตให้ขยายออกไป เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว หากผู้ยื่นคำขอไม่แก้ไขหรือส่งเอกสารเพิ่มเติมให้ครบถ้วน ให้ถือว่าผู้ยื่นคำขอไม่ประสงค์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามคำขอต่อไป ในกรณีเช่นนั้นให้เจ้าหน้าที่ส่งเอกสารคืนให้ผู้ยื่นคำขอพร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้ผู้ยื่นคำขอทราบและบันทึกการดำเนินการดังกล่าวไว้

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๕ และหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕ /ว ๔๘๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ แนวทางปฏิบัติตามระเบียบฯ ข้อ ๑.๔ วรรคหนึ่ง

(๔.๑) จัดทำบันทึกเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อมอบหมายให้กลุ่มงานช่างและแผนที่ตรวจสอบรูปแผนที่และเนื้อที่ (กรณีขอใช้ที่ดินที่รังวัดแล้วทั้งแปลง) หรือรังวัดแบ่งแปลงที่ดิน (กรณีขอใช้ที่ดินที่รังวัดแล้วบางส่วน) หรือรังวัดแปลงที่ดิน (กรณีขอใช้ที่ดินที่ไม่มีการรังวัดมาก่อน) และจัดส่งผลการตรวจสอบหรือรังวัดแล้วแต่กรณี พร้อมบันทึกการนำทำการรังวัด (ส.ป.ก./สร. ๑ ข.) แผนที่แปลงที่ดิน (ส.ป.ก./สร. ๕ ก.) แผนที่ต้นร่าง (ส.ป.ก./สร. ๒๒ ก.) แผนที่แสดงแนวเส้นวัดระยะความลึกของแปลงที่ดินและระบุระยะความลึก และภาพถ่ายสภาพแปลงที่ดินและบริเวณโดยรอบ พร้อมระบุเครื่องหมายแสดงทิศในภาพถ่ายตามรูปแปลงที่ดินและระบุวันที่ถ่ายภาพ [๓๐๕] ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

(๔.๒) หากพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเห็นว่าจำเป็นต้องไปตรวจสถานที่ที่ผู้ขอจะใช้ประกอบกิจการที่ขออนุญาต ให้จัดทำบันทึกเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นชอบและลงนามหนังสือแจ้งผู้ขอเพื่อนำพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย และ/หรือที่เกี่ยวข้องไปตรวจสถานที่ตามวันและเวลาที่กำหนด [๓๐๖]

(๔.๓) พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย และ/หรือที่เกี่ยวข้องไปตรวจสถานที่ตามวันและเวลาที่กำหนดในหนังสือแจ้งผู้ขอ โดยในการตรวจสถานที่อย่างน้อย ต้องเป็นไปเพื่อให้ทราบว่า กิจการที่ขออนุญาตอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่จะอนุญาตได้หรือไม่ เช่น กิจการที่ขออนุญาตเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินโดยตรงหรือไม่ กิจการที่ขออนุญาตส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดมลพิษต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความปลอดภัยของราษฎรในพื้นที่ที่ขออนุญาตหรือไม่ บริเวณพื้นที่ใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ขออนุญาตประกอบกิจการตามคำขอ มีผู้ประกอบกิจการประเภทเดียวกันอยู่หรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาถึงความจำเป็นและความต้องการของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินและพื้นที่ใกล้เคียง ทั้งนี้ให้ถ่ายรูปพื้นที่และสถานที่ที่จะขอประกอบกิจการและที่เกี่ยงข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือคณะกรรมการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมในการพิจารณาอนุญาตด้วย

(๔.๔) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายทำการตรวจสถานที่ที่ผู้ขอจะใช้ประกอบกิจการที่ขออนุญาตตาม (๔.๓) แล้ว ให้รวบรวมคำขอ เอกสารและหลักฐานประกอบคำขอ ผลการตรวจสอบและ/หรือรังวัด เอกสารและหลักฐานประกอบผลการตรวจสอบและ/หรือรังวัด และผลการตรวจสถานที่ที่ผู้ขอจะใช้ประกอบกิจการที่ขออนุญาตแล้วจัดทำบันทึกสรุปเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัด พร้อมร่างระเบียบวาระ

---

[๓๐๕] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๗/ว ๒๓๓๘ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ข้อ ๓.๑ และข้อ ๓.๒

[๓๐๖] ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๖ และหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕ /ว ๔๘๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ แนวทางปฏิบัติตามระเบียบฯ ข้อ ๑.๔ วรรคสอง

การประชุมเรื่องเพื่อพิจารณา (ประกอบด้วยเรื่องเดิม ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณาและข้อเสนอ) เห็นชอบให้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาอนุญาตต่อไป [๓๐๗]

(๕) การพิจารณา

อำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ผู้ขอใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม [๓๐๘] แล้วแต่กรณี โดยอาจแยกตามผู้อำนาจพิจารณาอนุญาตได้ดังนี้

(๕.๑) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจพิจารณาอนุญาต กรณีผู้ขอมีสัญชาติไทย (บุคคลธรรมดาสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลตามกฎหมายไทย) โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๕.๑.๑) อนุญาตให้ผู้ขอใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเต็มตามคำขอ

(๕.๑.๒) อนุญาตให้ผู้ขอใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เต็มตามคำขอ

(๕.๑.๓) ไม่อนุญาตให้ผู้ขอใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๕.๒) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กรณีผู้ขอเป็นบุคคลต่างด้าว (ไม่มีสัญชาติไทยหรือไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้ความเห็นแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดรวบรวมสำเนาเอกสารหลักฐานตาม (๔.๓) สำเนาเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินและการคำนวณค่าตอบแทน และสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จัดส่งให้ ส.ป.ก. เพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณา โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณามีอาจมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๕.๒.๑) อนุญาตให้ผู้ขอใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเต็มตามคำขอ

(๕.๒.๒) อนุญาตให้ผู้ขอใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เต็มตามคำขอ

---

[๓๐๗] คู่มือการปฏิบัติงานการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดทำโดยสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. กำหนดแบบรายการตรวจสอบกิจการที่ยื่นคำขอรับการจัดที่ดินในเขตชุมชน แนบท้ายแบบ ส.ป.ก. ๔-๑๐๙ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใช้ประกอบการตรวจสอบ และเสนอความเห็นในเบื้องต้นไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าในการนำเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัดในขั้นตอนนี้ควรดำเนินการตามที่กำหนดในข้อ (๔.๕) นี้

[๓๐๘] ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๗

(๕.๒.๓) ไม่อนุญาตให้ผู้ขอใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อนึ่ง ก่อนหรือหลังคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอนุญาตตาม (๕.๑) หรือเห็นชอบตาม ๕.๒ ผู้เขียนเห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายควรจัดทำบันทึกเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้ากลุ่มการเงินบัญชีและจัดเก็บผลประโยชน์ดำเนินการบันทึกข้อมูลแปลงที่ดินในแบบรายงานข้อมูลการคำนวณราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินสำหรับที่ดินรัฐหรือเอกสารสิทธิที่มิใช่โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ตารางประกอบการคำนวณค่าตอบแทนสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และจัดส่งสำเนาแบบรายงานฯ สำเนาตารางประกอบการคำนวณค่าตอบแทนฯ และสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง (สำเนาแผนที่แปลงที่ดิน (ส.ป.ก./สร. ๕ ก.) สำเนาแผนที่ต้นร่าง (ส.ป.ก./สร. ๒๒ ก.) สำเนาแผนที่แสดงแนวเส้นวัดระยะความลึกของแปลงที่ดินและระบุระยะความลึก สำเนาภาพถ่ายสภาพแปลงที่ดินและบริเวณโดยรอบ พร้อมระบุเครื่องหมายแสดงทิศในภาพถ่ายตามรูปแปลงที่ดินและระบุวันที่ถ่ายภาพ และสำเนาบัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ สำหรับที่ดินซึ่งมีเอกสารสิทธิประเภทอื่นนอกเหนือจากโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) รายตำบล) [๓๐๙] ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อประกอบการจัดทำสัญญาตาม (๖) หรือรวบรวมเรื่องราวตามคำขอ พร้อมเอกสารและหลักฐาน และจัดทำบันทึกเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัดลงนามในหนังสือจัดส่งเรื่องราวตามคำขอ พร้อมเอกสารและหลักฐาน ให้ ส.ป.ก. เพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาตาม (๕.๒) ต่อไป

(๖) การทำสัญญาและการเก็บค่าตอบแทน

เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุญาตหรืออนุญาตไม่เต็มตามคำขอ ให้ดำเนินการดังนี้

(๖.๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจัดทำบันทึกเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัดลงนามในหนังสือแจ้งผู้ขอให้มาทำสัญญา (แบบ ส.ป.ก.๔-๑๑๐) ทั้งนี้หนังสือแจ้งต้องจัดทำภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติอนุญาต หรือ ๑๕ วันนับแต่วันที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้รับแจ้งมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วแต่กรณี โดยต้องระบุในหนังสือแจ้งด้วยว่าให้ผู้ขอมาทำสัญญาและชำระค่าตอบแทน พร้อมวางหลักประกันภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง [๓๑๐]

---

[๓๐๙] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๗/ว ๒๓๓๘ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ข้อ ๓.๒ และข้อ ๓.๓ และหนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๗/ว ๒๒๑๖ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๕ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการคำนวณค่าตอบแทนการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๕ ข้อ ๔.๑ และข้อ ๕

[๓๑๐] ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือ

(๖.๒) เมื่อผู้ขอมาทำสัญญาและชำระค่าตอบแทน พร้อมวางหลักประกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจัดทำบันทึกเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับมอบอำนาจจาก ส.ป.ก. ลงนามในสัญญาจำนวน ๔ ฉบับ พร้อมกับลงนามในหนังสือนำส่งสัญญาทั้ง ๔ ฉบับ พร้อมเอกสารและหลักฐานตาม (๔.๓) (๔.๓) และ (๕) ให้ ส.ป.ก. เพื่อตรวจสอบ (เช่น วิธีการจัดทำสัญญา การลงรายละเอียดในสัญญา การคำนวณและชำระค่าตอบแทนหรือวางหลักประกัน ข้อกำหนดอื่น ๆ ในสัญญา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตลอดจนกระบวนการพิจารณาอนุญาต) [๓๑๑]

อนึ่ง ประเภทสัญญา ระยะเวลาของสัญญาค่าเช่าหรือค่าตอบแทน และหลักประกันสัญญา เป็นไปตามที่กล่าวมาในข้อ ๒.๑.๔.๕) - ๒.๑.๔.๘)

(๖.๓) เมื่อ ส.ป.ก. โดยสำนักกฎหมาย กลุ่มนิติกรรมและสัญญาได้ทำการตรวจสัญญาและ/หรือประสานสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อแก้ไขสัญญาแล้วเห็นว่าถูกต้องและสมบูรณ์ ให้เก็บไว้ที่สำนักกฎหมาย กลุ่มนิติกรรมและสัญญา ๑ ฉบับ และจัดส่งให้สำนักบริหารกองทุนเก็บไว้ ๑ ฉบับ แล้วจัดส่งอีก ๒ ฉบับให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อเก็บไว้ ๑ ฉบับ และมอบให้ผู้ขออีก ๑ ฉบับ [๓๑๒]

เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๘ หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕ /ว ๔๘๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ แนวทางปฏิบัติตามระเบียบฯ ข้อ ๓.๑ วรรคหนึ่ง และคำแนะนำเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดทำโดยกลุ่มนิติกรรมและสัญญา กองนิติการ ส.ป.ก. พ.ศ. ๒๕๔๘ หน้า ๑ และหน้า ๑๘

[๓๑๑] ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๔ หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕ /ว ๔๘๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ นำส่งแบบสัญญาเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๑๑๘) สัญญาเช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๑๑๙) คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๔๖๙/๒๕๔๓ เรื่อง มอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในการจัดทำและลงนามในสัญญาเช่าและสัญญาเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ สั่ง ณ วันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๓ และแนวทางปฏิบัติตามระเบียบฯ ข้อ ๖ การเข้าทำสัญญา

[๓๑๒] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕ /ว ๔๘๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ แนวทางปฏิบัติตามระเบียบฯ ข้อ ๖.๓.๗

(๖.๔) หากผู้ขอไม่มาทำสัญญาภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายดำเนินการดังนี้ [๓๑๓]

(๖.๔.๑) หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจพิจารณาอนุญาตตาม (๕.๑) ให้จัดทำบันทึกเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัดพร้อมร่างระเบียบวาระการประชุมเรื่องเพื่อพิจารณา (ประกอบด้วยเรื่องเดิม ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณาและข้อเสนอ) เพื่อเห็นชอบให้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาเพิกถอนการอนุญาต

(๖.๔.๒) หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ใช้อำนาจพิจารณาอนุญาตตาม (๕.๒) ให้จัดทำบันทึกเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัดพร้อมร่างระเบียบวาระการประชุมเรื่องเพื่อพิจารณา (ประกอบด้วยเรื่องเดิม ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณาและข้อเสนอ) เพื่อเห็นชอบให้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาเห็นชอบให้เพิกถอนการอนุญาตและนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาเพิกถอนการอนุญาตต่อไป

เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นชอบให้เพิกถอนการอนุญาต ให้จัดทำบันทึกเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัดลงนามในหนังสือจัดส่งเรื่อง พร้อมเอกสารและหลักฐานทั้งหมดให้ ส.ป.ก. เพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาเพิกถอนการอนุญาตต่อไป

เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพิกถอนการอนุญาตแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจัดทำบันทึกเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัดลงนามในหนังสือแจ้งการเพิกถอนให้ผู้ขอทราบภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติเพิกถอนการอนุญาตหรือ ๑๕ วันนับแต่วันที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้รับทราบมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เพิกถอนการอนุญาต ตามแบบ ส.ป.ก. ๔-๑๑๑

(๗) การอุทธรณ์

หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือคณะกรรมการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมมีมติไม่อนุญาตหรืออนุญาตไม่เต็มตามคำขอ ให้ดำเนินการดังนี้ [๓๑๔]

---

[๓๑๓] ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๓ หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕ /ว ๔๘๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ แนวทางปฏิบัติตามระเบียบฯ ข้อ ๓.๑ วรรคสอง และคำแนะนำเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดทำโดยกลุ่มนิติกรรมและสัญญา กองนิติการ ส.ป.ก. พ.ศ. ๒๕๔๘ หน้า ๑ และหน้า ๑๘

[๓๑๔] ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือ

(๗.๑) กรณีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติไม่อนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจัดทำบันทึกเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัดลงนามในหนังสือแจ้งมติไม่อนุญาตตามแบบ ส.ป.ก. ๔-๑๑๒ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติ เพื่อให้ผู้ขอใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยยื่นอุทธรณ์ตามแบบ ส.ป.ก. ๔-๑๑๓ ได้ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติ

กรณีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติไม่อนุญาต ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจัดทำบันทึกเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัดลงนามในหนังสือแจ้งมติไม่อนุญาตของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจาก ส.ป.ก. เพื่อให้ผู้ขอใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๗.๒) กรณีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติอนุญาตไม่เต็มตามคำขอ นอกจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ขอมาทำสัญญาและชำระค่าตอบแทน พร้อมวางหลักประกันภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามความในข้อ (๖.๑) แล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งในหนังสือดังกล่าวไปด้วยว่าหากผู้ขอประสงค์จะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ยื่นอุทธรณ์ตามแบบ ส.ป.ก. ๔-๑๑๓ ได้ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติ

กรณีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุญาตไม่เต็มตามคำขอ นอกจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ขอมาทำสัญญาและชำระค่าตอบแทน พร้อมวางหลักประกันภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามความในข้อ (๖.๑) แล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งในหนังสือดังกล่าวไปด้วยว่าหากผู้ขอประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทั้งนี้ หากผู้ขอที่ได้รับอนุญาตไม่เต็มตามคำขอ แจ้งต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดว่าประสงค์จะเข้าใช้ที่ดินและทำสัญญาตามที่ได้รับอนุญาต โดยจะไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องคดี ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายดำเนินการตามข้อ (๖.๒) ต่อไป

(๗.๓) หากผู้ขอใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยยื่นอุทธรณ์ตามแบบ ส.ป.ก.๔-๑๑๓ ณ ส.ป.ก.จังหวัดภายในกำหนดเวลาตาม (๗.๑) วรรคหนึ่ง และ (๗.๒) วรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน

เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๘ หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕ /ว ๔๘๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ แนวทางปฏิบัติตามระเบียบฯ ข้อ ๓.๒ ข้อ ๔ และคำแนะนำเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดทำโดยกลุ่มนิติกรรมและสัญญา กองนิติการ ส.ป.ก. พ.ศ. ๒๕๔๘ หน้า ๑ และหน้า ๑๘ - ๒๐

การปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายตรวจสอบและออกใบรับคำอุทธรณ์การไม่อนุญาตให้แก่ผู้ขอ และเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงนามในหนังสือจัดส่งอุทธรณ์ พร้อมเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้ ส.ป.ก.

ทั้งนี้ หากผู้ขอใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยยื่นอุทธรณ์ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเมื่อพ้นกำหนดเวลาตาม (๗.๑) วรรคหนึ่ง และ (๗.๒) วรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อลงนามในหนังสือแจ้งไม่รับอุทธรณ์ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ [๓๑๕]

(๗.๔) ส.ป.ก. โดยสำนักกฎหมายกลุ่มอุทธรณ์รวบรวมคำอุทธรณ์ เอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด จัดทำบันทึกสรุป พร้อมวาระการประชุมนำเสนอเลขาธิการ ส.ป.ก. เห็นชอบให้นำเสนอคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑/๒๕๕๘ สั่ง ณ วันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณา

(๗.๕) คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อกลั่นกรองคำอุทธรณ์ ตรวจสอบข้อมูล รายละเอียดหลักฐานต่าง ๆ ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ความสมเหตุสมผลในการไม่อนุญาต และเสนอความเห็นเพื่อประกอบการวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(๗.๖) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จากคำอุทธรณ์ ข้อมูล รายละเอียดหลักฐานต่าง ๆ ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ความสมเหตุสมผลในการไม่อนุญาต และความเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินประกอบ

(๗.๗) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ให้ ส.ป.ก. มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อแจ้งผู้ขอทราบภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้รับแจ้งมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๗.๘) หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นด้วยกับอุทธรณ์ของผู้ขอ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัดลงนามในหนังสือแจ้งผู้ขอให้มาทำสัญญา โดยหนังสือแจ้งต้องจัดทำภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และต้องระบุในหนังสือแจ้งด้วยว่า ให้ผู้ขอมาทำสัญญาและชำระค่าตอบแทน พร้อมวางหลักประกันภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง และเมื่อผู้ขอมาทำสัญญาและชำระค่าตอบแทนภายในกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการตามข้อ (๖.๒) ต่อไป

---

[๓๑๕] ผู้เขียนเห็นว่า การไม่รับอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ที่จะมีอำนาจออกคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในกรณีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้นที่จะมีอำนาจออกคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา เนื่องจากยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลา

ทั้งนี้ หากผู้ขอไม่มาทำสัญญาภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจัดทำบันทึกเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นชอบให้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามลำดับ เพื่อพิจารณาเพิกถอนมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ของผู้ขอต่อไป

แต่หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ของผู้ขอ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้รับคำขอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจัดทำบันทึกเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัดลงนามในหนังสือแจ้งผู้ขอเพื่อใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยหนังสือแจ้งต้องจัดทำภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๗๔/๒๕๖๗) ที่อธิบายไว้ในข้อ ๓.๘.๗.๒ สถาบันเกษตรกร ข้อ ๒.๒.๗ การอุทธรณ์การเพิกถอนการอนุญาต ประกอบมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๘ ซึ่งมีมติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเรื่องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ย่อมส่งผลให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยหากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติไม่อนุญาตหรืออนุญาตไม่เต็มตามคำขอ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องแจ้งสิทธิฟ้องคดีให้ผู้ขอทราบตามนัยมาตรา ๔๘ และมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.๒) นอกเขตที่ดินชุม

นอกเขตที่ดินชุมชนอาจมีการใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรรม สาธารณูปโภค พลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ และโครงการของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ที่อยู่อาศัยและกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอื่น โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม กิจการสาธารณูปโภค กิจการพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ และโครงการของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เป็นเช่นเดียวกันกับที่กล่าวมาในข้อ ๒.๑.๑) - ๒.๑.๓) ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตที่ดินชุมชน เป็นตามที่กล่าวมาใน ๒.๑.๔.๒) ผู้มีสิทธิยื่นคำขอ ๒.๑.๔.๓) ประเภทกิจการ ๒.๑.๔.๔) จำนวนเนื้อที่ที่ดินที่จะได้รับอนุญาต ๒.๑.๔.๕) วิธีการจัดที่ดิน ๒.๑.๔.๖) ระยะเวลาการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ ๒.๑.๔.๗) ค่าเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ ๒.๑.๔.๘) หลักประกันสัญญา และ ๒.๑.๔.๙) วิธีการ ขั้นตอน และแบบในการยื่นและพิจารณาคำขอ เฉพาะที่ไม่เกี่ยวกับกิจการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประเภทกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ โดยให้รวมถึงที่อยู่อาศัยของเกษตรกรและบุคคลที่ให้บริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่นั้นด้วย ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็น

การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๘ ข้อ ๒ (๕) เนื่องจากกิจการดังกล่าวต้องตั้งอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ซึ่งก็คือ “เขตที่ดินชุมชน” ตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ดังกล่าวมาในข้อ ๒.๑.๔.๑) การกำหนด “เขตที่ดินชุมชน”

๓.๘.๘ มาตรา ๓๑ การจัดที่ดินให้เกษตรกรเกินกว่าที่กำหนดในมาตรา ๓๐

“ถ้าเกษตรกรผู้ใดต้องการมีสิทธิในที่ดินหรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ (๑) หรือ (๒) และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินที่ขอเพิ่มนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ทำคำร้องยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้ว ให้เสนอคำร้องพร้อมด้วยบันทึกรายงานผลการสอบสวนต่อคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิในที่ดิน หรือได้เช่าที่ดินได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ (๑) หรือ (๒) ทั้งนี้ โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาตเสียได้และจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินหรือสั่งเลิกการเช่าที่ดินดังกล่าวได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามแต่จะเห็นสมควร และนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป”

มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นบทบัญญัติต่อเนื่องจากมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ [๓๑๖] บัญญัติขึ้นเพื่อจัดที่ดินให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมเกินกว่าที่มาตรา ๓๐ (๑) หรือ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติไว้ โดยการให้สิทธิในที่ดินหรือให้สิทธิการเช่าในส่วนที่เกินดังกล่าวแล้วแต่กรณี แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ การจัดที่ดินให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงเป็นการจัดที่ดินให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมเกินกว่าที่มาตรา ๓๐ (๑) หรือ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม

---

[๓๑๖] มาตรา ๓๐ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้ แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน คณะกรรมการจะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมประเภทอื่น เว้นแต่ (๒) จำนวนไม่เกินห้าสิบไร่

(๒) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมเพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา ๒๙ (๒) จำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยไร่

(๓) สถาบันเกษตรกรซึ่งจะนำที่ดินไปจัดให้แก่เกษตรกรตาม (๑) หรือ (๒) เช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อจำนวนเนื้อที่ที่ดินตามแต่คณะกรรมการจะเห็นสมควร

โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติไว้โดยการให้สิทธิในที่ดินหรือให้สิทธิการเช่าในส่วนที่เกินดังกล่าวแล้วแต่กรณี ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจหลักการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๑ ได้โดยละเอียด จึงขอจัดแบ่งหลักการจัดที่ดินให้เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมออกเป็น ๒ ช่วง ดังนี้

๓.๘.๘.๑ ช่วงที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับ [๓๑๗]

ในช่วงนี้ หลักการจัดที่ดินให้เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นไปตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนี้

๑) หลักการจัดที่ดินให้เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ มีดังต่อไปนี้

๑.๑) ที่ดินที่จะนำมาจัดให้เกษตรกรต้องเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

๑.๒) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่จะนำมาจัดให้เกษตรกรมี ๒ ประเภท ดังนี้

๑.๒.๑) ที่ดินของรัฐที่นำมาตามความในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ [๓๑๘] ซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึง ๑๐,๐๐๐ ไร่

๑.๒.๒) ที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามความในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ [๓๑๙]

---

[๓๑๗] มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘ ถึงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๒

[๓๑๘] มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ในกรณีที่ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไป ให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

[๓๑๙] มาตรา ๒๙ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(๒) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (๑) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (๑) หรือ (๒) และแสดงได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าที่กล่าวไว้ใน (๑) หรือ (๒) อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่ต้องไม่เกินหนึ่งพันไร่ ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินรายใดได้แสดงว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าหนึ่งพันไร่อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป ให้คณะกรรมการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

ก. ได้ลงทุนในกิจกรรมการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมากและการลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

ข. เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือที่ยังมีความต้องการอยู่มากภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก

ค. ในการที่จะประกอบกิจการได้ต่อไปนั้นจะต้องมีลักษณะที่ช่วยพัฒนาการเกษตร และช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรได้อย่างกว้างขวางในเรื่องการสาธิต และเป็นตลาดรับซื้อผลิตผลเกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง

ง. เมื่อพ้นสิบห้าปี หากสถาบันเกษตรกรมีความต้องการและสามารถที่จะเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรถือหุ้นในกิจการนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต เสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(๓) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใดหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่ายี่สิบไร่

ในช่วงนี้ ส.ป.ก. ได้นำที่ดินที่ได้มาตามกฎหมายอื่นมาจัดให้เกษตรกรด้วย เช่น ที่ดินพระราชทาน ที่ดินบริจาคโดยเสด็จพระราชกุศล ที่ดินธรณีสงฆ์ ที่ดินที่ราชพัสดุ

๑.๓) ที่ดินตามข้อ ๑.๒) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดให้เกษตรกร ดังนี้

๑.๓.๑) ที่ดินของรัฐตามข้อ ๑.๒.๑) จัดให้เกษตรกรเช่าระยะยาว แต่ห้ามมิให้โอนสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกร

๑.๓.๒) ที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนตามข้อ ๑.๒.๒) จัดให้เกษตรกรเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อ

ในช่วงเวลานี้ ที่ดินที่ได้มาจากการจัดซื้อเป็นที่ราชพัสดุและเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังตามความในมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ [๓๒๐] ส่งผลให้ที่ดินตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหลักทั่วไปที่ปรากฏในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ [๓๒๑] กล่าวคือ เป็นที่ดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน

ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (๓) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ตามขนาดใน (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี และให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่เป็นของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๓๒๐] มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่นให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[๓๒๑] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์สาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนที่ดินที่ได้จากการเวนคืนมี ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามความในมาตรา ๓๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ [๓๒๒]

ที่ดินที่ได้มาตามกฎหมายอื่น มีข้อจำกัดในการนำมาจัดให้แก่เกษตรกร เนื่องจากรับมอบที่ดินมาแบบมีเงื่อนไข เช่น ที่ดินพระราชทาน ที่ดินบริจาคโดยเสด็จพระราชกุศล และที่ดินที่ราชพัสดุ สามารถนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าได้เพียงวิธีเดียว

๑.๔) ขนาดของที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกร แบ่งตามประเภทของการประกอบเกษตรกรรมได้ ดังนี้

๑.๔.๑) การจัดที่ดินให้เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันสำหรับการประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด ขนาดของที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันมีจำนวนไม่เกิน ๕๐ ไร่

๑.๔.๒) การจัดที่ดินให้เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันสำหรับการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด ขนาดของที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันมีจำนวนไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

๒) หลักการจัดที่ดินให้เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๑

หากพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๑๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกัน ผู้เขียนเห็นว่าหลักการจัดที่ดินให้เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๑ ในช่วงนี้มีดังต่อไปนี้

๒.๑) เกษตรกรที่ต้องการมีสิทธิในที่ดินหรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๔.๑) และข้อ ๑.๔.๒) ต้องเป็นเกษตรกร มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในขณะยื่นคำร้องขอ [๓๒๓]

๒.๒) จำนวนที่ดินของเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันในขณะยื่นคำร้องขอ

๒.๒.๑) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันได้รับการจัดที่ดินสำหรับการประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยพิจารณาจากจำนวนที่ดินทั้งที่อยู่ในเขตและนอกเขตปฏิรูปที่ดินที่เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินที่ได้รับการจัดตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ที่ดินที่ได้รับการจัดตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ/หรือกฎหมายอื่น ๆ รวมกันไม่เกิน ๕๐ ไร่

---

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

[๓๒๒] มาตรา ๓๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

[๓๒๓] บันทึกเรื่อง หารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กรณีการจดทะเบียนรับโอนสิทธิในที่ดินพระราชทานเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านาแก่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

๒.๒.๒) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันได้รับการจัดที่ดินสำหรับการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยพิจารณาจากจำนวนที่ดินทั้งที่อยู่ในเขตและนอกเขตปฏิรูปที่ดินที่เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินที่ได้รับการจัดตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ที่ดินที่ได้รับการจัดตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ/หรือกฎหมายอื่น ๆ รวมกันไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

๒.๓) สิทธิในที่ดินหรือการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ยื่นคำร้องขอ

เมื่อพิจารณานิยาม “เจ้าของที่ดิน” ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบนิยาม “สิทธิในที่ดิน” มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วยแล้วจะพบว่า กรณีเกษตรกรต้องการมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๔.๑) และข้อ ๑.๔.๒) เป็นกรณีที่เกษตรกรต้องการมีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ที่ดินที่จะนำมาจัดให้เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นจึงต้องเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนตามข้อ ๑.๒.๒) เนื่องจากมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้เฉพาะแต่ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนเท่านั้นที่สามารถนำมาจัดให้เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมโดยวิธีการให้เช่าซื้อ ซึ่งจะนำไปสู่การให้กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองหรือสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินตามความต้องการของเกษตรกรดังกล่าวได้ แต่หากเกษตรกรต้องการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๔.๑) และข้อ ๑.๔.๒) ที่ดินที่จะนำมาจัดให้เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น อาจเป็นที่ดินของรัฐตามข้อ ๑.๒.๑) หรือที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนตามข้อ ๑.๒.๒) หรือที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมายอื่นก็ได้ เนื่องจากที่ดินดังกล่าวสามารถนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าได้ ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๒.๔) วิธีการยื่นคำร้องขอ

เกษตรกรตาม ๒.๑) และ ๒.๒) ต้องทำและยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมเอกสารและหลักฐานอ้างอิงที่แสดงได้ว่า เกษตรกรมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินที่ขอเพิ่มให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้ โดยเกษตรกรจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินที่ขอเพิ่มด้วยตนเอง

๒.๕) การพิจารณาอนุญาต

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้เกษตรกรมีสิทธิในที่ดินหรือเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๔.๑) และข้อ ๑.๔.๒) โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตไว้

๒.๖) การเพิกถอนการอนุญาต

หากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาต และจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินหรือสั่งเลิกการเช่าที่ดินดังกล่าวได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามที่เห็นสมควร และนำที่ดินไปใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

๒.๗ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องขอ พิจารณา และเพิกถอนการอนุญาต

ผู้เขียนเห็นว่า อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องขอ พิจารณา และเพิกถอนการอนุญาตตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ตลอดจนการกำหนดอัตราค่าเช่าซื้อหรือค่าเช่า ระยะเวลาการเช่าซื้อหรือเช่า หลักประกันการเช่าซื้อหรือเช่า แบบสัญญาเช่าซื้อหรือเช่า และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามความในมาตรา ๑๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อย่างไรก็ตาม จากการตรวจสอบไม่พบว่า มีการใช้อำนาจกำหนดในเรื่องดังกล่าว และไม่พบว่า มีการยื่นคำร้องขอ พิจารณา และ/หรือเพิกถอนการอนุญาต ตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่อย่างใด

๓.๘.๘.๒ ช่วงที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีผลใช้บังคับ [๓๒๔]

ในช่วงนี้ หลักการจัดที่ดินให้เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นไปตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีดังนี้

๑) หลักการจัดที่ดินให้เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ เป็นไปตามที่กล่าวมาในข้อ ๓.๘.๗.๑ ๑) ซึ่งสามารถกล่าวถึงได้โดยสรุปดังต่อไปนี้

๑.๑) ที่ดินที่จะนำมาจัดให้เกษตรกร ต้องเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมาและ/หรือเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามความในมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๑.๒) ที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมา และ/หรือเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตาม ๑.๑) ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกร ดังนี้

๑.๒.๑) ที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไม่ให้โอน สิทธิในที่ดิน ให้จัดให้เกษตรกรเช่า

๑.๒.๒) ในกรณีอื่นนอกจาก ๑.๒.๑) ให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ ตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง

๑.๓) ขนาดของที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกร แบ่งตามประเภทของการประกอบเกษตรกรรมได้ ดังนี้

๑.๓.๑) การจัดที่ดินให้เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันสำหรับการประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด ขนาดของที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันมีจำนวนไม่เกิน ๕๐ ไร่

๑.๓.๒) การจัดที่ดินให้เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันสำหรับการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด ขนาดของที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันมีจำนวนไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

---

[๓๒๔] มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๒ จนถึงปัจจุบัน

ในส่วนที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. ได้มาตามข้อ ๑.๑) นั้น หากเกษตรกรต้องการร้องขอเช่าที่ดินหรือขอมีสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นจากข้อ ๑.๒) (มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง) มาตรา ๓๐ วรรคสาม และวรรคสี่ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

ก. ที่ดินของรัฐมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในข้อ ๑.๒) (มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง)

ข. เกษตรกรตาม ก. ต้องถือครองที่ดินของรัฐก่อนเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

ค. หากเกษตรกรตาม ก. ต้องการร้องขอเช่าที่ดินหรือขอมีสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น เกษตรกรต้องยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

ทั้งนี้ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดิน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินประกอบกันด้วย

อนึ่ง หากเกษตรกรตาม ข. ได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกิน ๕๐ ไร่

ง. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดที่ดินในส่วนที่เกินกว่าขนาดการถือครองตามความในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง โดยจัดให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้แล้วแต่กรณีตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

อนึ่ง ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคสามและวรรคสี่ ไว้ในข้อ ๑๓ (๑) ความว่า “ให้เกษตรกรตามข้อ ๑๐ (๑) ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ เว้นแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรให้จัดที่ดินโดยวิธีการให้สิทธิการเช่า ถ้าเป็นที่ดินที่เกษตรกรถือครองอยู่แล้วก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนดและได้ใช้ที่ดินดังกล่าวประกอบเกษตรกรรมนอกจากการเลี้ยงสัตว์ใหญ่เกินขนาดห้าสิบไร่ เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำขอและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาจัดที่ดินส่วนที่เกินกว่าขนาดดังกล่าวให้เกษตรกรนั้นได้รับสิทธิการเช่าหรือได้รับการจัดให้โดยมีค่าชดเชย แล้วแต่กรณี แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่”

๒) หลักการจัดที่ดินให้เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๑

หากพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกัน ผู้เขียนเห็นว่าหลักการจัดที่ดินให้เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๑ ในช่วงนี้มีดังต่อไปนี้

๒.๑) เกษตรกรที่ต้องการมีสิทธิในที่ดินหรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๓.๑) และข้อ ๑.๓.๒) ต้องเป็นเกษตรกร มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในขณะยื่นคำร้องขอ

๒.๒) จำนวนที่ดินของเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันในขณะยื่นคำร้องขอ

๒.๒.๑) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันได้รับการจัดที่ดินสำหรับการประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยพิจารณาจากจำนวนที่ดินทั้งที่อยู่ในเขตและนอกเขตปฏิรูปที่ดินที่เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินที่ได้รับการจัดตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ที่ดินที่ได้รับการจัดตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ/หรือกฎหมายอื่น ๆ รวมกันไม่เกิน ๕๐ ไร่

๒.๒.๒) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันได้รับการจัดที่ดินสำหรับการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยพิจารณาจากจำนวนที่ดินทั้งที่อยู่ในเขตและนอกเขตปฏิรูปที่ดินที่เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินที่ได้รับการจัดตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ที่ดินที่ได้รับการจัดตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ/หรือกฎหมายอื่น ๆ รวมกันไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

๒.๓) สิทธิในที่ดินหรือการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ยื่นคำร้องขอ

เมื่อพิจารณานิยาม “เจ้าของที่ดิน” ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบนิยาม “สิทธิในที่ดิน” มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วยแล้วจะพบว่า กรณีเกษตรกรต้องการมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๓.๑) และข้อ ๑.๓.๒) เป็นกรณีที่เกษตรกรต้องการมีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ที่ดินที่จะนำมาจัดให้เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นจึงอาจเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาจากที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ตามความในมาตรา ๒๖ หรือได้มาจากการจัดซื้อหรือเวนคืน ตามความในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งสามารถนำมาจัดให้เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมโดยวิธีการให้เช่าซื้อ และจะนำไปสู่การให้กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองหรือสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินตามความต้องการของเกษตรกรดังกล่าวได้ เว้นแต่เป็นที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไม่ให้โอนสิทธิในที่ดิน และที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมายอื่น เนื่องจาก มาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติให้ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไม่ให้โอนสิทธิในที่ดินไปจัดให้เกษตรกรโดยวิธีการเช่าเท่านั้น ส่วนที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมายอื่น เงื่อนไขที่เกิดจากการได้มากำหนดให้ ส.ป.ก. สามารถนำไปจัดให้เกษตรกรโดยวิธีการเช่าแต่เพียงวิธีเดียวเช่นกัน

หากเกษตรกรต้องการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๓.๑) และข้อ ๑.๓.๒) ที่ดินที่จะนำมาจัดให้เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น อาจเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาจากที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน หรือที่ดินที่ ส.ป.ก.

ได้มาตามกฎหมายอื่นก็ได้ เนื่องจากที่ดินดังกล่าวสามารถนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าได้ ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๒.๔) วิธีการยื่นคำร้องขอ

เกษตรกรตาม ๒.๑) และ ๒.๒) ต้องทำและยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมเอกสารและหลักฐานอ้างอิงที่แสดงได้ว่า เกษตรกรมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินที่ขอเพิ่มให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้ โดยเกษตรกรจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินที่ขอเพิ่มด้วยตนเอง

๒.๕) การพิจารณาอนุญาต

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้เกษตรกรมีสิทธิในที่ดินหรือเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๓.๑) และข้อ ๑.๓.๒) โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตไว้ด้วยก็ได้

๒.๖) การเพิกถอนการอนุญาต

หากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาต และจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินหรือสั่งเลิกการเช่าที่ดินดังกล่าวได้ทั้งหมด หรือแต่บางส่วนตามที่เห็นสมควร และนำที่ดินไปใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

๒.๗ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องขอ พิจารณาและเพิกถอนการอนุญาต

ผู้เขียนเห็นว่า อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องขอ พิจารณา และเพิกถอนการอนุญาตตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ตลอดจนการกำหนดอัตราค่าเช่าซื้อหรือค่าเช่า ระยะเวลาการเช่าซื้อหรือเช่า หลักประกันการเช่าซื้อหรือเช่า แบบสัญญาเช่าซื้อหรือเช่า การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าซื้อหรือเช่า และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อย่างไรก็ตาม จากการตรวจสอบไม่พบว่า มีการใช้อำนาจกำหนดในเรื่องดังกล่าว และไม่พบว่ามีการยื่นคำร้องขอ พิจารณา และ/หรือเพิกถอนการอนุญาต ตามความใน มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่อย่างใด

การร้องขอเช่าที่ดินหรือขอมีสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นจากมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ตามมาตรา ๓๐ วรรคสามและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กับการร้องขอสิทธิในที่ดินหรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ (๑) หรือ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒) ตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้เขียนเห็นว่ามีความแตกต่างกันดังต่อไปนี้

(๑) วิธีการจัดที่ดินให้เกษตรกรเพิ่มขึ้นหรือเกินกว่าที่กำหนด

การจัดที่ดินให้เกษตรกรเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสามและวรรคสี่ เป็นการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่า หรือจัดที่ดินให้เกษตรกรโดยมีค่าชดเชย หรือการจัดที่ดินให้เกษตรกรโดยเรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดิน ส่วนการจัดที่ดินให้เกษตรกรเกินกว่าที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ เป็นการจัดที่ดินให้เกษตรกร โดยให้สิทธิในที่ดินหรือสิทธิการเช่า

(๒) ประเภทที่ดินที่จะนำมาจัดให้เกษตรกรเพิ่มขึ้นหรือเกินกว่าที่กำหนด

ที่ดินที่จะนำมาจัดให้เกษตรกรเช่า หรือจัดให้เกษตรกรโดยมีค่าชดเชย หรือจัดให้เกษตรกรโดยเรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดิน ตามมาตรา ๓๐ วรรคสามและวรรคสี่ ต้องเป็นที่ดินของรัฐ ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่ง ส.ป.ก. ได้มา ตามความในมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ส่วนที่ดินที่จะนำมาจัดให้เกษตรกร โดยให้สิทธิในที่ดินหรือสิทธิการเช่า ตามมาตรา ๓๑ อาจเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาจากที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน ตามความในมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ หรือที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมายอื่นก็ได้

(๓) ประเภทเกษตรกรรมที่ร้องขอที่ดินเพิ่มขึ้นหรือเกินกว่าที่กำหนด

การจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่า หรือจัดที่ดินให้เกษตรกรโดยมีค่าชดเชยตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม ต้องเป็นการจัดที่ดินให้เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดที่ดินในส่วนที่เกินกว่าขนาดการถือครองตามความในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง โดยจัดให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ ส่วนการจัดที่ดินให้เกษตรกรโดยให้สิทธิในที่ดินหรือสิทธิการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้เกษตรกรมีสิทธิในที่ดินหรือสิทธิการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ (๑) หรือ (๒) ซึ่งอาจเป็นการประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด หรือเป็นการประกอบเกษตรกรรมการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดก็ได้ แล้วแต่กรณี

(๔) การจัดที่ดินให้เกษตรกรโดยเรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดิน

การจัดที่ดินให้เกษตรกรโดยเรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัดและค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดิน ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเฉพาะส่วนที่ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่ เป็นการจัดที่ดินให้เกษตรกรที่ต้องมีองค์ประกอบตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม แต่เป็นกรณีที่เกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ ไม่ใช่กรณีที่เกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินก่อนเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดแต่เพียงอย่างเดียว โดยผู้เขียนเห็นว่า ส่วนที่ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ดังกล่าว อาจเป็นการประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด หรือเป็นการประกอบ

เกษตรกรรมการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดก็ได้ ส่วนการจัดที่ดินให้เกษตรกร โดยให้สิทธิในที่ดินหรือสิทธิการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๑ ไม่มีกรณีดังกล่าว

(๕) การกำหนดเงื่อนไขในการจัดที่ดินหรืออนุญาต

การจัดที่ดินให้เกษตรกรเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสามและวรรคสี่ ไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเงื่อนไขในการจัดที่ดินได้ ส่วนการจัดที่ดินให้เกษตรกรเกินกว่าที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ ให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตได้

(๖) การเพิกถอนการจัดที่ดินหรืออนุญาต

การจัดที่ดินให้เกษตรกรเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสามและวรรคสี่ ไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพิกถอนการจัดที่ดินได้ ส่วนการจัดที่ดินให้เกษตรกรเกินกว่าที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ ให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพิกถอนการอนุญาตได้ หากเกษตรกรที่ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(๗) การกำหนดค่าเช่า ค่าชดเชยที่ดิน ค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดิน หรือค่าเช่าซื้อ

การจัดที่ดินให้เกษตรกรเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสามและวรรคสี่ ให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดค่าเช่า ค่าชดเชยที่ดิน ค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัดและค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดิน ส่วนการจัดที่ดินให้เกษตรกรเกินกว่าที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดค่าเช่าและค่าเช่าซื้อไว้โดยชัดแจ้ง แต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดค่าเช่าและค่าเช่าซื้อในการจัดที่ดินให้เกษตรกรเกินกว่าที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ ได้

(๘) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดินหรืออนุญาต

การจัดที่ดินให้เกษตรกรเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคหก ให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการจัดที่ดิน การโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ ส่วนการจัดที่ดินให้เกษตรกรเกินกว่าที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต การโอนหรือการตกทอดทางมรดกไว้โดยชัดแจ้ง แต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต การโอนหรือการตกทอดทางมรดกในการจัดที่ดินให้เกษตรกรเกินกว่าที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ ได้

อนึ่ง คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๗) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน ตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม วรรคสี่ และมาตรา ๓๑ ได้

๓.๘.๙ มาตรา ๓๒ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๙ หรือการได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ ทำให้สิทธิของผู้เช่าสิ้นสุดลง

"ถ้า ส.ป.ก. ได้ที่ดินแปลงใดมาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนหรือได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สิทธิของผู้เช่าที่ดินแปลงนั้นตามสัญญาเช่าหรือตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นอันสิ้นสุดลง"

มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติว่า "เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใด และ ส.ป.ก. ได้จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินแปลงใดแล้ว ให้สิทธิของผู้เช่าในที่ดินแปลงนั้นตามสัญญาเช่า หรือตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านาเป็นอันสิ้นสุดลง" ซึ่งสำนักงานคณะกรรมกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) [๓๒๕] เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวไว้ความว่า "โดยปกติแล้วการเช่านานั้นจะไม่ระงับไปเพราะเหตุการโอนกรรมสิทธิ์ในนาที่เช่า แต่ในการปฏิรูปที่ดิน มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า เมื่อมีการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินแปลงที่เช่าอยู่นั้นแล้ว สิทธิการเช่านาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านาย่อมเป็นอันสิ้นสุดลง ทั้งนี้ ไม่ว่าสิทธิในการเช่านานั้นจะยังคงมีอยู่เพียงใด จริงอยู่บทบัญญัตินี้มิได้กำหนดไว้โดยตรงว่า การที่ ส.ป.ก. ให้เช่าที่ดินนั้นต่อมาจะต้องบังคับตามกฎหมายควบคุมการเช่านาอีกหรือไม่ แต่เมื่อลักษณะการให้เช่าที่ดินของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินแตกต่างไปจากการให้เช่าที่ดินทั่วไปดังที่กล่าวมาแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของมาตรา ๓๒ นี้มุ่งหมายกำหนดให้การเช่าที่ดินของ ส.ป.ก. ไม่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายควบคุมการเช่านาต่อไปด้วยนั่นเอง" ทั้งนี้ เพื่อให้มีการวางระบบการเช่าขึ้นเป็นการเฉพาะและสอดคล้องกับการปฏิรูปที่ดินได้" อย่างไรก็ตาม การที่มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้สัญญาเช่าสิ้นสุดลงก่อนกำหนดย่อมถือว่าผู้เช่าได้รับความเสียหาย ซึ่งในการเวนคืนผู้เช่าที่ดินที่เสียสิทธิย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทน [๓๒๖] แต่ในการจัดซื้ออาจถือว่าผู้เช่าที่ดินต้องเสียหายเนื่องจากการรอนสิทธิอันมีเหตุที่ให้ผู้ให้เช่าที่ดินต้องรับผิด และส่งผลให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินพยามยามเรียกร้องเงินค่าที่ดินสูงกว่าปกติหรือไม่ยอมขายที่ดินให้ ส.ป.ก. [๓๒๗]

ในช่วงที่ มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับนอกจากที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อดังกล่ามาข้างต้น ส.ป.ก. ได้นำที่ดินพระราชทานซึ่งกระทรวงการคลังได้รับโอนกรรมสิทธิ์มาจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์โดยจดทะเบียนรับโอนในประเภท "ให้" และที่ดินที่มีผู้บริจาคมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงเกิดปัญหาว่า สิทธิการเช่าที่ดินตามสัญญาเช่าที่ดินของผู้เช่าเดิมที่มีอยู่ในที่ดินพระราชทานและที่ดินบริจาคจะสิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๒

---

[๓๒๕] บันทึกเรื่อง การกำหนดค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน

[๓๒๖] ปัจจุบันเป็นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๐ (๔)

[๓๒๗] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐๔.

หรือไม่ ส.ป.ก. จึงได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา [๓๒๘] และสำนักงานคณะกรรมกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) [๓๒๙] ให้ความเห็นไว้ความว่า “สิทธิการเช่าที่ดินตามสัญญาเช่าที่ดินของผู้เช่าเดิมที่มีอยู่ในที่ดินพระราชทานและที่ดินบริจาคไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๒ เนื่องจากไม่อยู่ในข่ายบังคับของบทบัญญัติในมาตรา ๓๒ และมิใช่เป็นการได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๒ ในส่วนของที่ดินพระราชทาน เพื่อให้สัญญาเช่าระงับลงควรดำเนินการแก้ไขประเภทการจดทะเบียนเป็นการขาย” ซึ่งจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๒ ให้ครอบคลุมที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ซึ่งรวมถึงที่ดินบริจาค และมิได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่มาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ ตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ด้วย

๓.๘.๑๐ มาตรา ๓๓ การแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดของที่ดิน ที่ตั้งที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดิน เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ

“เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้บรรดาเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของทุกแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเก้าสิบวัน ตามแบบและวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

หลักการ แบบ และวิธีการแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามมาตรา ๓๓ และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศ ณ วันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๓ มีดังต่อไปนี้

๓.๘.๑๐.๑ มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังต่อไปนี้

๑) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ ตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๒) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๓) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จำเป็นต้องถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลัก ตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

---

[๓๒๘] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กส ๐๓๐๔/๕๙๖๔ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๒๐

[๓๒๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓๒๓), ข้างต้น

๓.๘.๑๐.๒) พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการรับแจ้งมีดังนี้

๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่ที่มีเขตปฏิรูปที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งโดยการประกาศให้เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน มาแจ้งการถือครองที่ดินของตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ใน ๒) ตามแบบและวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ปิดประกาศการแจ้งของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว

ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอและที่ทำการกำนันซึ่งอยู่ในท้องที่เขตปฏิรูปที่ดิน

๒) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๓.๘.๑๐.๓ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่เจ้าของที่ดินต้องแจ้ง

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เจ้าของที่ดินต้องแจ้ง ได้แก่ ที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้หรือโดยสภาพของที่ดินเหมาะแก่การใช้ทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๓.๘.๑๐.๔ ผู้มีหน้าที่ต้องแจ้ง และแบบแจ้ง

บรรดาเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินต้องแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ที่ตั้งของที่ดิน ชนิดและเลขที่หนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ขนาดของที่ดินแต่ละแปลง ผู้มีกรรมสิทธิ์ร่วม ลักษณะของการทำประโยชน์ในที่ดิน ประเภทของทำประโยชน์ในที่ดิน และภาระติดพันในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของทุกแปลง ตามแบบ ส.ป.ก. ๕-๑๙ แนบท้ายประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศ ณ วันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๓

๓.๘.๑๐.๕ วิธีปฏิบัติในการแจ้งมีดังต่อไปนี้

๑) ให้เจ้าของที่ดินแจ้งการถือครองที่ดินด้วยตนเอง ตามแบบที่กำหนดไว้ในข้อ ๓.๘.๑๐.๔ พร้อมกับนำหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน และบัตรประจำตัวประชาชน ไปแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่สามารถไปแจ้งด้วยตนเองได้ หรือเจ้าของที่ดินเป็นผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถหรือนิติบุคคล ให้ผู้แทนเจ้าของที่ดินนำหลักฐานหนังสือมอบให้ทำการแจ้งที่ดินตามแบบที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด หลักฐานการเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หลักฐานการเป็นผู้อนุบาล หลักฐานการเป็นผู้พิทักษ์ หรือหลักฐานการเป็นผู้แทนนิติบุคคลแล้วแต่กรณี มาแสดงประกอบการแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

๒) ในการแจ้งให้กรอกรายการจำนวนแปลงที่ดิน ที่ตั้งของที่ดิน ชนิดและเลขที่หนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ขนาดเนื้อที่ของที่ดินแต่ละแปลง จำนวนผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดิน ภาระติดพันใด ๆ ในที่ดิน การทำประโยชน์ในที่ดิน และเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ เป็นรายแปลงในแบบแจ้งที่ดินตามข้อ ๓.๘.๑๐.๔

๓) ที่ดินแปลงใดมีบุคคลหลายคนเป็นเจ้าของร่วมกัน ให้เจ้าของที่ดินผู้ถือหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เป็นผู้แจ้งที่ดินแปลงนั้นและให้ระบุชื่อผู้เป็นเจ้าของร่วมในแบบแจ้งที่ดิน ตามข้อ ๓.๘.๑๐.๔

๔) ในกรณีเจ้าของที่ดินให้บุคคลอื่นเช่าทำประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าเต็มแปลงหรือบางส่วน ให้ผู้แจ้งที่ดินระบุเนื้อที่ที่ให้เช่าแต่ละรายในแบบแจ้งที่ดินตามข้อ ๓.๘.๑๐.๔

๓.๘.๑๑ มาตรา ๓๔ การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

"ในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำหรับที่ดินที่เวนคืนตามวรรคหนึ่ง ให้ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทันที"

บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและได้รับความคุ้มครองตามความในมาตรา ๓๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ [๓๓๐] การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลดังกล่าวต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๓๗ วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติข้อยกเว้นให้สามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ในกรณีที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น ซึ่งในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๗ ดังกล่าวออกใช้บังคับแล้ว

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัตินิยาม "เวนคืน" หมายความว่า การให้ได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่มิใช่ของรัฐตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ แต่ไม่รวมถึงการให้ได้มาโดยวิธีการซื้อขายตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง

---

[๓๓๐] มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มิได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง

มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ และหมวด ๔ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย โดยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ [๓๓๑] ได้บัญญัติให้รัฐสามารถเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินได้ หากมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการอันจำเป็นในกิจการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น หรือเพื่อนำไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งการเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น หมายความรวมถึง การปฏิรูปที่ดินด้วย ดังนั้น การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินจึงสามารถกระทำได้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังกล่าวมา ประกอบมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) [๓๓๒] ให้ความเห็นไว้ความว่า “เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มิได้บัญญัติถึงวิธีการดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ไว้โดยเฉพาะ คงบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ แต่เพียงว่าให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยอนุโลม เช่นนี้แล้วการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กล่าวคือต้องออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเพื่อให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามนัยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ [๓๓๓]” แล้วจะพบว่า วิธีการหรือขั้นตอนการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อาจต้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลมดังนี้

๓.๘.๑๑.๑ วิธีการหรือขั้นตอนการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

---

[๓๓๑] มาตรา ๗ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการอันจำเป็นในกิจการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น หรือเพื่อนำไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้เวนคืนตามหมวดนี้

ประโยชน์สาธารณะตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ การอุตสาหกรรม และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

[๓๓๒] บันทึกเรื่อง การตีความมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๓๑๙/๒๕๑๘)

[๓๓๓] ปัจจุบันตรงกับมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

ส.ป.ก. ได้ออกคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๗๙๖/๒๕๓๔ เรื่อง ขั้นตอนและวิธีดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สั่ง ณ วันที่ ๒๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ยกเลิกคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๗๙๓/๒๕๒๕ เรื่อง ขั้นตอนและวิธีดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สั่ง ณ วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๕ และให้ใช้ขั้นตอนและวิธีดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมท้ายคำสั่งดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินการเวนคืนดังกล่าวเป็นไปด้วยดี รวดเร็ว ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายและเกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันจะมีประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว ส.ป.ก. ก็ยังไม่ได้ยกเลิกคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๗๙๖/๒๕๓๔ ดังกล่าว

ปัจจุบันหาก ส.ป.ก. ประสงค์จะเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจต้องทำการปรับปรุงคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๗๙๖/๒๕๓๔ ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

วิธีการหรือขั้นตอนการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยสังเขปมีดังต่อไปนี้

๑) การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน

เมื่อมีความจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๗ และจำเป็นต้องสำรวจเพื่อให้ทราบถึงที่ดินที่ต้องได้มาโดยแน่ชัด มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา แนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น ระยะเวลาการเริ่มต้นเข้าสำรวจ เจ้าหน้าที่เวนคืน และแผนที่หรือแผนผังแสดงแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน

นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ กล่าวว่า การให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินบริเวณที่จะเวนคืนก่อนนั้น เนื่องจากเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาแล้ว เจ้าหน้าที่จึงจะมีสิทธิที่จะเข้าสำรวจที่ดินเพื่อการเวนคืนต่อไปได้ แต่ในการปฏิรูปที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินมีอำนาจเข้าไปสำรวจที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้อยู่แล้ว ส่วนที่ดินแปลงใดจะต้องเวนคืนก็เป็นที่แน่ชัดแล้วด้วย เพราะไปติดต่อแล้วเจ้าของที่ดินไม่ขาย ดังนั้นจึงควรออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนไปทีเดียว [๓๓๔] ซึ่งความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๓๐ ประกอบมาตรา ๒๙ (๔) (๕) และ (๖) [๓๓๕] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งบัญญัติ

---

[๓๓๔] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐๕.

[๓๓๕] มาตรา ๓๐ ในกรณีที่ทราบรายละเอียดตามมาตรา ๒๙ (๔) (๕) และ (๖) แล้ว จะดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่ตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ ก่อนก็ได้

มาตรา ๒๙ ในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๔) รายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน

(๕) รายชื่อเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

ยกเว้นไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน หากทราบรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน รายชื่อเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ และแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่เวนคืนอย่างชัดเจน

๒) การแจ้งการเข้าสำรวจและการเข้าสำรวจ

พนักงานเจ้าหน้าที่ [๓๓๖] มีสิทธิเข้าไปในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน และกระทำการเท่าที่จำเป็นเพื่อทำการสำรวจให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของทราบถึงกิจการที่จะกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน ก่อนวันเข้าทำการสำรวจ ตามความในมาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๕ [๓๓๗]

๓) การแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและประกาศราคาค่าทดแทน

เมื่อพระราชกฤษฎีกาตาม ๑) ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ [๓๓๘] แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น

---

(๖) แผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่เวนคืนอย่างชัดเจน ...

[๓๓๖] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าหน้าที่และบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่แต่งตั้งให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

[๓๓๗] มาตรา ๑๒ ภายในกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา พนักงานเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน และกระทำการเท่าที่จำเป็นเพื่อทำการสำรวจให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของทราบถึงกิจการที่จะกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันเข้าทำการสำรวจ และต้องระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของ ในกรณีที่เกิดความเสียหาย เจ้าของชอบที่จะได้รับเงินค่าชดเชยสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่กระทำนั้น

มาตรา ๕ ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดไว้เป็นประการอื่น การใดที่กำหนดให้แจ้ง ยื่น หรือส่งหนังสือหรือเอกสารให้บุคคลใด ถ้าได้แจ้ง ยื่น หรือส่งหนังสือหรือเอกสารให้บุคคลนั้น ณ ภูมิลำเนาหรือที่อยู่ที่ปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร หรือในกรณีที่ไม่ทราบว่าผู้ใดเป็นเจ้าของหรือไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งเจ้าของได้ การแจ้งให้กระทำโดยวิธีการปิดประกาศไว้ในที่เห็นได้ง่าย ณ สถานที่ที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันเข้าดำเนินการใด เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าได้แจ้ง ยื่น หรือส่งโดยชอบด้วยพระราชบัญญัตินี้แล้ว และในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ประกาศหรือเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป ให้ถือว่าการประกาศหรือเผยแพร่ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือระบบหรือวิธีการอื่นใดที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก เป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยพระราชบัญญัตินี้แล้ว

[๓๓๘] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือบุคคลอื่นใดผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการเวนคืนหรือควบคุมการเวนคืน

และเงินค่าทดแทน ตามความในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง [๓๓๙] โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน ซึ่งต้องกำหนดให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และประกาศให้ประชาชนทราบ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะในท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และสำนักงานที่ดินจังหวัดและสำนักงานที่ดินอำเภอในท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ตามความในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๑ [๓๔๐]

๔) การกำหนดราคาเบื้องต้น ประเภทเงินค่าทดแทน หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดเงินค่าทดแทน

๔.๑) การกำหนดราคาเบื้องต้น

มาตรา ๒๐ [๓๔๑] บัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นตาม ๓) กำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืนโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ราคาประเมินทุนทรัพย์

---

[๓๓๙] มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน

[๓๔๐] มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้แล้วเสร็จ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และประกาศให้ประชาชนทราบ ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๑

มาตรา ๑๑ ให้เจ้าหน้าที่เผยแพร่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป โดยนอกจากต้องดำเนินการตามมาตรา ๕ แล้ว ให้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ที่ทำการของเจ้าหน้าที่

(๒) ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เฉพาะในท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่

(๓) สำนักงานที่ดินจังหวัดและสำนักงานที่ดินอำเภอในท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่

[๓๔๑] มาตรา ๒๐ การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน ให้คำนึงถึงราคา สภาพ เหตุ และวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ประกอบกัน

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘

(๒) ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๔) สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

การกำหนดราคาเบื้องต้นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น และเหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

๔.๒) ประเภทเงินค่าทดแทน

หากพิจารณาตามความในมาตรา ๓๗ [๓๔๒] สามารถแบ่งประเภทเงินค่าทดแทนออกได้ดังนี้

๔.๒.๑) เงินค่าทดแทนสำหรับกรณีเวนคืนเฉพาะที่ดิน ประกอบด้วยค่าที่ดิน ค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย ค่าปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่เวนคืน

๔.๒.๒) เงินค่าทดแทนสำหรับกรณีเวนคืนที่ดินและโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน ประกอบด้วยค่าที่ดิน ค่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่เวนคืน

๔.๓) หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดเงินค่าทดแทน

มาตรา ๓๘ [๓๔๓] กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้ดังนี้

๔.๓.๑) การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับกรณีเวนคืนสำหรับที่ดิน ให้คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นตาม ๓) ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืนตาม ๔.๑) โดยอนุโลม

---

[๓๔๒] มาตรา ๓๗ เงินค่าทดแทนสำหรับกรณีเวนคืนเฉพาะที่ดินให้ประกอบด้วยค่าที่ดิน ค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย ค่าปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่เวนคืน

เงินค่าทดแทนสำหรับกรณีเวนคืนที่ดินและโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน ให้ประกอบด้วยค่าที่ดิน ค่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่เวนคืน

ในการเวนคืนที่ดิน ถ้าเจ้าของประสงค์จะให้เวนคืนโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดินด้วย ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามความประสงค์ของเจ้าของ

[๓๔๓] มาตรา ๓๘ หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๓๗ สำหรับค่าที่ดิน ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ นำหลักเกณฑ์การกำหนดราคาเบื้องต้นตามมาตรา ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย ค่าโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน ค่าปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน ค่าเสียสิทธิจากการใช้อสังหาริมทรัพย์ และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่เวนคืนตามมาตรา ๓๗ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การกำหนดเงินค่าทดแทนไว้ในพระราชบัญญัติตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๐ หรือในกรณีที่มิได้กำหนดเงินค่าทดแทนไว้ในพระราชบัญญัติ แม้พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ จะสิ้นอายุแล้วก็ตาม การคำนวณเงินค่าทดแทนให้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความทัดเทียมระหว่างผู้ที่ตกลงซื้อขายหรือยินยอมให้ทางราชการเข้าใช้ที่ดินไปก่อนหน้ามีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กับเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย

๔.๓.๒ การกำหนดค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย ค่าโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน ค่าปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน ค่าเสียสิทธิจากการใช้อสังหาริมทรัพย์ และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่เวนคืน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง [๓๔๔]

๕) การเจรจาตกลงซื้อขาย

ในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตาม ๑) เมื่อคณะกรรมการกำหนดราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตาม ๓) และ ๔) ประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการดังกล่าวกำหนด ตามความในมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง [๓๔๕]

๖) การทำสัญญาซื้อขาย

หากเจ้าของตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยเร็วตามแบบที่เจ้าหน้าที่กำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงิน ตามความในมาตรา ๒๕ วรรคสอง [๓๔๖]

๗) การตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในกรณีที่เจ้าของรายใดไม่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตาม ๔) และ ๕) ให้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปโดยเร็ว ตามความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง [๓๔๗] โดยในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างน้อยต้องกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ระยะเวลาการเข้าใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เจ้าหน้าที่เวนคืน รายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน รายชื่อเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ และแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่เวนคืนอย่างชัดเจน ตามความในมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง [๓๔๘]

---

[๓๔๔] ปัจจุบันมีการออกกฎกระทรวงกำหนดเงินค่าทดแทนอื่นนอกจากค่าที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๘ ตอนที่ ๔๔ ก หน้า ๑๐ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๔ มาใช้บังคับแล้ว

[๓๔๕] มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ ประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการดังกล่าวกำหนด

[๓๔๖] มาตรา ๒๕ วรรคสอง หากเจ้าของตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยเร็วตามแบบที่เจ้าหน้าที่กำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงิน

[๓๔๗] มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่เจ้าของรายใดไม่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๕ ให้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปโดยเร็ว

[๓๔๘] มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๙ ในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๑) วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

(๒) ระยะเวลาการเข้าใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

(๓) เจ้าหน้าที่เวนคืน

๘) การเข้าครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

โดยทั่วไปเจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ยังไม่ได้หากยังไม่ชำระค่าทดแทน [๓๔๙] แต่มาตรา ๓๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินที่เวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทันที แม้จะยังไม่มีการชำระค่าทดแทนก็ตาม

๓.๘.๑๑.๒ ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้ว่า “เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดแก่บุคคล ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืน

(๒) เจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(๓) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘

(๔) ผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน

(๕) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา ๑๓๔๙ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๖) เจ้าของหรือบุคคลใดซึ่งอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออก

อนึ่ง มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยอนุโลม ดังนั้น บทบัญญัติใดที่มีบัญญัติไว้แล้วเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ย่อมต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่น หลักการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๙ การชำระค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามมาตรา ๓๕ การกำหนดค่าทดแทนของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง การอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๐ - ๔๖

---

(๔) รายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน

(๕) รายชื่อเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

(๖) แผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่เวนคืนอย่างชัดเจน

[๓๔๙] มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า “เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สำหรับอสังหาริมทรัพย์ใดแล้ว ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว”

๓.๘.๑๒ มาตรา ๓๕ การชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อหรือเวนคืน

"การชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อตามพระราชบัญญัตินี้ ให้จ่ายเป็นเงินสดหรือเงินสดและพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

การชำระค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้จ่ายเป็นเงินสดส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกพันธบัตรเพื่อชำระราคาหรือค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง และมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาไถ่ถอน เงื่อนไข และวิธีการในการออกพันธบัตร ทั้งนี้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พันธบัตรตามวรรคสามเมื่อครบกำหนดชำระให้ชำระจากเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"

เดิมมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ [๓๕๐] ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ ไม่ได้เกี่ยวกับการชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อไว้ ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๙) [๓๕๑] ให้ความเห็นความว่า "มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงได้เฉพาะเรื่องการกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืน แต่ไม่ได้ให้อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ออกพันธบัตรของรัฐบาลเพื่อชำระค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืน และเนื่องจากอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดินเป็นของกระทรวงการคลัง จึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจกระทรวงการคลังเป็นผู้ออกพันธบัตรของรัฐบาลเพื่อชำระค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืนต่อไป" จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ เพื่อให้คลอบคลุมหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อ และแก้ไขปัญหาดังกล่าวมา

จากบทบัญญัติมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ สามารถอธิบายเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

---

[๓๕๐] มาตรา ๓๕ "การชำระเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้จ่ายเป็นเงินร้อยละยี่สิบห้าของเงินค่าทดแทนทั้งหมด ส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลมีอัตราดอกเบี้ยไม่ต่ำกว่าร้อยละแปดต่อปี มีระยะเวลาไถ่ถอนคืนภายในสิบปี และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจ่ายเงินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ที่ดินซึ่งจะต้องเวนคืนมีเนื้อที่ไม่เกินยี่สิบห้าไร่ และเจ้าของที่ดินนั้นไม่มีที่ดินอื่น ไม่ว่าในหรือนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ชำระเงินทั้งหมดในวันที่มีการโอนกรรมสิทธิในที่ดินนั้น แต่ทั้งนี้ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา"

[๓๕๑] บันทึกเรื่อง การออกพันธบัตรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๒/๒๕๑๘)

๓.๘.๑๒.๑ การชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อ

๑) การชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อตามความในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๒) การชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อตาม ๑) ให้จ่ายเป็นเงินสดหรือเงินสดและพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ปัจจุบัน พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาและค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาและค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ บัญญัติให้จ่ายเป็นสดแต่เพียงอย่างเดียว

๓.๘.๑๒.๒ การชำระค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน

๑) การชำระค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามความในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๒) การชำระค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตาม ๑) ให้จ่ายเป็นเงินสดส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ปัจจุบัน พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาและค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๐ มาตรา ๔ บัญญัติว่า

“การชำระค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ให้จ่ายเป็นเงินสดส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ซึ่งมีค่าทดแทนไม่เกินหนึ่งแสนบาทให้จ่ายเป็นเงินสดร้อยละห้าสิบ ส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล

(๒) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ซึ่งมีค่าทดแทนเกินหนึ่งแสนบาท สำหรับจำนวนเงินหนึ่งแสนบาทแรกให้จ่ายตาม (๑) ส่วนที่เกินหนึ่งแสนบาทให้จ่ายเป็นเงินสดร้อยละยี่สิบห้าและจ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลร้อยละเจ็ดสิบห้า”

ทั้งนี้ หากจ่ายค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเป็นพันธบัตรของรัฐบาลตามมูลค่าแล้วยังมีจำนวนเงินเหลืออยู่ไม่เท่ามูลค่าของหนึ่งหน่วยพันธบัตรที่ตราไว้ มาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาและค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๐ บัญญัติให้จ่ายเป็นเงินสด

๓.๘.๑๒.๓ การออกพันธบัตร

๑) กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกพันธบัตรเพื่อชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดิน

๒) กระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาไถ่ถอน เงื่อนไข และวิธีการในการออกพันธบัตร โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จากการตรวจสอบพบว่า กระทรวงการคลังเคยออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การออกพันธบัตรการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม งวดที่ ๑ ประกาศ ณ วันที่

๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๐ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๔ ตอนที่ ๔๕ ก หน้า ๑ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๐ ว่ากระทรวงการคลังจะออกพันธบัตรประเภทที่เรียกว่า “พันธบัตรการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม งวดที่ ๑” เพื่อเป็นการชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อและการชำระค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีจำนวนไม่เกิน ๑๐๐ ล้านบาท โดยพันธบัตรดังกล่าวเป็นพันธบัตรชนิดออกให้ในนามของผู้ทรงพันธบัตร มีราคาหน่วยละ ๑๐๐ บาท เริ่มออกตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๐ ชำระต้นเงินคืนภายในวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๖ ต่อปี

๓.๘.๑๒.๔ การชำระหนี้พันธบัตร

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาไถ่ถอนพันธบัตรที่ออกตามข้อ ๓.๘.๑๒.๓ ให้ชำระจากเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓.๘.๑๓ มาตรา ๓๖ การกำหนด การแจ้ง และการอุทธรณ์เงินค่าทดแทน

“ให้คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงการได้มา สภาพความอุดมสมบูรณ์และทำเลที่ตั้งของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับมูลค่าของผลิตผลเกษตรกรรมหลักที่สามารถผลิตได้จากที่ดินในท้องที่นั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม และแก่บรรดาเกษตรกรผู้ที่จะต้องรับภาระจ่ายค่าที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์แก่ ส.ป.ก. ต่อไปด้วย

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ ถ้าเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่เห็นชอบด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าวมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๐”

จากความในมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติให้การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ส.ป.ก. ในฐานะเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการเวนคืนที่ดิน อาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามที่กล่าวมาในข้อ ๓.๘.๑๑.๑ ๓) เพื่อกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย โดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กฎกระทรวงกำหนดเงินค่าทดแทนอื่นนอกจากค่าที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ และมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ต่อไปได้ โดยเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กล่าวมาในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีหนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ ถ้าเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่เห็นชอบด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าวย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยในหนังสือแจ้งควรแจ้งให้เจ้าของที่ดิน

หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบด้วยว่า หากเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มารับเงินภายในกำหนดเวลา ส.ป.ก. จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ [๓๕๒]

หากเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ควรมีการวางเงินค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ (เงินและ/หรือพันธบัตร) ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย และแจ้งให้เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ [๓๕๓]

๓.๘.๑๔ มาตรา ๓๖ ทวิ กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มา และการออกหนังสือแสองสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในที่ดินดังกล่าว

“บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ”

ก่อนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีผลใช้บังคับที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือที่ดินที่มีผู้ยกให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตกเป็นที่ราชพัสดุและเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง ตามความในมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ [๓๕๔] โดยมาตรา ๓๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

---

[๓๕๒] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ในการจ่ายเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๐ ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน โดยแจ้งให้เจ้าของนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเจ้าของมาส่งมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ด้วย พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าหากเจ้าของไม่มารับเงินภายในกำหนดเวลาเจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทน

[๓๕๓] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๔๖ ในการวางเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการฝากดังกล่าวถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย เว้นแต่การวางเงินตามมาตรา ๔๑ วรรคห้า หรือมาตรา ๔๓ จะนำไปฝากไว้กับธนาคารออมสินมิได้

เมื่อเจ้าหน้าที่วางเงินตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่วางเงิน

การขอรับเงินฝากจากธนาคารออมสิน ให้ผู้ซึ่งประสงค์จะขอรับเงินแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการเบิกจ่ายให้

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๓๕๔] มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้เฉพาะแต่บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. เวนคืนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เท่านั้น เป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากข้อจำกัดดังกล่าวจึงมีการยกเลิกความในมาตรา ๓๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และเพิ่มเติมความในมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เพื่อให้บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากที่กล่าวมา มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ยังบัญญัติให้ที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังได้มาเนื่องจากการจัดซื้อของ ส.ป.ก. หรือมีผู้ยกให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีผลใช้บังคับ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยการโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวมิให้นำความในมาตรา ๘ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ [๓๕๕] มาใช้บังคับ และให้ดำเนินการโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

---

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาป

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่นให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[๓๕๕] มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

มาตรา ๙ ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้าม แล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

จากบทบัญญัติมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ สามารถอธิบายเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

๓.๘.๑๔.๑ ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่

๑) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่มีการเวนคืน และตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามความในมาตรา ๓๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๒) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. รับโอนจากกระทรวงการคลัง ตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้แก่

๒.๑) ที่ดินบริจาค

นอกจากพระมหากรุณาธิคุณของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร รัชกาลที่ ๙ ที่ได้พระราชทานที่นาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งทำให้รัฐบาลได้ที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นประเดิมเริ่มแรกแล้ว พระมหากรุณาธิคุณดังกล่าวยังมีส่วนช่วยส่งเสริมและหล่อหลอมให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ และมีความเข้าใจในนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จนมีประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหลายรายเจริญตามรอยเบื้องพระยุคลบาทบริจาคที่ดินโดยเสด็จพระราชกุศล เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ ๒๑ จังหวัด เนื้อที่ประมาณ ๗,๙๗๐ ไร่

๒.๒) ที่ดินจัดซื้อ

ที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดซื้อตามความในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๓) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามความในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๔) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามความในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๕) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่

๕.๑) ที่ดินพระราชทาน

ภายหลังจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร รัชกาลที่ ๙ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า พระราชทานพระบรมราโชบาย ให้มีการปฏิรูปที่ดินในที่นาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เนื้อที่ประมาณ ๕๑,๙๖๗-๐-๙๕ ไร่ ในพื้นที่ ๘ จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นครนายก นครปฐม ฉะเชิงเทรา สุพรรณบุรี เพชรบุรี และสระบุรี และขอให้รัฐบาลร่วมดำเนินการ

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ [๓๕๖] โดยขอให้รัฐบาลร่วมดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ขอกันที่ดินออกจากบัญชีเดิม ๔ จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา นครปฐม เพชรบุรี และปทุมธานี เนื้อที่ประมาณ ๑๐,๕๖๔ ไร่ คงเหลือที่ดินที่จะมอบให้ ส.ป.ก. เนื้อที่ประมาณ ๔๓,๕๔๖ ไร่ [๓๕๗] และมีการโอนสิทธิในที่ดินดังกล่าวมาให้ ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๕.๒) ที่ธรณีสงฆ์

ส.ป.ก. ได้รับโอนที่ดินซึ่งเป็นที่ธรณีสงฆ์จากวัดในพระพุทธศาสนามาเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ [๓๕๘] ด้วยการตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ เช่น พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ในท้องที่ตำบลบางขาม อำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี ของวัดหัวไทร ตำบลหัวไทร อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๙ และอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ [๓๕๙] ด้วยการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ เช่น พระราชกฤษฎีกาโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ในท้องที่ ตำบลศาลาครุ อำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานีของวัดท่าอิฐและของวัดบางบัวทอง ตำบลท่าอิฐ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๕

๕.๓) ที่ดินที่ราชพัสดุ

ส.ป.ก. นำที่ดินที่ราชพัสดุที่มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จำนวน ๑๑๖ แปลง ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินท้องที่จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดนครนายก และจังหวัดปราจีนบุรี โดยกระทรวงการคลังมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค.๐๔๐๓/๑๓๙๔๖ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๑ แจ้งตอบหนังสือ ที่ กส.๐๓๐๔/๑๐๓๔ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ และหนังสือ ที่ กส.๐๓๐๔/๙๐๙

---

[๓๕๖] หนังสือสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ ทก. ๐๐๐๑/ปข.๙ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๑๙

[๓๕๗] หนังสือ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ ทก ๐๐๐๙/๔๕๔ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๐

อนึ่ง ในปัจจุบันที่ดินพระราชทานอยู่ใน ๕ จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นครนายก นครปฐม และฉะเชิงเทรา

[๓๕๘] มาตรา ๓๔ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลใดยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สิน อันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์

[๓๕๙] มาตรา ๓๔ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้กระทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคสอง

การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับค่าผาติกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ห้ามมิให้บุคคลใดยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดหรือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติแล้วแต่กรณีในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง

ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ อนุญาตให้นำที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ โดยมีเงื่อนไขว่าจะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นมิได้ หากเลิกใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องส่งคืนกรมธนารักษ์ และพร้อมกับหนังสือฉบับดังกล่าว กระทรวงการคลังได้มอบให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้นำที่ดินที่ราชพัสดุไปดำเนินการดังกล่าวแทนกระทรวงการคลัง โดยให้มีอำนาจดังต่อไปนี้

๕.๓.๑) จัดที่ดินดังกล่าวให้เช่า หรือบอกเลิกการเช่าให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ ส.ป.ก. มีอำนาจลงนามในสัญญาเช่า หรือบอกเลิกการเช่าแทนกระทรวงการคลัง

๕.๓.๒) ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดประโยชน์ในที่ดินในฐานะผู้ให้เช่า โดยให้ค่าเช่าและผลประโยชน์อื่นที่ได้จากการจัดให้เช่าเป็นของ ส.ป.ก. ทั้งสิ้น

๕.๓.๓) การดำเนินการทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ ส.ป.ก. มีอำนาจแทนกระทรวงการคลังในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา ในฐานะโจทก์หรือจำเลยในคดีจนถึงที่สุด และให้มีอำนาจแต่งทนายความ การยอมรับตามที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งเรียกร้อง การถอนฟ้อง การประนีประนอมยอมความ สละสิทธิหรือใช้สิทธิในการอุทธรณ์ฎีกา หรือขอให้พิจารณาคดีใหม่ รับเงินค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับคดีในศาล และให้มีอำนาจดำเนินการบังคับคดีได้ด้วย

๕.๓.๔) หาก ส.ป.ก. เลิกดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจหน้าที่ที่รับมอบสิ้นสุดลง และให้นำที่ดินส่งคืนกระทรวงการคลัง

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) [๓๖๐] เคยให้ความเห็นไว้ความว่า “ ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจนำที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ได้มาโดยประการอื่น และตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามความในมาตรา ๓๖ ทวิ ไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน เนื่องจากตามความในมาตรา ๓๐ วรรคสอง ในกรณีที่เป็นการจัดที่ดินให้แก่เกษตรหรือสถาบันเกษตรกรจะทำได้แต่โดยวิธีการเช่าหรือเช่าซื้อเท่านั้น ส่วนกรณีที่เป็นการจัดที่ดินให้แก่บุคคลอื่นตามความในมาตรา ๓๐ วรรคห้า ส.ป.ก. ก็เพียงแต่มีอำนาจจัดให้บุคคลอื่นนั้น เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยไม่มีอำนาจนำที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน และถึงแม้ว่า ส.ป.ก. จะใช้วิธีซื้อที่ดินของเอกชนโดยเปิดโอกาสให้เอกชนซื้อที่ดินแปลงอื่นของ ส.ป.ก. ก็ไม่อาจกระทำได้ เพราะที่ดินที่บุคคลใดซื้อตามความในมาตรา ๓๐ วรรคห้านั้นต้องใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด” ดังนั้น ที่ผ่านมาจึงไม่มีที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการนำเอาที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และ

---

[๓๖๐] บันทึกเรื่อง อำนาจของ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินที่ได้จัดซื้อไว้ไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน (มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ (เรื่องเสร็จที่ ๔๖/๒๕๓๓)

ที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ได้มาโดยประการอื่น และตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามความในมาตรา ๓๖ ทวิ ไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน

๓.๘.๑๔.๒ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตาม ๓.๘.๑๔.๑ ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ที่ดินที่ราชพัสดุตาม ๕.๓) เนื่องจากกระทรวงการคลังเพียงแต่อนุญาตให้นำที่ดินที่ราชพัสดุดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีเงื่อนไขว่าจะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นมิได้ หากเลิกใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องส่งคืนกรมธนารักษ์ โดยกรมธนารักษ์เห็นว่า ที่ดินที่ราชพัสดุตาม ๕.๓) ยังคงเป็นที่ราชพัสดุ และเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ หาก ส.ป.ก. ประสงค์จะนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ต้องดำเนินการปรับปรุงแนวเขตที่ดินท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจนเป็นปัจจุบันแล้วรวบรวมข้อมูลส่งกรมธนารักษ์ เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการ ตามความในมาตรา ๒๖ (๒) ต่อไป [๓๖๑]

คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตาม ๓.๘.๑๔.๑ ไว้ดังนี้

๑) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๔๙/๒๕๓๖ ความว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่กำหนดในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีวัตถุประสงค์เป็นการจัดระบบเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐได้จากการจัดซื้อ เวนคืนหรือโดยประการอื่นใดมาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์เช่า หรือเช่าซื้อตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และรัฐได้มอบหมายให้ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น กรณีจึงเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรทำนองเดียวกับนิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั่นเอง การที่มาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือสิทธิในที่ดินดังกล่าวเพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้มุ่งหมายจะให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไป ซึ่งเจ้าของทรัพย์สินมีอำนาจใช้สอย จำหน่าย หรือดำเนินการใด ๆ ต่อทรัพย์สินนั้นตามที่มาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ นอกจากนี้การถือกรรมสิทธิ์ตามนัยมาตรา ๓๖ ทวิ ข้างต้น ไม่อาจถือเป็นการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตามมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน เพราะบทบัญญัติดังกล่าว เป็นกรณีที่บุคคลได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาโดยการจัดที่ดินของรัฐ บุคคลในกรณีนี้จึงหมายถึงผู้ซึ่งได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐหรือผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ และสำหรับคำว่า

---

[๓๖๑] หนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๓๐๗/๘๐๙๓ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๗

“บุคคล” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในบันทึก เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แล้วว่า หมายถึง บุคคลที่เป็นเอกชนมิใช่หมายถึงหน่วยงานของรัฐหรือถ้าเป็นหน่วยงานของรัฐก็ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชน โดยกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของที่ดินหรือได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลก็ถือว่าเป็นเรื่องรัฐได้ที่ดินมา มิใช่เป็นเรื่องบุคคลได้มาตามนัยมาตรา ๔ (๑) ดังนั้น การถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. จึงมิใช่เป็นกรณีที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดินตามนัยมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ด้วย เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ที่เคยให้ความเห็นไว้ในบันทึก เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม เพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ว่าถ้าที่ดินยังมีสภาพเป็นป่าและมีหวงห้ามหรือของป่าขึ้นอยู่ในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินดังกล่าวในส่วนกิจการอันเกี่ยวกับการป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามหรือการขอขึ้นทะเบียนที่ดิน ดังนั้นสำหรับข้อหารือที่ว่า “ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ ทั้งในกรณีที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว และยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก. ได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่าหรือเช่าซื้อแล้ว ยังมีสภาพเป็นป่าตามความหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่นั้น” คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์และได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยน์ เช่าหรือเช่าซื้อไปแล้ว เฉพาะส่วนที่ยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกิจการที่ ส.ป.ก. ได้อนุญาตไว้ กล่าวคือ ถ้าที่ดินนั้นยังมีไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามขึ้นอยู่ ผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวก็จะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ก่อนทำการตัดฟันไม้หรือเก็บหาของป่า ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เคยให้ความเห็นไว้ในบันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ส่วนข้อหารือที่ว่า “ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์และยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่ ส.ป.ก. ยังมิได้จัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรมีสภาพเป็นป่าตามความหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่” เป็นกรณีที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ แต่ยังมิได้จัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่าหรือเช่าซื้อนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นป่าตามความหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยป่าไม้อยู่” [๓๖๒]

๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ให้ความเห็นปรากฏตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๔๓๒ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๖ และบันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ส่วนหนึ่งความว่า “เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรซึ่งได้รับการจัดที่ดินโดยการเช่าหรือเช่าซื้อ ให้เข้าทำ

---

[๓๖๒] สำนักงานอัยการสูงสุดเคยให้ความเห็นไว้ในทำนองเดียวกัน ในคำชี้ขาดความเห็นแย้งที่ ๒๘๒/๒๕๔๙

ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือบุคคลอื่นซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ไม่ต้องขออนุญาตแผ้วถางป่า แม้ว่าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในกรณีดังกล่าวยังมีสภาพเป็นป่า แต่การตัดฟันไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามที่มีอยู่จะต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ก่อน”

๓.๘.๑๔.๓ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามข้อ ๓.๘.๑๔.๔ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ

สืบเนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งบัญญัติให้ ส.ป.ก. มีหน้าที่และอำนาจจัดที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง เว้นแต่เป็นที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดิน ก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ทำให้ ส.ป.ก. ต้องร้องขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจาก กรณีที่ ส.ป.ก. นำที่ดินไปจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อ เมื่อเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้ว ส.ป.ก. ต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่เกษตรกร เพื่อเป็นหลักฐานว่าเกษตรกรเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยสมบูรณ์ตามกฎหมาย โดยเพื่อให้การดำเนินงานของกรมที่ดิน ในการรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การสอบเขตโฉนดที่ดิน หรือตรวจสอบเนื้อที่ตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับที่ดินที่ ส.ป.ก. เข้าเกี่ยวข้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสมความมุ่งหมายในเขตปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดินกับ ส.ป.ก. จึงได้ร่วมกันทำบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับ ส.ป.ก. เรื่อง การรังวัด การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้น และ ส.ป.ก. ได้จัดทำคู่มือวิธีปฏิบัติในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินในที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดถือปฏิบัติด้วย [๓๖๓]

อย่างไรก็ตาม ในการร้องขอออกโฉนดที่ดินในที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. ได้มาตามความในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กรมที่ดินได้แจ้งให้ ส.ป.ก. ทราบ ดังนี้

๑) การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้บุคคลซึ่งมีสิทธิครอบครองที่ดินสามารถขอออกโฉนดที่ดินได้ เมื่อ ส.ป.ก. ได้รับมอบที่ดินมาดำเนินการจัดที่ดิน จึงเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินโดยชอบแล้ว ดังนั้น ส.ป.ก. จึงสามารถขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

---

[๓๖๓] นำส่งตามหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว๘๙๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓

๒) การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง "บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ"

ซึ่งขณะนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ส.ป.ก. ถือเป็นบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) – (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่จะนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาการตีความในบทบัญญัติของกฎหมาย และเพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติ กรมที่ดินจะนำปัญหาดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน หากผลการพิจารณาเป็นที่ยุติประการใด กรมที่ดินจะได้แจ้งให้ ส.ป.ก. ทราบต่อไป [๓๖๔]

ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ เรื่องที่ ๔.๑ มีมติความว่า “ส.ป.ก. สามารถนำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) มาขออกโฉนดที่ดิน โดยวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้”

๓.๘.๑๕ มาตรา ๓๗ ข้อห้ามยกอายุความครอบครองขึ้นต่อสู้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับ ส.ป.ก. ในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้”

ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามข้อ ๓.๘.๑๔.๑ ยังคงเป็น “ที่ดินของรัฐ” ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยผลการถอนสภาพ เพิกถอน หรือเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือป่าสงวนแห่งชาติ โดยพระราชกฤษฎีกาและอำนาจในการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะทำให้ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้พ้นจากสถานะความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือป่าสงวนแห่งชาติและมีสถานะเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่อาจให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรหรือบุคคลใด ๆ ตามความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้เช่นเดียวกัน ที่ดินอื่นที่ ส.ป.ก. ได้มาตามข้อ ๓.๘.๑๔.๑ ยกเว้นที่ดินที่ราชพัสดุตามข้อ ๓.๘.๑๔.๑ ๕.๓)

---

[๓๖๔] หนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๒๑๕๖๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘

ก็มีสถานะเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่อาจให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรหรือบุคคลใด ๆ ตามความในมาตรา ๓๐ ดังกล่าวได้

ดังนั้น หากที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามข้อ ๓.๘.๑๔.๑ ยกเว้นที่ดินที่ราชพัสดุตามข้อ ๓.๘.๑๔.๑ ๕.๓) เป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ที่ดินดังกล่าวย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖ ซึ่งห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม แม้ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามข้อ ๓.๘.๑๔.๑ ยกเว้นที่ดินที่ราชพัสดุตามข้อ ๓.๘.๑๔.๑ ๕.๓) จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖ มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ยังคงคุ้มครองที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาไว้ในทำนองเดียวกันกับมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู่กับ ส.ป.ก. ในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

๑) การแย่งการครอบครอง

มาตรา ๑๓๗๕ บัญญัติว่า “ถ้าผู้ครอบครองถูกแย่งการครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายไซร้ ท่านว่าผู้ครอบครอบมีสิทธิจะได้คืนซึ่งการครอบครอง เว้นแต่อีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเหนือทรัพย์สินดีกว่าซึ่งจะเป็นเหตุให้เรียกคืนจากผู้ครอบครองได้

การฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองนั้น ท่านว่าต้องฟ้องภายในปีหนึ่งนับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครอง”

๒) การครอบครองปรปักษ์

มาตรา ๑๓๘๒ บัญญัติว่า “บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบและโดยเปิดเผย ด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาห้าปีไซร้ ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์”

๓.๘.๑๖ มาตรา ๓๘ การยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ถ้า ส.ป.ก. เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น”

จากบทบัญญัติมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ สามารถอธิบายเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

๓.๘.๑๖.๑ กิจการที่ ส.ป.ก. เข้าไปเกี่ยวข้อง และมีกฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่จะได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) [๓๖๕] เห็นว่าเป็นกิจการที่ต้องมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งต้องชำระค่าธรรมเนียม ตามความใน

---

[๓๖๕] บันทึกเรื่อง การได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๕/๒๕๔๔)

มาตรา ๑๐๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน [๓๖๖] โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) [๓๖๗] เห็นว่าเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ทั้งในและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน

๓.๘.๑๖.๒ การยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

๑) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) [๓๖๘] ให้ความเห็นไว้ความว่า “มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์และทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ให้เฉพาะแต่ ส.ป.ก. ฝ่ายเดียวเท่านั้น”

๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) [๓๖๙] ให้ความเห็นไว้ความว่า “ส.ป.ก. มีภาระหน้าที่ที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายเพียงครึ่งหนึ่ง ส่วนค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อีกครึ่งหนึ่งนั้นเป็นภาระของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่ต้องชำระตามกฎหมาย ดังนั้น ส.ป.ก. จึงได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ส่วนค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ที่ ส.ป.ก. ตกลงรับภาระในการชำระมากกว่าที่ ส.ป.ก. มีหน้าที่ต้องชำระตามกฎหมาย ซึ่งเป็นภาระของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้น เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดยกเว้นให้ ส.ป.ก. จึงต้องชำระค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในส่วนดังกล่าวแทนคู่สัญญาตามข้อตกลงที่มีผลใช้บังคับ กรณีไม่อาจยกข้อกฎหมายที่ ส.ป.ก. ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับแก่ส่วนที่เป็นภาระของคู่สัญญาที่ ส.ป.ก. ยอมเข้ารับภาระแทนข้อตกลงได้ เพราะเป็นการเกินกว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มุ่งประสงค์ยกเว้นให้แต่เฉพาะ ส.ป.ก. เท่านั้น”

อย่างไรก็ตาม แม้คู่สัญญาในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์กับ ส.ป.ก. จะไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ

---

[๓๖๖] มาตรา ๑๐๓ ในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การรังวัด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือการทำธุระอื่น ๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้

ในกรณีออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมเป็นค่าออกโฉนดที่ดิน ค่าออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ค่าหลักเขตที่ดิน และค่ามอบอำนาจในกรณีที่มีการมอบอำนาจ แล้วแต่กรณี โดยผู้มีสิทธิในที่ดินจะขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปก่อนแต่ยังไม่ชำระเงินค่าธรรมเนียมก็ได้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดแจ้งการค้างชำระเงินค่าธรรมเนียมให้ปรากฏในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ถ้าได้ยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมครั้งแรก ให้ผู้ยื่นคำขอเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมที่ค้างชำระ

[๓๖๗] บันทึกเรื่อง ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน และการลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๒๔๓/๒๕๑๙)

[๓๖๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓๖๗), ข้างต้น

[๓๖๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓๖๕), ข้างต้น

อสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามความที่กล่าวมา แต่เพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้เกษตรกรสามารถมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของเกษตรกรและลดต้นทุนโครงการปฏิรูปที่ดิน และเพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ กระทรวงมหาดไทยจะอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒ (๗) (ฎ) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์การลดหย่อนค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นพิเศษ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับกรณีการโอนอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นครั้งคราวไป ซึ่งปัจจุบันมีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การลดหย่อนค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นพิเศษ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับกรณีการโอนอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ [๓๗๐] กำหนดหลักเกณฑ์การลดหย่อนค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นพิเศษตามประมวลกฎหมายที่ดินในการโอนอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ดังต่อไปนี้

(๑) ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการโอนอสังหาริมทรัพย์ ร้อยละ ๐.๐๑ ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกรณีดังต่อไปนี้

(๑.๑) กรณีการโอนอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของที่ดินโอนให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนที่เจ้าของที่ดินมีหน้าที่ต้องชำระ

(๑๒) กรณีการโอนอสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโอนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดิน ในส่วนที่เกษตรกรผู้เช่าซื้อมีหน้าที่ต้องชำระ

(๒) ประกาศฯ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๙

๓.๘.๑๗ มาตรา ๓๙ ข้อห้ามบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดิน

“ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในกฎกระทรวง”

จากบทบัญญัติมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ สามารถอธิบายเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

๓.๘.๑๗.๑ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) [๓๗๑] ให้ความเห็นเกี่ยวกับ “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ไว้โดยสรุป ดังนี้

---

[๓๗๐] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๐ ตอนพิเศษ ๗๒ ง หน้า ๒๗ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๖

[๓๗๑] บันทึกเรื่อง หารือข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดก และการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘) (เรื่องเสร็จที่ ๓๕/๒๕๒๖)

๑) คำว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีความหมายตามบทนิยามคำวา “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น “สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” จึงหมายถึง สิทธิที่เกิดจากการเช่าซื้อ เช่า เข้าทำประโยชน์ หรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่รัฐจัดให้

๒. การที่เจ้าของที่ดินที่ได้รับสิทธิในที่ดินของตนเอง โดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้น ตามความในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้เกิดขึ้นจากการที่รัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมาจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ แต่เป็นที่ดินของผู้ได้รับอนุญาตนั้นเอง และการอนุญาตก็เป็นเพียงการอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ดังนั้น จึงยังถือไม่ได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็น “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามข้อ ๑)

หากพิจารณาจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ใน ๑) จะพบว่า สิทธิที่เกษตรกรจะได้รับไปโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมี ๔ ประเภท คือ สิทธิการเช่าซื้อ สิทธิการเช่า สิทธิการเข้าทำประโยชน์ และกรรมสิทธิ์ โดยไม่รวมถึง “สิทธิครอบครอง” ด้วย อย่างไรก็ตาม ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา โดยเฉพาะที่ได้มาจากการจัดซื้อ และนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อแล้ว มีที่ดินบางแปลงที่ ส.ป.ก. มีเพียงสิทธิครอบครองตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ น.ส. ๓ ก. และ น.ส. ๓ ข.) และไม่สามารถนำไปขอออกโฉนดที่ดินได้ด้วยเหตุผลบางประการ ส.ป.ก. จึงกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน [๓๗๒] เพื่อให้เกษตรกรที่ชำระค่าเช่าซื้อในที่ดินดังกล่าวครบถ้วนแล้วได้รับโอนสิทธิในที่ดินดังกล่าว โดยกำหนดให้สามารถโอนสิทธิครอบครองตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ น.ส. ๓ ก. และ น.ส. ๓ ข.) ให้แก่เกษตรกรที่ชำระค่าเช่าซื้อในที่ดินดังกล่าวครบถ้วนแล้วได้ [๓๗๓]

๓.๘.๑๗.๒ การแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น

ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือสิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยหลักการแล้วจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ แต่มาตรา ๓๙ ได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ในบางกรณี ซึ่งสามารถกล่าวถึงหลักการและข้อยกดังกล่าวได้ดังนี้

๑) หลักการ

ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือสิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยหลักการแล้วจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) [๓๗๔] ให้ความเห็นไว้ความว่า “สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามข้อ ๓.๘.๑๗.๑ ๑) ตกอยู่ในบังคับตามความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทุกกรณี (สิทธิการเช่าซื้อ สิทธิการเช่า สิทธิการเข้าทำประโยชน์ หรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่รัฐจัดให้) ส่วนกรณีที่เจ้าของที่ดินที่ได้รับ

---

[๓๗๒] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๕/ว๑๕๑๙ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๘

[๓๗๓] ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หรือ “สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความรวมถึง สิทธิครอบครองตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ น.ส. ๓ ก. และ น.ส. ๓ ข.) ด้วยหรือไม่

[๓๗๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓๗๑), ข้างต้น

สิทธิในที่ดินของตนเอง โดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นตามความในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามข้อ ๓.๘.๑๗.๑ ๒) ไม่ตกอยู่ในบังคับตามความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘”

๒) ข้อยกเว้น

มาตรา ๓๙ ได้บัญญัติข้อยกเว้นหลักการห้ามแบ่งแยกหรือโอนที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือสิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นไปยังผู้อื่นไว้โดยบัญญัติให้กระทำได้ หากเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยปรากฏความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวดังนี้

๒.๑) คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) [๓๗๕] ให้ความเห็นไว้ความว่า “การออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือการโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมย่อมจะกระทำได้ แต่ต้องออกโดยมิให้ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจะต้องไม่ขัดกับมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วย กล่าวคือ จะกำหนดมิให้แบ่งแยกหรือตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบัน เกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้”

๒.๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) [๓๗๖] ให้ความเห็นไว้ความว่า “การที่ ส.ป.ก. เสนอให้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับไปโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยกำหนดหลักการให้การตกทอดของที่ดินและสิทธิในกองมรดกแยกต่างหากจากกัน ซึ่งการตกทอดของที่ดินไปยังผู้ใดจะเป็นไปตามหลักการปฏิรูปที่ดิน ถ้าที่ดินนั้นไม่สามารถแบ่งแยกให้เพียงพอทำกินได้ ก็ให้ตกทอดไปยังคน ๆ เดียว โดยมีแนวทางพิจารณาว่าทายาทโดยธรรมผู้จะได้รับที่ดินไปประกอบเกษตรกรรมต่อไปนั้นจะให้คู่สมรสเป็นอันดับแรก ถัดมาเป็นบุตร หรือทายาทโดยธรรมของบุตร ถัดมาเป็นญาติที่เหลือทั้งหมดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถ้าลำดับใดมีบุคคลมากกว่าหนึ่งคนและที่ดินไม่สามารถแบ่งแยกให้พอทำกินได้ ก็จะคัดเลือกให้ได้รับที่ดินไว้เพียงคนเดียว แต่ในขณะเดียวกันสิทธิในกองมรดก ก็จะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย และทายาทโดยธรรมที่ได้ที่ดินไปต้องชดใช้ค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมอื่นทุกคนตามส่วนแห่งมรดกที่ผู้นั้นมีสิทธิจะได้รับ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่มีทายาทโดยธรรมที่จะเป็นเกษตรกรหรือมีแต่ไม่ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขในการต้องชำระค่าทดแทน ก็จะกำหนดให้ขายที่ดินนั้นแก่สถาบันเกษตรกรหรือให้ที่ดินนั้นโอนมาเป็นของ ส.ป.ก. แล้ว ส.ป.ก. จะชำระราคาที่ดินให้เพื่อนำไปแบ่งเป็นมรดกระหว่างทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อไปนั้น เป็นการแตกต่างจากที่ประมวลกฎหมายแพ่ง

---

[๓๗๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓๗๑), ข้างต้น

[๓๗๖] บันทึกเรื่อง การขอทบทวนปัญหาการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๔๓๖/๒๕๓๖)

และพาณิชย์กำหนด และโดยที่มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” [๓๗๗] ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” หมายความถึง กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๒๖ [๓๗๘] ดังนั้น การกำหนดสิทธิการสืบมรดกของบุคคลโดยกฎกระทรวงตามที่ ส.ป.ก. เสนอ จึงกระทำมิได้”

การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ให้ความเห็นว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือ “สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดิน

---

[๓๗๗] ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิในการสืบมรดก ตลอดจนวิธีการกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นกัน

[๓๗๘] มาตรา ๔๔ บำนาญพิเศษที่บัญญัติในลักษณะนี้ ให้จ่ายแก่ทายาทผู้มีสิทธิตามเกณฑ์ดังนี้

(๑) บุตร ให้ได้รับสองส่วน ถ้าผู้ตายมีบุตรตั้งแต่สามคนขึ้นไป ให้ได้รับสามส่วน

(๒) สามีหรือภรรยา ให้ได้รับหนึ่งส่วน

(๓) บิดามารดา หรือบิดา หรือมารดา ที่มีชีวิตอยู่ ให้ได้รับหนึ่งส่วน

ถ้าผู้ตายไม่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษในอนุมาตราใดดังกล่าว หรือทายาทนั้นได้ตายไปก่อนให้แบ่งบำนาญพิเศษนั้นระหว่างทายาทผู้มีสิทธิตามส่วนในอนุมาตราที่มีทายาทผู้มีสิทธิได้บำนาญพิเศษ

ถ้าได้มีการจ่ายบำนาญพิเศษไปแล้ว หากปรากฏว่ามีบุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตายซึ่งได้มีการฟ้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของบิดาเพิ่มขึ้น ให้แบ่งบำนาญพิเศษนั้นใหม่ระหว่างทายาทผู้มีสิทธิโดยถือว่าบุตรชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษานั้นเป็นทายาทผู้มีสิทธิตั้งแต่วันตายของเจ้าบำนาญ กรณีเช่นนี้ให้กระทรวงการคลังหักเอาจากทายาทซึ่งรับบำนาญพิเศษไปก่อนแล้วคืนตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

กรณีที่ไม่สามารถหักเงินบำนาญพิเศษที่จ่ายให้ทายาทซึ่งรับเกินไปในส่วนของตนตามวรรคสามคืนได้ กระทรวงการคลังไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินบำนาญพิเศษให้แก่บุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายย้อนหลังไปถึงวันเกิดสิทธิรับบำนาญพิเศษแต่อย่างใด

ถ้าไม่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษดังกล่าวทั้ง ๓ อนุมาตรา ให้บุคคลซึ่งเจ้ากระทรวงพิจารณาเห็นว่ามีหลักฐานแสดงได้ว่าเป็นผู้อุปการะผู้ตายอยู่หรือเป็นผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ตาย เป็นผู้รับบำนาญพิเศษตามส่วนที่เจ้ากระทรวงจะได้กำหนดให้ และเมื่อได้จ่ายบำนาญพิเศษให้แก่ผู้อุปการะหรือผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ตายแล้ว หากปรากฏภายหลังว่ามีบุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตายซึ่งได้มีการฟ้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของบิดา ให้สั่งจ่ายบำนาญพิเศษให้แก่บุตรซึ่งศาลพิพากษาว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว กรณีเช่นนี้ถ้าไม่สามารถเรียกเงินบำนาญพิเศษที่จ่ายให้ผู้อุปการะหรือผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ตายรับไปแล้วคืนได้ให้นำความในวรรคสามและวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อบุคคลซึ่งได้รับบำนาญพิเศษอยู่ตามที่กล่าวข้างต้นตายหรือหมดสิทธิไป ให้ส่วนที่ผู้นั้นได้รับอยู่เป็นอันยุติลงเพียงนั้น

เพื่อเกษตรกรรม” หมายถึง สิทธิการเช่าซื้อ สิทธิการเช่า สิทธิการเข้าทำประโยชน์ หรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่รัฐจัดให้ ตามข้อ ๓.๘.๑๗.๑ ๑) ส่งผลในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

(๑) ส่งผลให้ที่ดินดังกล่าวตกอยู่ในบังคับมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ตามข้อ ๒.๑) และ ๒.๒) กล่าวคือ ที่ดินดังกล่าวถูกห้ามไม่ให้มีการโอนหรือแบ่งแยก เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยผลการให้ความเห็นดังกล่าวนำมาซึ่งการตีความว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หรือ “สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หรือ “สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก.” ที่ปรากฏในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ว่าเป็น “สิทธิเดียว” ที่ไม่อาจโอนหรือแบ่งแยกได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๓๐ วรรคหก ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด และในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ เรื่องที่ ๔.๑ (หัวข้อที่ ๑) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบว่า สิทธิเข้าทำประโยชน์ตามที่ได้รับอนุญาตไม่อยู่ในกระบวนการที่กฎหมายกำหนดที่จะให้สิทธิไว้ หากเกษตรกรถึงแก่กรรมในขั้นตอนนี้ ส.ป.ก. สามารถคัดเลือกเกษตรกรตามระเบียบให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแทนโดยอาศัยกระบวนการจัดที่ดินตามความในมาตรา ๓๐ หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการให้มีการตกทอดทางมรดกได้ หากเห็นว่าเหมาะสมโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น การแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปยังผู้อื่น โดยการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงตามความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ จึงคงใช้บังคับเฉพาะกับที่ดินที่บุคคลได้รับกรรมสิทธิ์ไปโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น

(๒) เมื่อมีความเห็นว่า “สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก.” เป็น “สิทธิเดียว” ที่ไม่อาจโอนหรือแบ่งแยกได้ตามข้อ (๑) การสั่งให้เกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งไม่ปฏิบัติตามความในข้อ ๗ และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ ๘ ตามข้อ ๑๑ (๔) และข้อ ๑๑/๑ สิ้นสิทธิตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม [๓๗๙] จึงมีการสั่งให้เกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

---

[๓๗๙] ข้อ ๗ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติกรรมใด ๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น เว้นแต่ได้รับความยินยอมจาก ส.ป.ก. ทั้งนี้ ไม่รวมถึงกรณีการโอน ให้เป็นไปตามที่ระเบียบ

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอน หรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ กำหนด

ห้ามมิให้ผู้ได้รับโฉนดเพื่อการเกษตรเปลี่ยนมือ สละสิทธิ หรือกระทำการอื่นใด เพื่อให้บุคคลอื่นได้รับสิทธิในโฉนดเพื่อการเกษตรแทนตนภายในสองปีนับแต่วันที่ออกโฉนดเพื่อการเกษตร เว้นแต่เป็นการจัดที่ดินแทนที่แก่คู่สมรส บุตร เครือญาติหรือทายาท

(๒) ยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยและต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว

(๓) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม

(๔) ไม่ขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ

(๕) ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใด ๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับโรงเรือนที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้น

(๖) ดูแลรักษาหมุดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

(๗) ไม่กระทำการใด ๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม

(๘) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด รวมทั้งคำสั่งของเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย

(๙) ปฏิบัติตามสัญญากู้ยืมที่ทำกับ ส.ป.ก. และปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงิน หรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก.

ข้อ ๘ หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรกระทำการฝ่าฝืนข้อ ๗ ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรละเว้นการกระทำหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นยังคงฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควรก็ให้ดำเนินการตามข้อ ๑๑ ข้อ ๑๑/๑ และข้อ ๑๑/๒ ต่อไป

ในกรณีที่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรกระทำการดังต่อไปนี้ ให้ดำเนินการตามข้อ ๑๑ ข้อ ๑๑/๑ และข้อ ๑๑/๒ ได้โดยมิต้องมีการเตือน

(๑) โอนการทำประโยชน์ในที่ดินโดยการขายหรือโดยพฤติกรรมใด ๆ ที่มีเอกสารหลักฐานอันแสดงให้เห็นว่าเป็นการทำขึ้นเพื่ออำพรางการขายไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปยังบุคคลอื่น

(๒) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณีหนึ่งกรณีใดในข้อ ๗ และไม่สามารถหาตัวได้พบ

ข้อ ๑๑ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) โอนสิทธิการทำประโยชน์ การเช่า เช่าซื้อ หรือการจัดให้ โดยมีค่าชดเชยไปยังบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๓) ขาดคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(ก) สัญชาติไทย

(ข) เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(ค) มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว

(๔) ไม่ปฏิบัติตามความในข้อ ๗ และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ ๘

ข้อ ๑๑/๑ การสิ้นสิทธิตามข้อ ๑๑ (๑) และ (๒) ย่อมมีผลในทันทีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้น สำหรับการสิ้นสิทธิตามข้อ ๑๑ (๓) และ (๔) เมื่อเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายมีคำสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิ ให้การสิ้นสิทธิมีผลเมื่อพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามข้อ ๑๓ แล้ว หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์และคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินมีคำวินิจฉัยยืนยันว่าผู้อุทธรณ์สิ้นสิทธิการทำประโยชน์แล้ว ให้มีผลเมื่อได้รับแจ้งมติคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน

การสิ้นสิทธิตามข้อ ๑๑ (๓) และ (๔) ให้มีผลเป็นการสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินทั้งหมดที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. เว้นแต่ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่เกษตรกรขาดคุณสมบัติความเป็นเกษตรกรตามข้อ ๑๑ (๓) (ข) ถ้ามีคู่สมรส บุตร หรือเครือญาติได้รับการจัดที่ดินบางส่วนแล้ว ให้มีคำสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนที่ไม่มีผู้ได้รับการจัดที่ดินดังกล่าว

(๒) กรณีที่เกษตรกรขาดคุณสมบัติเพราะมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้วตามข้อ ๑๑ (๓) (ค) โดยมีที่ดินเกินกว่าที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๓๐ ถ้าเนื้อที่ของที่ดินส่วนที่เกินนั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดที่ดินให้เกษตรกรรายต่อไป ให้มีคำสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนที่เกินดังกล่าว

(๓) กรณีไม่ปฏิบัติตามความในข้อ ๗ และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ ๘ ตามข้อ ๑๑ (๔)

(ก) ถ้าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นจากความจำเป็นในการดำรงชีพซึ่งมิได้เกิดจากการทุจริตของเกษตรกร ให้มีคำสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนที่ไม่ปฏิบัติตามความในข้อ ๗ และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ ๘ นั้น

(ข) ถ้าเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญากู้ยืมที่ทำกับ ส.ป.ก. หรือไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงิน หรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก. ตามข้อ ๗ (๙) ให้มีคำสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนที่มีมูลค่าเท่ากับจำนวนหนี้ค้างชำระตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

(ค) กรณีไม่ปฏิบัติตามความในข้อ ๗ และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ ๘ ที่ไม่เข้าลักษณะตาม (ก) และ (ข) ถ้าเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย เห็นว่าการให้เกษตรกรรายใดสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินทั้งหมดที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเสียหายแก่การดำรงชีพของเกษตรกรเกินสมควร หากเกษตรกรรายนั้นยินยอมทำสัญญาเช่าที่ดินกับ ส.ป.ก. ให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย มีคำสั่งให้เกษตรกรรายดังกล่าวสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนที่ไม่ได้ทำสัญญาเช่าที่ดินกับ ส.ป.ก.

หากเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย มีข้อสงสัยเกี่ยวกับพฤติการณ์ที่จะสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรรายใดสิ้นสิทธิและไม่อาจวินิจฉัยได้ ก็ให้ขอความเห็นจากคณะกรรมการเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาสั่งให้สิ้นสิทธิต่อไป

ในกรณีที่การสิ้นสิทธิตามข้อ ๑๑ (๓) และ (๔) ปรากฏต่อเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายจะมีคำสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้นั้นสิ้นสิทธิก็ได้

สิ้นไปทั้งสิทธิ ไม่ว่าเกษตรกรดังกล่าวจะได้รับมอบที่ดินจาก ส.ป.ก. ไปโดยการให้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์กี่แปลงก็ตาม

อย่างไรก็ตาม อาจมีการสั่งให้เกษตรกรสิ้นสิทธิเพียงบางส่วนได้ หากเข้าข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑ วรรคสอง ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ปัจจุบัน มีการออกกฎกระทรวงการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๗ [๓๘๐] ตามความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับแล้ว และภายหลังกฎกระทรวงมีผลใช้บังคับ ส.ป.ก. ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน พร้อมออกคำสั่งที่เกี่ยวข้องไว้ [๓๘๑] ดังต่อไปนี้

(๑) หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๑๗๒๘ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๗ เรื่อง กฎกระทรวงการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๗

(๒) คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๒๗๙/๒๕๖๗ สั่ง ณ วันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๗ เรื่อง การแจ้งและการออกหนังสือรับรองการโอนสิทธิในที่ดิน กรณีการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม

(๓) คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๒๘๐/๒๕๖๗ สั่ง ณ วันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๗ เรื่อง การแจ้งและการออกหนังสือรับรองการโอนสิทธิในที่ดิน กรณีแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังสถาบันเกษตรกร

(๔) หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๔๗๒ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามกฎกระทรวงการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๗ กรณีแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยัง ส.ป.ก.

สืบเนื่องจากกฎกระทรวงการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๗ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๖ [๓๘๒] กำหนดให้ ส.ป.ก.

---

[๓๘๐] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๑ ตอนที่ ๑๒ ก หน้า ๓ เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๗

[๓๘๑] กฎกระทรวงการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๗ ข้อ ๑ นิยาม “ผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” แนวทางการปฏิบัติงานและคำสั่ง ส.ป.ก. ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการแจ้งและออกหนังสือรับรองการโอนสิทธิในที่ดิน กรณีการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือกรณีแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังสถาบันเกษตรกร หรือกำหนดให้มีการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยัง ส.ป.ก. ตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ น.ส. ๓ ก. และ น.ส. ๓ ข.) นอกเหนือจากโฉนดที่ดินไว้ด้วย แสดงให้เห็นว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หรือ “สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ น.ส. ๓ ก. และ น.ส. ๓ ข.) ด้วย

[๓๘๒] ข้อ ๑๒ ค่าตอบแทนให้จ่ายเฉพาะค่าที่ดิน โดยให้คิดตามราคาประเมินที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ หากที่ดินที่จะคืน ส.ป.ก. นั้นมีภาระผูกพันเหนือที่ดินหรือหนี้ที่เกิดกับสถาบันการเงินที่ร่วมโครงการกับ ส.ป.ก. ให้หักค่าภาระผูกพันเหนือที่ดินและหนี้ดังกล่าวออกจากค่าที่ดิน ในกรณีที่ค่าภาระผูกพันเหนือที่ดินและหนี้ดังกล่าวสูงกว่าค่าที่ดิน ให้ ส.ป.ก. รับผิดชอบแต่เฉพาะส่วนที่ไม่เกินค่าที่ดิน

ชำระค่าตอบแทนให้แก่ผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งขอแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินคืนให้ ส.ป.ก. หรือผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ได้รับคำสั่งให้โอนสิทธิในที่ดินคืนให้แก่ ส.ป.ก. ส.ป.ก. โดยความเห็นชอบของคณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘ จึงนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๘ เรื่องที่ ๓.๔ เพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการจ่ายค่าตอบแทนการโอนสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคืน ส.ป.ก. ตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว โดยใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๖ (๑) ง. รายจ่ายหมุนเวียนอื่น ๆ ตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งดังกล่าวได้มีมติให้ ส.ป.ก. นำเรื่องกลับไปพิจารณาทบทวนข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ละเอียดและชัดเจน และนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาต่อไป [๓๘๓] จึงส่งผลให้ในปัจจุบัน ส.ป.ก. ไม่สามารถพิจารณาหนังสือแจ้งความประสงค์ซึ่งขอแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินคืนให้ ส.ป.ก. ในกรณีขอรับค่าตอบแทน และ/หรือจ่ายค่าตอบแทนได้

ภายหลังจากที่เกษตรกรได้รับสิทธิไปโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการควบคุมสิทธิดังกล่าวโดยกำหนดหน้าที่ให้เกษตรกรปฏิบัติไว้เป็น ๒ ช่วงดังนี้

ข้อ ๑๖ ในกรณีที่ ส.ป.ก. มีคำสั่งให้ผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโอนสิทธิในที่ดินคืนให้แก่ ส.ป.ก. ตามข้อ ๕ และข้อ ๙ วรรคสอง ให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ ส.ป.ก.จังหวัดแห่งท้องที่ เพื่อให้ผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดิน ณ สำนักงานที่ดิน และรับค่าตอบแทน

ค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ให้จ่ายในราคาค่าเช่าซื้อที่ผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เช่าซื้อจาก ส.ป.ก. โดยให้หักค่าภาระผูกพันเหนือที่ดินและหนี้ที่เกิดกับสถาบันการเงินที่ร่วมโครงการกับ ส.ป.ก. และค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับที่ดินจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อ ๕ และข้อ ๙ วรรคสองออกจากราคาค่าตอบแทน ในกรณีที่ค่าภาระผูกพันเหนือที่ดินและหนี้ดังกล่าวสูงกว่าค่าตอบแทน ให้ ส.ป.ก. รับผิดชอบแต่เฉพาะส่วนที่ไม่เกินค่าตอบแทน

สำหรับทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดิน ให้ดำเนินการตามข้อ ๑๓

[๓๘๓] เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่มีข้อกำหนดใดที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งในกฎกระทรวงการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๗ และระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้จ่ายค่าตอบแทนการโอนสิทธิในที่ดินของผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคืน ส.ป.ก. จากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยถือเป็นรายจ่ายหมุนเวียน จึงเกิดปัญหาในการตีความว่า การจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าวเป็นไปเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามความในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ อย่างไร

(๑) ช่วงก่อนเกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

ช่วงนี้ เป็นช่วงที่อยู่ระหว่างเกษตรกรได้รับสิทธิการเช่าซื้อ สิทธิการเช่า หรือสิทธิการเข้าทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดหน้าที่ของเกษตรกรดังกล่าวไว้ในข้อ ๗ ดังต่อไปนี้

(๑.๑) เกษตรกรต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติกรรมใด ๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น เว้นแต่ได้รับความยินยอมจาก ส.ป.ก. ทั้งนี้ ไม่รวมถึงกรณีการโอน ให้เป็นไปตามที่ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอน หรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ กำหนด

ห้ามมิให้ผู้ได้รับโฉนดเพื่อการเกษตรเปลี่ยนมือ สละสิทธิหรือกระทำการอื่นใด เพื่อให้บุคคลอื่นได้รับสิทธิในโฉนดเพื่อการเกษตรแทนตน ภายในสองปีนับแต่วันที่ออกโฉนดเพื่อการเกษตร เว้นแต่เป็นการจัดที่ดินแทนที่แก่คู่สมรส บุตร เครือญาติหรือทายาท

(๑.๒) เกษตรกรต้องยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยและต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว

(๑.๓) เกษตรกรต้องไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน จนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม

(๑.๔) เกษตรกรต้องไม่ขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ

(๑.๕) เกษตรกรต้องไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใด ๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควร สำหรับโรงเรือนที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้น

(๑.๖) เกษตรกรต้องดูแลรักษาหมุดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

(๑.๗) เกษตรกรต้องไม่กระทำการใด ๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม

(๑.๘) เกษตรกรต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด รวมทั้งคำสั่งของเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย

(๑.๙) เกษตรกรต้องปฏิบัติตามสัญญากู้ยืมที่ทำกับ ส.ป.ก. และปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงิน หรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก. การสิ้นสิทธิของเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

ทั้งนี้ หากเกษตรกรฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวอาจถูกสั่งให้สิ้นสิทธิและต้องออกจากที่ดิน พร้อมบริวาร ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๘ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๑/๑

(๒) ช่วงที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

ช่วงนี้ เป็นช่วงเวลาภายหลังจากที่เกษตรกรได้รับโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินกับ ส.ป.ก. ไปแล้ว โดยนอกจากเกษตรกรจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)[๓๘๔] ยังมีความเห็นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรดังกล่าวความว่า “เมื่อพิจารณานิยาม “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามความในมาตรา ๔ และหมายแหตุท้ายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เจตนารมณ์และเหตุผลของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเกษตรและเพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำ โดยเมื่อพิจารณาประกอบมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และการไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติว่า สิทธิที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะสิ้นสุดลงเมื่อใดและอย่างไร หรือกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสร็จสิ้นไปเมื่อเกษตรกรได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่ อย่างไร จึงไม่อาจพิจารณาได้ว่า สิทธิในที่ดินที่มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหมดสิ้นไปจากการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มาจากการปฏิรูปที่ดินตามสัญญาเช่าซื้อที่ดิน ฉะนั้นความเป็นที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรมจึงยังคงอยู่ เมื่อความเป็นที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมิได้หมดไป สิทธิในการใช้สอยที่ดินจึงยังไม่เป็นไปตามหลักกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายและพาณิชย์อย่างสมบูรณ์ เพราะบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓๖ ดังกล่าว ใช้ถ้อยคำขึ้นต้นโดยสงวนสิทธิการโอนและการใช้สอยทรัพย์สินไว้ว่า "ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิ ...” หมายความว่า สิทธิใช้สอยทรัพย์สินส่วนบุคคลมิใช่สิทธิโดยสมบูรณ์ แต่อาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในที่นี้ก็คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่จำกัดสิทธิการโอนและการใช้สอยที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ มิฉะนั้นก็ไม่อาจคงความมุ่งหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ได้ ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวข้างต้น ส.ป.ก. จึงยังคงมีหน้าที่ในการคุ้มครองที่ดินมิให้ใช้ประโยชน์ใด ๆ นอกเหนือจากการประกอบเกษตรกรรมและกิจการอื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

๓.๙ หมวด ๔ อุทธรณ์

๓.๙.๑ มาตรา ๔๐ วิธีการและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทน

“ถ้าเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ผู้ใดประสงค์จะอุทธรณ์ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา ๓๖”

จากบทบัญญัติมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ สามารถอธิบายเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

๓.๙.๑.๑ เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเป็นไปตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

---

[๓๘๔] บันทึกเรื่อง การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรณีที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๔๗/๒๕๖๓)

ซึ่งมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยได้กล่าวไว้แล้วในข้อ ๓.๘.๑๑.๒ [๓๘๕]

๓.๙.๑.๒ เงินค่าทดแทน

หากพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ [๓๘๖] ประกอบคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๗๙๖/๒๕๓๔ สั่ง ณ วันที่ ๒๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ขั้นตอนและวิธีดำเนินการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมวด ๔ อุทธรณ์ ข้อ ๖ [๓๘๗] แล้ว เงินค่าทดแทนซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจะใช้สิทธิอุทธรณ์ อาจเป็นเงินค่าทดแทนที่เกิดขึ้นในกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

๑) เงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๒๕ และเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง [๓๘๘] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

๒) เงินค่าทดแทนที่ได้รับหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง [๓๘๙] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

---

[๓๘๕] กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อ ๑ กำหนดนิยาม “ผู้มีสิทธิอุทธรณ์” หมายความว่า เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว

[๓๘๖] มาตรา ๔๙ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๐ ผู้ใดไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๒๕ และเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง เงินค่าทดแทนที่ได้รับหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเงินจากเจ้าหน้าที่หรือรับเงินที่วางไว้ แล้วแต่กรณี

[๓๘๗] ข้อ ๖. กรณีที่สามารถตกลงซื้อขายได้ ตามข้อ ๓.๖.๔ หรือข้อ ๕.๒ แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่เห็นชอบด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทน และใช้สิทธิอุทธรณ์ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ตามข้อ ๓.๖.๓ หรือ ข้อ ๕.๑ แล้วแต่กรณี ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวให้ กนก. (ปัจจุบัน คือ สำนักกฎหมาย) เพื่อดำเนินการต่อไป

[๓๘๘] มาตรา ๒๖ วรรคสอง ในกรณีที่เจ้าของตกลงซื้อขายตามมาตรา ๒๕ ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนอีกร้อยละสองของราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ กำหนด

[๓๘๙] มาตรา ๒๘ วรรคสอง ในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง และพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ ยังมีผลใช้บังคับ ถ้ามีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ถ้าปล่อยเนิ่นช้าไป จะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น เจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีจะประกาศการเข้าครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นก่อนการเวนคืนก็ได้ แต่เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ เมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือวางเงินตามมาตรา ๔๖ แล้ว

๓.๙.๑.๓ การอุทธรณ์

การกำหนดเงินค่าทดแทนตามที่กล่าวมาในข้อ ๓.๙.๑.๒ โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการใช้อำนาจตามความในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่าง ส.ป.ก. กับเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ตามข้อ ๓.๙.๑.๑ และส่งผลให้ ส.ป.ก. มีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายค่าทดแทน ตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ตามข้อ ๓.๙.๑.๑ มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน การกำหนดเงินค่าทดแทนจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๓๙๐] ที่สามารถอุทธรณ์ได้ โดยการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา ๕ ดังกล่าว [๓๙๑] การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนซึ่งเป็น “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๓๙๒] ตามปกติต้องตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้โดยเฉพาะ ตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๓๙๓] ซึ่งกรณีนี้ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้โดยเฉพาะแล้ว จึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้ง เพื่อจัดให้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

---

[๓๙๐] มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๓๙๑] เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรณีโครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสักอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

[๓๙๒] มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

[๓๙๓] มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

เว้นแต่การเตรียมการและการดำเนินการ เพื่อจัดให้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้กำหนดไว้ และ/หรือมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ได้กำหนดขั้นตอนและ/หรือระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งในส่วนใดไว้โดยเฉพาะ

ดังนั้น เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งประสงค์จะอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นอุทธรณ์และวิธีพิจารณาในการวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔๖ ดังต่อไปนี้

๑) การอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรมการกำหนดตามมาตรา ๔๐ ให้ทำตามแบบ ส.ป.ก.๔-๐๒ ท้ายกฎกระทรวงฯ และให้แนบสำเนาหรือภายถ่ายเอกสารหลักฐานดังต่อไปนี้มาด้วย

๑.๑) ในกรณีที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์เป็นบุคคลธรรมดา

๑.๑.๑) บัตรประจำตัวประชาชนหรือทะเบียนบ้านของผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ถ้าเป็นการอุทธรณ์แทนให้ผู้อุทธรณ์แทนแนบใบมอบฉันทะหรือหลักฐานแสดงอำนาจหน้าที่ของตน พร้อมทั้งบัตรประจำตัวประชาชนหรือทะเบียนบ้านของผู้อุทธรณ์แทนมาด้วย

๑.๑.๒) หนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าตอบแทนของพนักงานเจ้าหน้าที่

๑.๑.๓) หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

๑.๑.๔) เอกสารที่แสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทน

๑.๒) ในกรณีที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์เป็นนิติบุคคล

๑.๒.๑) หนังสือรับรองการจดทะเบียนหรือหลักฐานการเป็นนิติบุคคล

๑.๒.๒) หลักฐานที่แสดงว่าบุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล

๑.๒.๓) เอกสารตามที่ระบุไว้ใน ๑.๑.๒) ๑.๑.๓) และ ๑.๑.๔)

๒) การยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๐ ถ้าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นต่อ ส.ป.ก. หรือจะส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนถึง ส.ป.ก. ก็ได้ ถ้าตั้งอยู่ในเขตจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ หรือจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนถึงสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ก็ได้ ในกรณีที่ส่งคำอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ให้ถือวันที่ปรากฏในหลักฐานทางไปรษณีย์เป็นวันยื่นอุทธรณ์ [๓๙๔]

เมื่อได้รับคำอุทธรณ์แล้ว ให้ ส.ป.ก. หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ออกใบอุทธรณ์ให้แก่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือผู้อุทธรณ์แทน แล้วแต่กรณี ไว้เป็นหลักฐาน คำอุทธรณ์ที่ยื่นต่อ ส.ป.ก. หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่โดยตรง ให้ออกใบรับอุทธรณ์ในวันยื่นอุทธรณ์

---

[๓๙๔] ตรงกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กระทรวงคมนาคมขอทบทวนการนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ : กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๒/๒๕๔๙)

ถ้าได้รับคำอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้ส่งใบรับอุทธรณ์ภายใน ๓ วันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ และให้ ส.ป.ก. หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่เสนอคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์โดยเร็ว

๓) ภายในกำหนดเวลาการยื่นอุทธรณ์ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรืออุทธรณ์แทน แล้วแต่กรณี อาจขอแก้ไขเพิ่มเติมคำอุทธรณ์ได้ โดยทำเป็นหนังสือชี้แจงเหตุผลที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำอุทธรณ์ยื่นต่อ ส.ป.ก. หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดท้องที่ แล้วแต่กรณี และให้ ส.ป.ก. หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่เสนอคำอุทธรณ์ที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการอุทธรณ์โดยเร็ว

๔) ภายในกำหนดเวลาการยื่นอุทธรณ์ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือผู้อุทธรณ์แทน แล้วแต่กรณี อาจขอยื่นเอกสารหลักฐานประกอบคำอุทธรณ์เพิ่มเติมต่อ ส.ป.ก.หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ แล้วแต่กรณีได้ โดยทำเป็นหนังสือชี้แจงเหตุผลที่มิได้ยื่นเอกสารหลักฐานนั้น พร้อมกับคำอุทธรณ์ และให้ ส.ป.ก. หรือสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่เสนอเอกสารหลักฐานประกอบคำอุทธรณ์เพิ่มเติมต่อคณะกรรมการอุทธรณ์โดยเร็ว

ในกรณีที่พ้นกำหนดเวลาการยื่นอุทธรณ์แล้ว ถ้าผู้มีสิทธิอุทธรณ์ หรือผู้อุทธรณ์แทน แล้วแต่กรณี มีเหตุผลแสดงว่าตนไม่อาจยื่นเอกสารหลักฐานประกอบคำอุทธรณ์เพิ่มเติมภายในกำหนดเวลาการยื่นอุทธรณ์ได้ จะขอยื่นเอกสารหลักฐานนั้นต่อ ส.ป.ก. หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ เพื่อเสนอต่อไปยังคณะกรรมการอุทธรณ์โดยเร็ว หรือจะขอยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์โดยตรงก็ได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนมีการวินิจฉัยคำอุทธรณ์ ถ้าคณะกรรมการอุทธรณ์เห็นว่าผู้ขอยื่นเอกสารหลักฐานดังกล่าวมีเหตุผลอันสมควรและเอกสารหลักฐานนั้นจำเป็นเพื่อให้การวินิจฉัยเป็นไปโดยเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการอุทธรณ์รับเอกสารหลักฐานนั้นไว้พิจารณา

๕) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือผู้อุทธรณ์แทนอาจขอถอนอุทธรณ์ต่อ ส.ป.ก. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ หรือคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ แล้วแต่กรณี

อนึ่ง หากเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยื่นอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อพ้น ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทน คณะกรรมการอุทธรณ์ไม่อาจรับอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาได้ [๓๙๕] เว้นแต่คณะกรรมการอุทธรณ์จะขยายระยะเวลาอุทธรณ์ตามคำขอของผู้อุทธรณ์ ตามความในมาตรา ๖๖ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๓๙๖]

๓.๙.๒ มาตรา ๔๑ การจัดตั้งและองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์

“ให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์คณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางดินหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐกิจการเกษตรหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางพืชพรรณหนึ่งคน เป็นกรรมการ ให้ประธานกรรมการแต่งตั้งกรรมการหรือบุคคลใดเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

---

[๓๙๕] เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ตามบันทึกเรื่อง การรับพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (เรื่องเสร็จที่ ๒๒๖/๒๕๕๓)

[๓๙๖] มาตรา ๖๖ ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้นั้นมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องยื่นคำขอภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์เช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการอุทธรณ์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมิได้”

จากบทบัญญัติมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ สามารถกล่าวถึงเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ดังต่อไปนี้

๓.๙.๒.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์

๑) ประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงยุติธรรม

๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย ๑ คน ผู้ทรงคุณวุฒิทางดิน ๑ คน ผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐกิจการเกษตร ๑ คน และผู้ทรงคุณวุฒิทางพืชพรรณ ๑ คน

๓.๙.๒.๒ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการอุทธรณ์แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีโดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่ได้

๓.๙.๒.๓ คณะกรรมการอุทธรณ์ต้องมีองค์ประกอบครบถ้วน

แม้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมจะไม่ได้บัญญัติหลักการ “คณะกรรมการอุทธรณ์ต้องมีองค์ประกอบครบถ้วนจึงจะดำเนินงานได้” แต่อาจนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็น “กฎหมายทั่วไป” และ “หลัก” ที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว แต่ปรากฏอยู่ในแนวคำวินิจฉัยขององค์กรทางกฎหมาย มาพิจารณาได้ดังที่กล่าวไว้แล้วในข้อ ๓.๗.๑.๔

๓.๙.๓ มาตรา ๔๒ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอุทธรณ์

“ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน ในกรณีที่ยังมิได้มีการตั้งศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิให้นำข้อความดังกล่าวนี้มาใช้บังคับ”

จากบทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ สามารถกล่าวถึงเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ดังต่อไปนี้

๓.๙.๓.๑ คณะกรรมการอุทธรณ์มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังกล่าวมาในข้อ ๓.๙.๑.๓

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หมวด ๔ อุทธรณ์ มาตรา ๔๐ - ๔๖ ไม่พบว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ไว้แต่อย่างใด [๓๙๗] ดังนั้น ขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์

---

[๓๙๗] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๗ การใดที่กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการ ขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น สำหรับกระบวนการพิจารณาให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติหมวด ๒ นี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายดังกล่าว

จึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๓๙๘] ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๙๐๘/๒๕๖๑ ซึ่งวินิจฉัยไว้ความว่า “กรณีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการ ขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ ตลอดจนขอบเขตในการพิจารณาอุทธรณ์ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทน ในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นขั้นตอนการเยียวยาความเสียหายภายในของฝ่ายปกครองก่อนการใช้สิทธิทางศาลมิใช่การใช้อำนาจตุลาการที่จะพิจารณาพิพากษาไปในทางเพิ่มภาระหรือเกินคำขอของคู่กรณีไม่ได้

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของคณะกรรมการอุทธรณ์ไว้ดังนี้

๑) คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือผู้อุทธรณ์แทน แล้วแต่กรณี มาชี้แจงหรือนำบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือส่งเอกสารหลักฐานอย่างอื่นที่จำเป็นมาเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยก็ได้ โดยให้เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง และก่อนที่คณะกรรมการอุทธรณ์จะได้วินิจฉัยคำอุทธรณ์ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือผู้อุทธรณ์แทน แล้วแต่กรณี อาจขอมาชี้แจงหรือนำบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจงต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ แต่ต้องมาชี้แจงหรือนำบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจงภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการอุทธรณ์กำหนด

๒) ในการวินิจฉัยคำอุทธรณ์เรื่องใด ห้ามมิให้กรรมการอุทธรณ์ผู้มีส่วนได้เสียในอุทธรณ์เรื่องนั้นเข้าร่วมประชุม เว้นแต่เป็นการเข้าชี้แจงตาม ๑)

นอกจากนี้ คณะกรรมการอุทธรณ์ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับหลัก “ความเป็นกลางหรือปราศจากความลำเอียง” ตามความในมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังที่กล่าวไว้แล้วในข้อ ๓.๗.๔

๓.๙.๓.๒ คณะกรรมการอุทธรณ์ต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์เงินค่าทดแทน

การที่มาตรามาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้คณะกรรมการอุทธรณ์ต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ก็เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะเร่งรัดให้คณะกรรมการอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว เพื่อประโยชน์ของราษฎรผู้ถูกเวนคืน ไม่ได้หมายความว่าหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว คณะกรรมการอุทธรณ์จะไม่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ได้ยื่นมาภายใน

---

[๓๙๘] มาตรา ๔๖ ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

กำหนดเวลาที่กฎหมายบังคับไว้ ในกรณีที่คณะกรรมการอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์โดยกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนให้เป็นที่พอใจของราษฎรผู้ถูกเวนคืน ย่อมถือได้ว่าเป็นการให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรผู้ถูกเวนคืน ดังนั้น คณะกรรมการอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป ถึงแม้จะพ้นกำหนดเวลา ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์เงินค่าทดแทนแล้ว [๓๙๙]

เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์จัดทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นหนังสือระบุเหตุผลแห่งการวินิจฉัย และลงลายมือชื่อกรรมการอุทธรณ์อย่างน้อย ๓ คน และแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นหนังสือไปยังผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือผู้อุทธรณ์แทน แล้วแต่กรณี ภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์

๓.๙.๓.๓ การฟ้องคดี

บทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ สามารถไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนด ๑ เดือน เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๒๑๒ [๔๐๐] ที่ใช้บังคับในขณะนั้น กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองได้ อย่างไรก็ตาม ขณะที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับ ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๒๑๒ ดังกล่าว มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงบัญญัติเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่ยังมิได้มีการตั้งศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิให้นำข้อความดังกล่าวนี้มาใช้บังคับ กล่าวคือ ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทน ยังไม่สามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จนกว่าจะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในระหว่างที่ยังไม่มีศาลปกครอง คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์จึงเป็นที่สุดในฝ่ายปกครอง แต่ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจอาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้

ในปัจจุบัน มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทน จึงสามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่การแจ้งสิทธิฟ้องคดีให้ผู้อุทธรณ์ทราบ วิธีการฟ้องคดี และเขตอำนาจศาล ย่อมเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้

---

[๓๙๙] เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ตามบันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (รัฐมนตรีจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีหกสิบวันแล้วได้หรือไม่ และถ้ารัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์โดยสั่งให้จ่ายเงินเพิ่มขึ้น เจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินให้ได้หรือไม่) (เรื่องเสร็จ ที่ ๔๓๗/๒๕๓๔)

[๔๐๐] มาตรา ๒๑๒ ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ

การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของศาล ตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น

๓.๙.๔ มาตรา ๔๓ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการอุทธรณ์

"ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อกระทำการที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการอุทธรณ์หรือให้ช่วยเหลือในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ เว้นแต่การวินิจฉัยอุทธรณ์ และให้นำมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

จากบทบัญญัติมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ สามารถกล่าวถึงเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ดังต่อไปนี้

๓.๙.๔.๑ คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อกระทำการที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการอุทธรณ์หรือให้ช่วยเหลือในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด

เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกันจะพบว่า คณะกรรมการอุทธรณ์มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น โดยคณะกรรมการอุทธรณ์ไม่มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ดังนั้น การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อกระทำการที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการอุทธรณ์หรือให้ช่วยเหลือในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ต้องอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย

๓.๙.๔.๒ การวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามความในมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงบัญญัติห้ามไม่ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มอบหมายให้คณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะที่คณะกรรมการอุทธรณ์แต่งตั้งขึ้นวินิจฉัยอุทธรณ์แทนคณะกรรมการอุทธรณ์

๓.๙.๔.๓ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้คณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะที่คณะกรรมการอุทธรณ์ แต่งตั้งขึ้นมีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือผู้อุทธรณ์แทน แล้วแต่กรณีมาชี้แจงหรือนำบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือส่งเอกสารหลักฐานอย่างอื่นที่จำเป็นมาเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยได้โดยให้เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

๓.๙.๔.๔ ให้นำมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับองค์ประชุมและองค์มติของคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะที่คณะกรรมการอุทธรณ์แต่งตั้งขึ้น ตามข้อ ๓.๙.๔.๑ ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในข้อ ๓.๗.๖ และข้อ ๓.๗.๗

๓.๙.๔.๕ คณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะที่คณะกรรมการอุทธรณ์แต่งตั้งขึ้นตามข้อ ๓.๙.๔.๑ ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับหลัก "ความเป็นกลางหรือปราศจากความลำเอียง" ตามความในมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังที่กล่าวไว้แล้วในข้อ ๓.๗.๔

๓.๙.๕ มาตรา ๔๔ วาระอยู่ในตำแหน่งของกรรมการอุทธรณ์ซึ่งได้รับแต่งตั้งและกรรมการอุทธรณ์ผู้ได้รับแต่งตั้งซ่อม

"ให้กรรมการอุทธรณ์ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการอุทธรณ์ระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งซ่อมนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการอุทธรณ์ซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วนั้น”

บทบัญญัติมาตรา ๔๔ บัญญัติเกี่ยวกับวาระในการดำรงตำแหน่ง การแต่งตั้งซ่อมแทน และการแต่งตั้งกรรมการซึ่งพ้นจากกตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการอุทธรณ์ดังต่อไปนี้

๓.๙.๕.๑ วาระในการดำรงตำแหน่ง

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการอุทธรณ์มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปี

๓.๙.๕.๒ การแต่งตั้งซ่อมแทน

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการอุทธรณ์พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ หากมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทน (ซ่อม) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งแทนนั้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว

๓.๙.๕.๓ การแต่งตั้งกรรมการซึ่งพ้นจากกตำแหน่ง

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการอุทธรณ์พ้นจากตำแหน่ง อาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการอุทธรณ์ได้อีก โดยไม่ถูกจำกัดจำนวนครั้งที่เข้าดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว

๓.๙.๖ มาตรา ๔๕ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการอุทธรณ์ซึ่งได้รับแต่งตั้งและกรรมการอุทธรณ์ผู้ได้รับแต่งตั้งซ่อม องค์ประชุมของคณะกรรมการอุทธรณ์ องค์มติของคณะกรรมการอุทธรณ์

“ให้นำมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มาใช้แก่คณะกรรมการอุทธรณ์โดยอนุโลม”

บทบัญญัติมาตรา ๔๕ บัญญัติให้นำมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มาใช้แก่การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งและกรรมการผู้ได้รับแต่งตั้งซ่อม องค์ประชุม และองค์มติของคณะกรรมการอุทธรณ์โดยอนุโลม ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในข้อ ๓.๗.๕ ข้อ ๓.๗.๖ และข้อ ๓.๗.๗

๓.๙.๗ มาตรา ๔๖ การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นอุทธรณ์และวิธีพิจารณาอุทธรณ์

“หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นอุทธรณ์และวิธีพิจารณาในการวินิจฉัยคำอุทธรณ์ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรา ๔๕ บัญญัติให้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นอุทธรณ์และวิธีพิจารณาในการวินิจฉัยคำอุทธรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับในกรณีดังกล่าว โดยผู้เขียนได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นอุทธรณ์และวิธีพิจารณาในการวินิจฉัยคำอุทธรณ์ตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวในหัวข้อต่าง ๆ ของข้อ ๓.๙ หมวด ๔ อุทธรณ์ แล้ว

๓.๑๐ หมวด ๕ บทกำหนดโทษ

๓.๑๐.๑ มาตรา ๔๗ ผู้ขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๗

“ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

จากบทบัญญัติมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ สามารถกล่าวถึงองค์ประกอบของความผิดฐาน “ขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่” ได้ดังต่อไปนี้

๑) ผู้ใด หมายถึง

๑.๑) เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน

๑.๒) ผู้ที่เกี่ยวข้อง

๒) กระทำการ

๒.๑) ขัดขวางพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์ หรือกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๒.๒) ไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปดำเนินการต่าง ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังต่อไปนี้

๒.๒.๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัด โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบก่อน

๒.๒.๒) เข้าไปทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว

๒.๒.๓) เข้าไปสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินตามความจำเป็น

๒.๒.๔) เข้าไปขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

๓) ความผิดและโทษทางอาญา

หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องตาม ๑) กระทำการตาม ๒) ย่อมมีความผิดฐาน “ขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘” ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๓.๑๐.๒ มาตรา ๔๘ ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศที่ออกตามมาตรา ๓๓

“ผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีซึ่งออกตามมาตรา ๓๓ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท”

มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ บัญญัติให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัย และให้ถือว่าอัตราโทษปรับอาญาเป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัย บทบัญญัติมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงแก้ไขเป็น

“ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีซึ่งออกตามมาตรา ๓๓ มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งพันบาท”

จากบทบัญญัติมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ สามารถกล่าวถึงองค์ประกอบของความผิดฐาน “ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศที่ออกตามมาตรา ๓๓” ได้ดังต่อไปนี้

๑) ผู้ใด หมายถึง เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งได้รับแจ้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้แจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของทุกแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศ ณ วันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๓

๒) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศ ณ วันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามที่กล่าวไว้แล้วในข้อ ๓.๘.๑๐

๓) ความผิดทางพินัย [๔๐๑]

เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตาม ๑) ซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศฯ ตาม ๒) ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยตาม ๔) มีความผิดทางพินัย

๔) ปรับเป็นพินัย [๔๐๒]

เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตาม ๑) ซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศฯ ตาม ๒) มีความผิดทางพินัย ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท ตามจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลกำหนด [๔๐๓]

---

[๔๐๑] มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕

“ความผิดทางพินัย” หมายความว่า การกระทำหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎหมายนั้นบัญญัติให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย

[๔๐๒] มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕

“ปรับเป็นพินัย” หมายความว่า สั่งให้ผู้กระทำความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินที่กฎหมายกำหนด

[๔๐๓] พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงาน นายทะเบียน คณะบุคคล และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น บรรดาที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจปรับเป็นพินัยหรือที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามมาตรา ๑๔

มาตรา ๗ ผู้ใดกระทำความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยตามจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลกำหนดตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินจำนวนสูงสุดที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยนั้นบัญญัติไว้ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๑๔ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจะมีอำนาจปรับเป็นพินัยตามกฎหมายใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยนั้นบัญญัติไว้ ในกรณีที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยมิได้บัญญัติไว้ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นประกาศกำหนด

ในการกำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗ วรรคสาม และถ้าค่าปรับเป็นพินัยที่กฎหมายบัญญัติไว้มีอัตราอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนเดียวเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยก็ได้

หากผู้กระทำความผิดทางพินัยปฏิเสธที่จะยอมรับผิดหรือไม่ชำระค่าปรับ เจ้าหน้าที่ต้องเสนอให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม [๔๐๔] โดยสำนักงานอัยการสูงสุดได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีความผิดทางพินัยของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๖ เพื่อกำหนดกระบวนการในการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งในส่วนของกระบวนการก่อนฟ้องคดี กระบวนการภายหลังมีคำสั่งฟ้อง และกระบวนการภายหลังศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไว้แล้ว

อนึ่ง ค่าปรับเป็นพินัยต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยหรือกฎหมายอื่นจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น [๔๐๕]

แต่ถ้าค่าปรับเป็นพินัยที่กฎหมายบัญญัติไว้มีอัตราอย่างสูงเกินหนึ่งหมื่นบาท ต้องกำหนดให้การปรับเป็นพินัยกระทำเป็นองค์คณะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่น้อยกว่าสามคน

[๔๐๔] พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕

มาตรา ๒๘ ให้ศาลแขวง ศาลจังหวัด ศาลอาญาที่มีเขตอำนาจ หรือศาลชำนัญพิเศษ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีความผิดทางพินัย

วิธีพิจารณาคดีความผิดทางพินัยให้เป็นไปตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

ข้อบังคับตามวรรคสองต้องคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม และไม่เป็นภาระแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องจนเกินสมควร และจะกำหนดให้ศาลพิจารณาลับหลังจำเลยก็ได้ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด จำเลยมีสิทธิแต่งตั้งทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับให้มาต่อสู้คดีแทนได้ โดยมิให้ถือว่าเป็นการพิจารณาลับหลังจำเลย และในการส่งเอกสารให้กำหนดให้สามารถส่งทางอิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศอื่นที่เหมาะสมได้ด้วย ในกรณีสมควรจะกำหนดค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดีไว้ด้วยก็ได้ ข้อบังคับดังกล่าวเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

[๔๐๕] พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕

มาตรา ๓๖ ค่าปรับเป็นพินัยให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยหรือกฎหมายอื่นจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

บทที่ ๔
ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ....

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามและภายใต้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทำให้เห็นปัญหาและสาเหตุของปัญหาของการบริหารจัดการที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยจากการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละช่วงเวลา และเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องทำการปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... โดยที่ปรึกษากฎหมาย มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งในและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้เขียนจึงได้นำเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและทำความเข้าใจกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบัน และที่ควรจะเป็นในอนาคต ดังต่อไปนี้

๔.๑ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและจัดทำร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสอง [๔๐๖] บัญญัติให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ ทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป และก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ [๔๐๗] มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ [๔๐๘] โดยอาศัยเหตุผลในการประกาศใช้ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็น

---

[๔๐๖] มาตรา ๗๗ วรรคสอง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

[๔๐๗] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๗๒ ก หน้า ๑ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒

[๔๐๘] มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๗๗ ประกอบกับมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) และ (๓) [๔๐๙] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ในการอธิบายเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและจัดทำร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงเรื่องและกฎหมายดังกล่าว โดยปรับกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๐ ตลอดจนกฎที่ออกตามความในพระราชบัญญัติและกฎดังกล่าว ดังนี้

๔.๑.๑ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓๑/๒๕๖๐ เป็น “กฎหมาย” ที่จะต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ โดยกฎที่ออกตามความในพระราชบัญญัติและคำสั่งดังกล่าวต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ไปในคราวเดียวกัน ว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติ คำสั่ง และกฎดังกล่าวนั้นมากน้อยเพียงใด คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด โดยพระราชบัญญัติ คำสั่ง และกฎดังกล่าว ไม่ใช่พระราชบัญญัติ คำสั่ง และกฎ

---

[๔๐๙] มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ ...

... ค. ด้านกฎหมาย

(๑) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ...

... (๓) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย ...

ที่ได้รับยกเว้นไม่ให้นำทบัญญัติในหมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาใช้บังคับ [๔๑๐]

---

[๔๑๐] มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"กฎหมาย" หมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย

"การประเมินผลสัมฤทธิ์" หมายความว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด

มาตรา ๒๘ ในหมวดนี้ (หมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์) กฎหมายให้หมายความรวมถึงพระราชกำหนดและประกาศหรือคำสั่งบรรดาที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมายด้วย

มาตรา ๒๙ บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ใช้บังคับแก่กฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) กฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะระยะเวลาหนึ่งและระยะเวลานั้นได้ล่วงพ้นไปแล้ว

(๒) กฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นแล้ว เช่น กฎหมายให้ใช้ประมวลกฎหมาย กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กฎหมายจัดตั้งศาล กฎหมายจัดตั้งจังหวัด กฎหมายเกี่ยวกับการออกเหรียญ ธนบัตร หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กฎหมายกำหนดยศ กฎหมายกำหนดวิทยฐานะ

(๓) กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือการจัดตั้งหรือการจัดองค์กรของหน่วยงานของรัฐเฉพาะที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน

(๔) กฎหมายที่กำหนดลักษณะของเครื่องแสดงวิทยฐานะ เครื่องหมาย หรือเครื่องแบบ เช่น กฎหมายกำหนดครุยวิทยฐานะ กฎหมายกำหนดเครื่องหมายราชการ กฎหมายกำหนดเครื่องแบบ

(๕) ประมวลกฎหมาย

(๖) กฎหมายอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๐ การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้ดำเนินการประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎที่ออกตามกฎหมายนั้นในคราวเดียวกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

(๑) การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน

(๒) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๓) การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย

(๔) การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(๕) การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎใดเห็นว่ากฎนั้นก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนหรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคลอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์เฉพาะกฎนั้นเป็นการเฉพาะ

ในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพบว่ามีกฎตามวรรคสอง จะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎนั้นเป็นการเฉพาะภายในเวลาที่กำหนดก็ได้

กฎกระทรวงกำหนดกฎหมายตามมมาตรา ๒๙ (๖) พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้กกฎหมายดังต่อไปนี้ เป็นกฎหมายตามมาตรา ๒๙ (๖)

ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ตลอดจนกฎที่ออกตามความในพระราชบัญญัติและคำสั่งดังกล่าว ส.ป.ก. จึงเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติ คำสั่ง และกฎดังกล่าว โดย ส.ป.ก. ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติ และคำสั่ง และกฎดังกล่าวครั้งแรกไม่ช้ากว่า ๕ ปี นับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๓ โดยถ้ามีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติ คำสั่ง และกฎดังกล่าวในปีใด ให้ประเมินผลสัมฤทธิ์ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติ และคำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทินของปีก่อนหน้าปีที่ทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ โดยให้ถือว่าปีที่ทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวเป็นปีที่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ และให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งต่อ ๆ ไปทุกรอบระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ ๑ มกราคม ของปีที่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งก่อน และเมื่อได้ทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ [๔๑๑]

---

(๑) กฎมณเฑียรบาลทุกฉบับและที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายเกี่ยวกับกิจการในพระมหากษัตริย์

(๒) กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการศาสนา

(๓) กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(๔) กฎหมายเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันสำหรับองค์กำรระหว่างประเทศและการประชุมระหว่างประเทศในประเทศไทย

[๔๑๑] พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานที่เป็นของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ

มาตรา ๓๒ ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น ในกรณีมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดหลายหน่วย ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น

ในกรณีกฎหมายใดมีผู้รักษาการตามกฎหมายร่วมกันหลายคน การกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะรับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำโดยการปรึกษาหารือร่วมกัน

ในกรณีกฎหมายใดไม่มีผู้รักษาการตามกฎหมาย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวรรคหนึ่ง

ผู้รักษาการตามกฎหมายหรือนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับและติดตามการประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา ๓๓ ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายหรือนายกรัฐมนตรีประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามมาตรา ๓๒ ไว้ในระบบกลางภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ

มาตรา ๓๔ การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับหรือทุกรอบระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

ในการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ตลอดจนกฎที่ออกตามความในพระราชบัญญัติและคำสั่งดังกล่าว ส.ป.ก. ต้องดำเนินการโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง [๔๑๒] และพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักการตามหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๓ การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมทั้งต้องคำนึงถึงเรื่องต่าง ๆ ตามความในมาตรา ๓๑ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์

---

(๑) ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชน และหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ เห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร

(๒) ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

(๓) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชกำหนดใดที่ตราขึ้นภายหลังพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเป็นครั้งแรก ให้กระทำภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับ ส่วนครั้งต่อ ๆ ไป ให้กระทำตามวรรคหนึ่ง

กฎกระทรวงกำหนดรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑

ประกาศกระทรวงเกษตรและสกรณ์ เรื่อง รายชื่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย การจัดทำคำอธิบายและคำแปลของกฎหมาย และการเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายและกฎเกณฑ์ ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓

[๔๑๒] พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้เกี่ยวข้อง” หมายความว่า ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(๒) กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว

(๓) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

“องค์กรที่เกี่ยวข้อง” หมายความว่า สมาคมหรือมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สภาหรือนิติบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย

ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ [๔๑๓] และปฏิบัติตามแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย [๔๑๔] ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ [๔๑๕]

๔.๑.๒ การจัดทำร่างกฎหมาย

ส.ป.ก. อาจจัดทำร่างกฎหมายและ/หรือกฎซึ่งเกิดจากผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ตลอดจนกฎที่ออกตามความในพระราชบัญญัติและคำสั่งดังกล่าวว่า พระราชบัญญัติ คำสั่ง และ/หรือกฎดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของการตราหรือออกพระราชบัญญัติ คำสั่ง และ/หรือกฎดังกล่าว หรือไม่คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างร้ายแรง โดย ส.ป.ก. ผู้รับผิดชอบการบังคับใช้พระราชบัญญัติ คำสั่ง และกฎดังกล่าวจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ คำสั่ง และ/หรือกฎดังกล่าวโดยทันที [๔๑๖] โดยในการจัดทำร่างกฎหมายต้องตกอยู่ภายใต้หลักการที่ปรากฏ

---

[๔๑๓] มาตรา ๓๑ ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ต้องดำเนินการโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักการตามหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๓ การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย รวมทั้งต้องคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเทียบกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมาย

(๒) สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย

(๓) ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ

(๔) เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

[๔๑๔] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก หน้า ๙ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๓

[๔๑๕] มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ ให้หน่วยงานของรัฐกระทำตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และแจ้งผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้ในระบบกลาง

[๔๑๖] พระราชบัญญัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“การจัดทำร่างกฎหมาย” หมายความว่า การจัดทำและพิจารณาร่างกฎหมายเพื่อให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ ยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

มาตรา ๓๕ วรรคสอง เมื่อปรากฏจากผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ว่า กฎหมายใดมิได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น หรือไม่คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างร้ายแรง ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นโดยทันที

ในมาตรา ๗๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ [๔๑๗] และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ [๔๑๘]

ก่อนการจัดทำร่างกฎหมายและ/หรือกฎ ส.ป.ก. จะต้องตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและ/หรือออกกฎ และต้องวิเคราะห์โดยมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบชัดเจนว่าไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน รวมทั้งไม่สามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นใดนอกจากการตรากฎหมายและ/หรือออกกฎ [๔๑๙] ผ่านกระบวนการ

---

[๔๑๗] มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

[๔๑๘] มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน

ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชน และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่จำเป็น และพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน รวมทั้งพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับแก่การจัดทำร่างกฎตามที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วยโดยอนุโลม

[๔๑๙] พระราชบัญญัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๑๒ เมื่อมีกรณีจำเป็นต้องเสนอให้มีการตรากฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐแสดงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายและต้องวิเคราะห์โดยมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบชัดเจนว่าไม่เป็นการสร้างภาระ

หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการจัดทำร่างกฎหมายและ/หรือกฎ ตามที่กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

๔.๑.๒.๑ การรับฟังความคิดเห็น [๔๒๐]

การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง หมายถึง กระบวนการในการแสวงหาหรือรวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้เกี่ยวข้อง ที่ได้รับผลกระทบ หรืออาจได้รับผลกระทบ หรือมีส่วนได้เสียกับประเด็นหรือเรื่องที่รัฐจะดำเนินการ เพื่อนำข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะมาใช้ประกอบการพิจารณาหรือตัดสินใจของฝ่ายบริหารว่าการตรากฎหมายในเรื่องนั้นจะส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้อง มากน้อยเพียงใด ประโยชน์ที่จะได้รับมีความคุ้มค่าหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องยังเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะของฝ่ายบริหาร อันจะช่วยทำให้นโยบายหรือมาตรการของรัฐมีเนื้อหาสาระและกลไกที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม [๔๒๑]

กระบวนการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและ/หรือกฎ เป็นไปตามลำดับดังต่อไปนี้

๑) ประกาศเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น [๔๒๒]

แก่ประชาชนเกินความจำเป็น คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน รวมทั้งไม่สามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นใดนอกจากการตราเป็นกฎหมาย

[๔๒๐] มาตรา ๕ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้นำการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายมาใช้กับการจัดทำร่างกฎตามที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วย ซึ่งปัจจุบันกฎกระทรวงกำหนดร่างกฎที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบ พ.ศ. ๒๕๖๕ ข้อ ๒ กำหนดให้ร่างกฎดังต่อไปนี้ เป็นร่างกฎที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๕

(๑) ร่างกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการขออนุญาต ขออนุมัติ ขอความเห็นชอบ จดทะเบียน ขึ้นทะเบียน แจ้ง ขอประทานบัตร ขออาชญาบัตร

(๒) ร่างกฎที่กำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือโดยวิธีการใดวิธีการหนึ่งในการประกอบอาชีพหรือดำรงชีวิตของประชาชน หรือในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ หรือยื่นเอกสารใด ๆ ให้หน่วยงานของรัฐ บรรดาที่มิใช่ร่างกฎตาม (๑)

[๔๒๑] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย, หน้า ๒ สืบค้นจาก https://www.lawreform.go.th/uploads/files/๑๕๙๒๙๘๑๐๓๘-kv๖bx-mr๒f๗.pdf

[๔๒๒] พระราชบัญญัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๑๔ ให้หน่วยงานของรัฐนำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น โดยต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยดังต่อไปนี้

(๑) สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น รวมทั้งความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์

(๒) คำอธิบายหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายโดยใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย

ส.ป.ก. ต้องจัดทำประกาศเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นโดยมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

๑.๑) วิธีการรับฟังความคิดเห็น เช่น การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของ ส.ป.ก. การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น [๔๒๓]

๑.๒) ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น

คำแนะนำคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย [๔๒๔] ข้อ ๔ กำหนดเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็นว่า ควรมีระยะเวลาเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องคิดวิเคราะห์ตรึกตรอง และร่วมแสดงความคิดเห็นได้ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศควรมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นอื่น ซึ่งหน่วยงานของรัฐควรระบุเหตุผลและประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไปด้วย

๑.๓) ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดซึ่งเห็นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น รวมทั้งความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์ คำอธิบายหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายโดยใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย บุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

---

(๓) บุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

(๔) เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐทราบที่อยู่หรือที่ติดต่อของผู้เกี่ยวข้อง ให้แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบถึงการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หรือจะแจ้งให้ทราบถึงการประกาศตามวรรคหนึ่งก็ได้ โดยการแจ้งอาจกระทำผ่านระบบกลาง หรือหน่วยงานของรัฐจะแจ้งผู้เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรทราบโดยตรงก็ได้

[๔๒๓] พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๑๓ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้

(๑) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น

(๒) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

(๓) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น

(๔) การสำรวจความคิดเห็น

(๕) วิธีการอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสม

[๔๒๔] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก หน้า ๑๒ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

๑.๔) สถานที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และรายละเอียดเพิ่มเติม เช่น ชื่อหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และช่องทางการติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูลเพิ่มเติม [๔๒๕]

๒) การรับฟังความคิดเห็น

คำแนะนำคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องไว้ดังต่อไปนี้

๒.๑) ควรดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจน ไม่ปกปิดข้อมูลต่อประชาชน

๒.๒) ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจและแลกเปลี่ยนข้อมูลได้โดยง่าย

๒.๓) ควรให้โอกาสผู้เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นและเหตุผลประกอบอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้สนับสนุนหรือคัดค้าน ความคิดเห็นที่หลากหลายจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากกว่าจะเป็นโทษ

๒.๔) ควรมีระยะเวลาเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็น ตามที่กล่าวในข้อ ๑.๒)

๒.๕) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางอาจไม่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้ครบถ้วนทุกกลุ่ม จึงควรใช้เป็นวิธีการพื้นฐานควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านวิธีการอื่นด้วย เช่น การสัมภาษณ์ การเชิญมาให้ข้อมูล หรือการประชุม ในกรณีที่สมควรก็อาจจัดการรับฟังความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีเทคโนโลยี เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นนั้นเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในการรับฟังความคิดเห็นต้องคำนึงถึงลักษณะและจำนวนของผู้เกี่ยวข้อง เนื้อหาของร่างกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในการแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอและไม่เป็นการสร้างภาระจนเกินความจำเป็น

๒.๖) ในการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา ผู้แสดงความคิดเห็นจะเป็นใคร ระบุชื่อหรือไม่ ใช้ชื่อจริงหรือชื่อปลอม ไม่ควรถือเป็นสาระสำคัญ สิ่งที่เป็นข้อสำคัญ คือข้อคิดเห็นนั้นเกี่ยวข้องและนำมาใช้ประกอบการพิจารณาได้มากน้อยเพียงใด

๓) การจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

ภายหลังการรับฟังความคิดเห็น ส.ป.ก. ต้องจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น [๔๒๖] ประกอบด้วย [๔๒๗]

๓.๑) ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น

---

[๔๒๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔๒๑), ข้างต้น

[๔๒๖] พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๑๖ เมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบและการจัดทำร่างกฎหมาย และให้สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นซึ่งอย่างน้อยต้องระบุประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น และสรุปความเห็นในแต่ละประเด็นของฝ่ายต่าง ๆ ให้ครบถ้วน รวมทั้งการปรับปรุงหรือไม่ปรับปรุงหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายตามความเห็นดังกล่าวพร้อมเหตุผล

[๔๒๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕๒๑), ข้างต้น

๓.๒) สรุปความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ ในแต่ละประเด็น โดยอาจแบ่งเป็นกลุ่มที่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรือมีความคิดเห็นเป็นอย่างอื่น

๓.๓) ผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ โดยระบุคำชี้แจงเหตุผลในการนำความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา หรือการปรับปรุงหรือไม่ปรับปรุงหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมาย

๓.๔) สรุปข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งได้แก่ วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น จำนวนครั้ง ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง และพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น

๔) การเผยแพร่สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

เมื่อจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นเสร็จแล้ว ส.ป.ก. ต้องนำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นไปเปิดเผยผ่านระบบกลาง และวิธีการอื่นด้วยก็ได้ [๔๒๘] เช่น การเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของ ส.ป.ก.

๔.๑.๒.๒ การวิเคราะห์ผลกระทบ [๔๒๙]

เมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว ส.ป.ก. ต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบ และจัดทำร่างกฎหมายและ/หรือกฎ ที่จะกล่าวถึงในข้อ ๔.๑.๒.๓ [๔๓๐] ซึ่งในการวิเคราะห์ผลกระทบ ส.ป.ก. ต้องกระทำอย่างรอบด้านและเป็นระบบ [๔๓๑] โดยต้องพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้ [๔๓๒]

๑) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประเทศ สังคม หรือประชาชน

๒) ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดย ส.ป.ก. ต้องการวิเคราะห์ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในระยะ ๓ ปีแรก และแนบรายละเอียดการคำนวณต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายดังกล่าวไปกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายด้วย

๓) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาวะ หรือผลกระทบอื่นโดยรวมที่สำคัญ

---

[๔๒๘] พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๑๘ ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๑๖ และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบตามมาตรา ๑๗ ผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอื่นใดด้วยก็ได้

[๔๒๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔๒๐), ข้างต้น

[๔๓๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔๒๖), ข้างต้น

[๔๓๑] พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง

[๔๓๒] แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย กำหนดโดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี สืบค้นจาก https://ocs.go.th/ocs_website/file/reader

ส.ป.ก. ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี [๔๓๓] ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย [๔๓๔]

(๑) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายสำหรับการดำเนินการตามภารกิจนั้น

(๒) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

(๓) สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ต้องถูกจำกัด

(๔) ภาระหรืออุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนอันเนื่องมาจากการมีกฎหมายนั้น

(๕) ผลกระทบต่องบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

(๖) เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๗) หน่วยงานผู้รับผิดชอบ จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ อุปกรณ์ และงบประมาณที่ต้องใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๘) การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ถ้ามี

ทั้งนี้ ส.ป.ก. ต้องเปิดเผยรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอื่นใดด้วยก็ได้ [๔๓๕] เช่น การเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของ ส.ป.ก.

๔.๑.๒.๓ การจัดทำร่างกฎหมายและ/หรือกฎ

ส.ป.ก. ต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย [๔๓๖] ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ [๔๓๗] ประกอบคำแนะนำของคณะกรรมการ

---

[๔๓๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔๓๒), ข้างต้น

[๔๓๔] พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๗ วรรคสอง

[๔๓๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔๒๘), ข้างต้น

[๔๓๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔๒๖), ข้างต้น

[๔๓๗] มาตรา ๒๑ หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่เป็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

(๒) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

(๓) สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๔) ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน

(๕) ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอน

พัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย [๔๓๘] คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย [๔๓๙] และคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย [๔๔๐]

ในกรณีที่ต้องออกกฎเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎดังกล่าวต้องกำหนดให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ [๔๔๑]

๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรอง

๒) สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๓) สอดคล้องและปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๔) ต้องยึดหลักความพอสมควรแก่เหตุ และหลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับสิทธิและเสรีภาพและประโยชน์ที่บุคคลต้องเสียไป

๕) ต้องยึดหลักความเสมอภาคและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

ในการพิจารณายื่นคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

(๖) ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่นำระบบคณะกรรมการมาใช้ ให้ระบุให้ชัดเจนด้วยว่ามติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย

(๗) การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจให้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญไว้ในร่างกฎหมายให้ชัดเจน

(๘) การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(ข) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

(๙) หลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว

[๔๓๘] ราชกิจจานุเบกษา ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก หน้า ๑๔ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

[๔๓๙] ราชกิจจานุเบกษา ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก หน้า ๑๖ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

[๔๔๐] ราชกิจจานุเบกษา ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก หน้า ๑๘ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

[๔๔๑] พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๓

อนึ่ง เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ส.ป.ก. ต้องจัดทำแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในวรรคก่อน ให้ทันสมัยอยู่เสมอ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป [๔๔๒]

๔.๑.๒.๔ การตรวจสอบการรับฟังความคิดเห็น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และร่างกฎหมาย

เมื่อ ส.ป.ก. ได้จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และร่างกฎหมาย ตามที่กล่าวมาในข้อ ๔.๑.๒.๑ - ข้อ ๔.๑.๒.๓ แล้ว ส.ป.ก. ต้องดำเนินการเพื่อให้มีการจัดส่งสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และร่างกฎหมาย ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบความครบถ้วนของการดำเนินการ [๔๔๓] หากเห็นว่า ส.ป.ก. ยังมิได้มีการดำเนินการให้ครบถ้วน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งเรื่องคืน ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการให้ครบถ้วน และในกรณีที่เห็นว่าดำเนินการครบถ้วนแล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป โดยในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งตรวจสอบว่าการรับฟังความคิดเห็นครบถ้วนและครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องที่ต้องรับฟังหรือไม่ [๔๔๔] ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ [๔๔๕] และเมื่อทำการตรวจสอบแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑) หากตรวจสอบรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นแล้วเห็นว่าสมควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมเพื่อให้มีข้อมูลประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเองหรืออาจแจ้งให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ดำเนินการก็ได้ [๔๔๖]

---

[๔๔๒] พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง

[๔๔๓] พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๕

[๔๔๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔๒๑) (๔๓๒), ข้างต้น

[๔๔๕] มาตรา ๒๖ ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักงาน ให้นำเอกสารตามมาตรา ๒๕ มาประกอบการพิจารณา และให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยในกรณีที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องจัดทำร่างกฎหมายฉบับใด ให้สำนักงานส่งเรื่องพร้อมความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้ทบทวนหรือพิจารณาตามที่เห็นสมควรต่อไป

(๒) ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายให้ดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕ และที่กำหนดไว้ในหมวด ๓ การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย

(๓) ในกรณีที่เห็นสมควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องหรือการวิเคราะห์ผลกระทบเพิ่มเติม สำนักงานจะดำเนินการดังกล่าวเองหรือจะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

[๔๔๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔๒๑), ข้างต้น

๒) เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจร่วมกับ ส.ป.ก. หรือหน่วยงานอื่นในการวิเคราะห์ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของประชาชนที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย สำหรับกรณีที่ผลกระทบนั้นอาจคำนวณเป็นเงินได้ และเป็นร่างกฎหมายดังต่อไปนี้

๒.๑) ร่างกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลกระทำการใดเมื่อได้รับความยินยอมก่อนกระทำการนั้น เช่น การอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตร และการให้อาชญาบัตร

๒.๒) ร่างกฎหมายอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายประกาศกำหนด [๔๔๗]

๓) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องปรับปรุงหรือแก้ไขรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายให้สอดคล้องกับร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาและเสนอไปพร้อมกับร่างกฎหมายและเอกสารอื่น ๆ เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามข้อนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะแจ้งให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการก็ได้ [๔๔๘]

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจสอบ พิจารณา และ/หรือดำเนินการดังกล่าวข้างต้นแล้ว หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบจะเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา โดยจัดส่งสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องหรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภา และให้เปิดเผยเอกสารดังกล่าวไว้ในระบบกลางด้วย [๔๔๙]

อนึ่ง ในการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา โดยสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา อาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนหรือในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร [๔๕๐]

๔.๒ การเสนอร่างกฎหมายและ/หรือกฎ

๔.๒.๑ การเสนอร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ [๔๕๑] มาตรา ๑๓๓ บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

---

[๔๔๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔๓๒), ข้างต้น

[๔๔๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔๓๒), ข้างต้น

[๔๔๙] พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๗

[๔๕๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔๒๑), ข้างต้น

[๔๕๑] มาตรา ๑๓๓ ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

จำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ส.ป.ก. จึงต้องดำเนินการเพื่อให้มีการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป โดยสามารถกล่าวถึงกระบวนการในการเสนอร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ผ่านองค์กรและ/หรือหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ได้โดยสังเขปดังต่อไปนี้

๔.๒.๑.๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้มีการเสนอร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. [๔๕๒] ความว่า “เมื่อพิจารณาโครงสร้างองค์กรต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ ส.ป.ก. รวมทั้งเลขาธิการ ส.ป.ก. ต่างก็เป็นองค์ประกอบของกันและกัน แม้มาตรา ๖ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติให้ ส.ป.ก. มีหน้าที่และอำนาจในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็เป็นการดำเนินการภายใต้นโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ และระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งมาตรา ๑๙ ก็ได้บัญญัติให้ ส.ป.ก. อยู่ภายใต้การควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ของ ส.ป.ก. อันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งรวมถึงการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงต้องรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนำความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เสนอไปยังผู้มีอำนาจเพื่อประกอบการพิจารณาทุกขั้นตอนด้วย และหาก ส.ป.ก. ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในสาระสำคัญตามความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. ก็จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติฯ ตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้ง ก่อนที่จะเสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการและคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปตามลำดับ อย่างไรก็ดี หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติไม่เห็นชอบหรือให้ทบทวนร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กรณีย่อมมีผลกระทบต่อการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น ไม่รวมถึงการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จไปก่อนจัดทำร่างพระราชบัญญัติฯ”

ดังนั้น ในการเสนอร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. จึงต้องรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบด้วย โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่งตั้งอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

๔.๒.๑.๒ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเติมเพิ่มโดยพระราชบัญญัติปรับปรุง

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (๒) หรือ (๓) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

[๔๕๒] หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๓/๘๘ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๖๔ มีหน้าที่และอำนาจตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๒ ในการเสนอแนะนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ขับเคลื่อนการดำเนินการตามมาตรการและแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ รวมทั้งการติดตามประเมินผลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ โดยให้มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

๑) รับผิดชอบในการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

๒) เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

๓) เสนอให้มีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

๔) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้ที่ดินของประเทศให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ กฎ ระเบียบ และมาตรการที่เกี่ยวข้อง

๕) เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม

๖) เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดมาตรการหรือแนวทางเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

๗) เสนอให้มีการตรา แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน รวมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน

๘) เสนอให้มีการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐและมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

๙) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

๑๐) เชื่อมต่อระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ พัฒนาโปรแกรมประยุกต์ รวบรวม จัดเก็บ วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

๑๑) เสนอรายงานผลการดำเนินงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

๑๒) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของสำนักงานหรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ดังนั้น ในการเสนอร่างกฎหมาย ส.ป.ก. จึงต้องจัดส่งร่างกฎหมาย สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ตลอดจนเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติตรวจสอบ และเสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติพิจารณาต่อไป

๔.๒.๑.๓ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเรียกโดยย่อว่า “คทช.” ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรของประเทศ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนแปดคน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงคมนาคม และปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการที่ดิน ด้านทรัพยากรดิน ด้านการปฏิรูปที่ดิน ด้านการผังเมือง ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านกฎหมาย ด้านเทคโนโลยีภูมิสารสนเทศหรือด้านเศรษฐศาสตร์ จำนวนแปดคน เป็นกรรมการ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ต้องแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติจำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ [๔๕๓]

คทช. มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ [๔๕๔]

๑) กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี

๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการในการติดตามการตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

๓) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพที่ดิน และศักยภาพที่ดิน

๔) กำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ หรือรูปแบบในลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ คทช. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด

๕) กำหนดมาตรการหรือแนวทางเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ของรัฐ ภาคเอกชนและประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

๖) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการตรา แก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน

๗) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

---

[๔๕๓] พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔

[๔๕๔] พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐

๘) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุนหรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

๙) ประสานงานและจัดให้มี รวมถึงการเชื่อมต่อระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศของที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพื่อการวางแผนพัฒนาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ รวบรวม จัดเก็บ วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

๑๐) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานของ คทช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภา เพื่อทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของ คทช. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ดังนั้น เมื่อสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติได้ทำการตรวจสอบร่างกฎหมาย สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ตลอดจนเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้วจะนำเสนอ คทช. พิจารณาต่อไป ทั้งนี้ คทช. อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ต่อ คทช. ก็ได้ [๔๕๕]

๔.๒.๑.๔ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรม การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ [๔๕๖]

ส.ป.ก. เป็นส่วนราชการหรือทบวงการเมืองในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ [๔๕๗] มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ [๔๕๘] ดังนั้น ในการเสนอร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. จึงต้องได้รับความเห็นชอบและจัดส่งร่างกฎหมายโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป โดยก่อนจัดส่งร่างกฎหมาย

---

[๔๕๕] พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง

[๔๕๖] มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเติมเพิ่มโดยผลของพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๖

[๔๕๗] พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๙ (๑๒) และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖

[๔๕๘] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง

ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องส่งเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับมอบหมายและมอบอำนาจให้กำกับการบริหารราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาก่อน และเมื่อได้รับความเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว จึงจะจัดส่งร่างกฎหมายไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ [๔๕๙]

อนึ่ง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประกอบการพิจารณาได้

๔.๒.๑.๕ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มีหน้าที่และอำนาจตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๒ ซึ่งกำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีภารกิจเกี่ยวกับราชการของคณะรัฐมนตรี การประสานราชการรัฐสภา การประสานราชการกับส่วนราชการในพระองค์ การประสานราชการกับกระทรวง กรมและหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ และภารกิจเกี่ยวกับประชาชน โดยพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร พัฒนาการออกกฎ ระเบียบ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีประสานการปฏิบัติตามนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อนำไปสู่การบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ มุ่งผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) ดำเนินการเกี่ยวกับราชการของคณะรัฐมนตรี

๒) ประสานราชการกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เกี่ยวกับการดำเนินการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมาย และเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ขอรับความยินยอม หรือความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ตลอดจนเรื่องที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา เสนอมายังคณะรัฐมนตรี

๓) ประสานราชการกับส่วนราชการในพระองค์เกี่ยวกับภารกิจของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่จะต้องขอพระราชทานพระมหากรุณาตามกฎหมายหรือระเบียบประเพณี

๔) ประสานราชการกับกระทรวง กรม และหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

๕) บริการและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของทางราชการเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่แก่ประชาชน

๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ดังนั้น เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดส่งสรุปรับฟังความคิดเห็น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องทำการตรวจสอบและดำเนินการตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๔.๑.๒.๔

---

[๔๕๙] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว๑๑๗ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๙

๔.๒.๑.๖ คณะรัฐมนตรี

ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยนโยบายต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ ตามความในมาตรา ๑๖๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา ตามความในมาตรา ๑๖๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ในการดำเนินการเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๓ (๑) ของคณะรัฐมนตรีจะเริ่มต้นขึ้นเมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอสรุปรับฟังความคิดเห็น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการในร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. คณะรัฐมนตรีจะมีมติส่งร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาต่อไป

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจสอบ พิจารณา และ/หรือดำเนินการ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส.ป.ก. และ/หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามข้อ ๔.๑.๒.๔ แล้ว หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบจะเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา โดยจัดส่งร่างกฎหมาย สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องหรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภา และเปิดเผยเอกสารดังกล่าวไว้ในระบบกลางด้วย

๔.๒.๑.๗ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

๒) พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

๓) ช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร่างกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ

๔) ให้ความเห็นหรือปฏิบัติงานอื่นอันเกี่ยวกับกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือตามที่รัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศร้องขอ

๕) ฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านกฎหมายและการร่างกฎหมาย รวมทั้งการเผยแพร่ทำความเข้าใจในด้านกฎหมายแก่บุคคลทั่วไป

๖) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน

๗) จัดพิมพ์ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเผยแพร่ เว้นแต่เรื่องที่เป็นความลับ

๘) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

๙) ศึกษาและรวบรวมข้อมูล รวมทั้งจัดให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายต่างประเทศ และงานวิจัยกฎหมายหรือวิชาอื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อคณะรัฐมนตรีจะมีมติส่งร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งตรวจสอบว่าการรับฟังความคิดเห็นครบถ้วนและครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องที่ต้องรับฟังหรือไม่ และดำเนินการตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๔.๑.๒.๔

๔.๒.๑.๘ รัฐสภา

รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา [๔๖๐] มีหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ ซึ่งหน้าที่และอำนาจในการให้คำแนะนำและยินยอมในการตรากฎหมายก็เป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๑ วรรคหนึ่งบัญญัติไว้ โดยเมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๑ วรรคหนึ่งบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

เมื่อคณะรัฐมนตรีจัดส่งร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องหรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว กระบวนการในการพิจารณาและการประกาศใช้บังคับร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. เป็นไปตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

๑) การพิจารณาร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. โดยสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. โดยแบ่งออกเป็น ๓ วาระดังต่อไปนี้

วาระที่ ๑ รับหลักการ ในวาระนี้สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาว่าจะรับหลักการตามร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ไว้พิจารณาหรือไม่ โดยหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการตามร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ไว้พิจารณา ร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ก็จะตกไป แต่หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการตามร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ไว้พิจารณา ก็จะมีการดำเนินการตามวาระที่ ๒ ต่อไป

วาระที่ ๒ แปรญัตติ ในวาระนี้จะมีการส่งร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการไว้พิจารณา ให้คณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญหรือกรรมาธิการเต็มสภาพิจารณา และสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงลำดับมาตราต่อไป

---

[๔๖๐] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๙ วรรคหนึ่ง

วาระที่ ๓ ลงมติให้ความเห็นชอบ ในวาระนี้สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่ผ่านการปรับปรุงในวาระที่ ๒ โดยหากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่ผ่านการปรับปรุงในวาระที่ ๒ ก็จะตกไป แต่หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่ผ่านการปรับปรุงในวาระที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎรจะเสนอกฎหมายของ ส.ป.ก. ต่อวุฒิสภาต่อไป [๔๖๑]

๒) การพิจารณาร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. โดยวุฒิสภา

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. จากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว วุฒิสภาจะพิจารณาร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. โดยแบ่งออกเป็น ๓ วาระเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งวุฒิสภาต้องพิจารณาร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน แต่ถ้าร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน [๔๖๒] ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน ๓๐ วัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. นั้นมาถึงวุฒิสภา [๔๖๓] โดยหากวุฒิสภาไม่ส่งร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. คืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริยทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ [๔๖๔]

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. เสร็จแล้ว วุฒิสภาอาจดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ [๔๖๕]

๒.๑) หากวุฒิสภาเห็นชอบร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ตามที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอวุฒิสภาต้องจัดส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ [๔๖๖]

๒.๒) หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ตามที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอ วุฒิสภาจะยับยั้งร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ไว้ก่อน และส่งร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. นั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

---

[๔๖๑] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง

[๔๖๒] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๑๓๔ วรรคหนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน หมายความถึงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(๒) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(๓) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ

(๔) เงินตรา

[๔๖๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔๖๑), ข้างต้น

[๔๖๔] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๗ วรรคสาม และมาตรา ๘๑

[๔๖๕] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๗ วรรคหนึ่ง

[๔๖๖] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๑

สภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่วุฒิสภายับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้น ๑๘๐ วัน หรือ ๑๐ วัน กรณีร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. คืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร[๔๖๗] และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถือว่าร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ [๔๖๘]

อนึ่ง ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่ต้องยับยั้งไว้ไม่ได้ [๔๖๙]

๒.๓) หากวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอ วุฒิสภาต้องส่งร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ต้องจัดส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

๒.๔) หากวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอ วุฒิสภาต้องส่งร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ตามที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอของวุฒิสภา แต่ละสภาต้องตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันรายงานและเสนอร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ต้องจัดส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ไม่ว่าอีกสภาหนึ่งจะได้พิจารณาร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. แล้วหรือไม่ ให้ยับยั้งร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ไว้ก่อน

สภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่สภาใดสภาหนึ่งยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้น ๑๘๐ วัน หรือ ๑๐ วัน กรณีร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน นับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย [๔๗๐] และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถือว่าร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

---

[๔๖๗] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสาม

[๔๖๘] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๘ วรรคสอง และมาตรา ๘๑

[๔๖๙] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๙ วรรคหนึ่ง

[๔๗๐] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม

และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ [๔๗๑]

อนึ่ง ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่ต้องยับยั้งไว้ไม่ได้ [๔๗๒]

๓) นายกรัฐมนตรี

ร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะรอไว้ ๕ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายของ ส.ป.ก. จากรัฐสภา จึงจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน ๒๐ วันนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว [๔๗๓]

๔) พระมหากษัตริย์

ร่างพระราชบัญญัติใด หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น ๙๐ วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง ๒ สภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน ๓๐ วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว [๔๗๔]

๔.๒.๒ การเสนอร่างกฎ

เมื่อพิจารณานิยาม “กฎ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ [๔๗๕] ประกอบนิยาม “กฎ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ [๔๗๖] สามารถแบ่งร่าง “กฎ” ที่ต้องมีการเสนอและออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้เป็น ๒ ประเภท ดังนี้

๔.๒.๒.๑ ร่างกฎที่ต้องผ่านความเห็นชอบหรืออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

กฎที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบหรืออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ได้แก่

๑) พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกรออกตามความในมาตรา ๔ นิยาม “เกษตรกร” พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

---

[๔๗๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔๖๘), ข้างต้น

[๔๗๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔๖๙), ข้างต้น

[๔๗๓] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๕

[๔๗๔] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๖

[๔๗๕] “กฎ” หมายความว่า กฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิ หรือกระทบต่อสถานะของบุคคล

[๔๗๖] “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

๒) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินออกตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๓) กฎกระทรวงกำหนดมิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับแก่ที่ดินบางประเภท ออกตามความในมาตรา ๒๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๔) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกตามความในมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๕) พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาและค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ออกตามความในมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙

๖) ประกาศกระทรวงการคลังกำหนดอัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาไถ่ถอน เงื่อนไข และวิธีการในการออกพันธบัตรเพื่อชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกตามความในมาตรา ๓๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙

๗) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกตามความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๘) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นอุทธรณ์และวิธีพิจารณาในการวินิจฉัยคำอุทธรณ์ ออกตามความในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๔.๒.๒.๒ ร่างกฎที่ไม่ต้องผ่านความเห็นชอบหรืออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

กฎที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งไม่ต้องผ่านความเห็นชอบหรืออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ได้แก่

๑) ประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดกิจการอื่นที่เป็นเกษตรกรรม ออกตามความในมาตรา ๔ นิยาม “เกษตรกรรม” พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๒) ประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกตามความในมาตรา ๔ นิยาม “พนักงานเจ้าหน้าที่” พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๓) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดการให้ ให้ยืม จำหน่ายพันธุ์ไม้ และจำหน่ายผลไม้ ซึ่งได้จากการดำเนินงานของศูนย์ขยายพันธุ์ไม้ผลเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ออกตามความในมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ (๔) และมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๔) ระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกตามความในมาตรา ๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๕) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินภายในระยะเวลา ๓ ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ออกตามความในมาตรา ๑๙ (๒) และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๖) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกตามความในมาตรา ๑๙ (๒) และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๗) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดการมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินออกตามความในมาตรา ๑๙ (๓) (๖) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๘) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกตามความในมาตรา ๑๙ (๗) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๙) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมออกตามความในมาตรา ๑๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๑๐) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี ออกตามความในมาตรา ๑๙ (๙) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๑๑) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ออกตามความในมาตรา ๑๙ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๑๒) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดกิจการและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกตามความในมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เช่น ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๒ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดทำโครงการที่ใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

๑๓) ระเบียบหรือข้อบังคับคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ออกตามความในมาตรา ๒๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๑๔) ประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกตามความในมาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๑๕) ประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขเพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ ออกตามความในมาตรา ๒๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๑๖) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ออกตามความในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๑๗) ประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ออกตามความในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๑๘) ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเวลาและการตรวจสอบระยะเวลาการถือครองที่ดินของเกษตรกร ออกตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๑๙) ประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ออกตามความในมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๒๐) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ ออกตามความในมาตรา ๓๐ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๒๑) ประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดแบบและวิธีการแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกตามความในมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

เมื่อ ส.ป.ก. ได้ทำการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎ และวิเคราะห์โดยมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบชัดเจนว่าไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน รวมทั้งไม่สามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นใดนอกจากการออกกฎผ่านกระบวนการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการจัดทำร่างกฎ ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายดังกล่าวมาในข้อ ๔.๑.๒ แล้ว ส.ป.ก. ต้องจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎ และร่างกฎพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเสนอต่อผู้มีอำนาจตามประเภทของกฎที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) กระบวนการเสนอและออกกฎที่ต้องผ่านความเห็นชอบหรืออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

กระบวนการในการเสนอร่างกฎที่ต้องผ่านความเห็นชอบหรืออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี โดย ส.ป.ก. ต้องเสนอผ่านองค์กรและ/หรือหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ตามลำดับดังต่อไปนี้

(๑.๑) คณะอนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่งตั้งอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎตามที่กล่าวมาในข้อ ๔.๒.๒.๑ ที่เสนอโดย ส.ป.ก. เพื่อเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยในปัจจุบันคณะอนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวตามปกติ คือ คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ ตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๓/๒๕๖๒ สั่ง ณ วันที่ ๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ดังนั้น ส.ป.ก. จึงต้องเสนอร่างกฎที่ต้องผ่านความเห็นชอบหรืออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎ พร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ต่อคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบก่อน และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบแล้ว จึงจะนำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาต่อไป

(๑.๒) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กฎที่ต้องผ่านความเห็นชอบหรืออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามที่กล่าวมาในข้อ ๔.๒.๒.๑ สามารถแบ่งตามผู้มีอำนาจในการออกกฎได้ดังต่อไปนี้

(๑.๒.๑) พระราชกฤษฎีกาตราขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ [๔๗๗]

(๑.๒.๒) กฎกระทรวงออกโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(๑.๒.๓) ประกาศกระทรวงออกโดยกระทรวงการคลัง

(๑.๒.๔) ระเบียบออกโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

---

[๔๗๗] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๕

ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีอำนาจให้ความเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวง หรือร่างประกาศกระทรวง เพื่อนำเสนอผู้อำนาจตามลำดับต่อไป ส่วนร่างระเบียบแม้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะให้ความเห็นชอบแล้ว ยังต้องนำเสนอผู้อำนาจตามลำดับ ซึ่งรวมถึงคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะออกระเบียบใช้บังคับได้

(๑.๓) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ส.ป.ก. เป็นส่วนราชการหรือทบวงการเมืองในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ ดังนั้น ในการเสนอร่างกฎของ ส.ป.ก. จึงต้องได้รับความเห็นชอบและจัดส่งร่างกฎโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป โดยก่อนจัดส่งร่างกฎไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องส่งเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับมอบหมายและมอบอำนาจให้กำกับการบริหารราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาก่อน และเมื่อได้รับความเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว จึงจะจัดส่งร่างกฎไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ [๔๗๘]

อนึ่ง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎของ ส.ป.ก. ต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประกอบการพิจารณาได้

(๑.๔) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดส่งสรุปรับฟังความคิดเห็น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎ และร่างกฎของ ส.ป.ก. พร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องทำการตรวจสอบและดำเนินการตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๔.๑.๒.๔

เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังลงนามในกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมลงนามในระเบียบแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะประกาศพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง หรือระเบียบในราชกิจจานุเบกษา ให้พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง หรือระเบียบมีผลใช้บังคับต่อไป

(๑.๕) คณะรัฐมนตรี

เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอสรุปรับฟังความคิดเห็น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎ และร่างกฎของส.ป.ก. พร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการในร่างกฎของ ส.ป.ก. คณะรัฐมนตรีจะมีมติส่งร่างกฎของ ส.ป.ก. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาต่อไป

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎ และร่างกฎที่ผ่านการตรวจสอบ พิจารณา และ/หรือดำเนินการโดยสำนักงาน

---

[๔๗๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔๕๙), ข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา ส.ป.ก. และ/หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามข้อ ๔.๑.๒.๔ แล้ว คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการตามกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑.๕.๑) หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรีจะจัดส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

(๑.๕.๒) หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบหรืออนุมัติร่างกฎกระทรวงหรือร่างประกาศกระทรวง คณะรัฐมนตรีจะจัดส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังลงนามต่อไป

(๑.๕.๓) หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างระเบียบ คณะรัฐมนตรีจะจัดส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมลงนามต่อไป

(๑.๖) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎและตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎอย่างเคร่งครัด รวมทั้งตรวจสอบว่าการรับฟังความคิดเห็นครบถ้วนและครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องที่ต้องรับฟังหรือไม่ และดำเนินการตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๔.๑.๒.๔

(๒) กระบวนการเสนอและออกกฎที่ไม่ต้องผ่านความเห็นชอบหรืออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

กระบวนการในการเสนอร่างกฎที่ไม่ต้องผ่านความเห็นชอบหรืออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี โดย ส.ป.ก. ต้องเสนอผ่านองค์กรและ/หรือหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ตามลำดับดังต่อไปนี้

(๒.๑) คณะอนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ปัจจุบัน คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๓/๒๕๖๒ สั่ง ณ วันที่ ๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งประกอบด้วย เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นประธานอนุกรรมการ รองเลขาธิการ ส.ป.ก. ที่ได้รับมอบหมายจาก เลขาธิการ ส.ป.ก. ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้ทรงคุณวุฒิ ๕ ท่าน เป็นอนุกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ส.ป.ก. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมายและระเบียบ สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. และเจ้าหน้าที่ สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ได้รับมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ มีหน้าที่และอำนาจในการศึกษาและพิจารณาเสนอแนวทางในการกำหนด หรือปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม หรือเสนอร่างกฎหมายหลักและกฎหมายลำดับรอง บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น ส.ป.ก. จึงต้องเสนอร่างกฎที่ไม่ต้องผ่านความเห็นชอบหรืออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎ พร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ต่อคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบก่อน และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบแล้ว จึงจะนำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ตาม นอกจากคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบแล้วคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างกฎ ดังต่อไปนี้

(๒.๑.๑) คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายการจ่ายค่าชดเชยการลงทุนในการพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกร ตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑/๒๕๖๓ สั่ง ณ วันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นประธานอนุกรรมการ รองเลขาธิการ ส.ป.ก. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๒ ท่าน เป็นอนุกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ส.ป.ก. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(๒.๑.๑.๑) ศึกษา วิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อเป็นค่าชดเชยหรือค่าลงทุนในการพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินและไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป

(๒.๑.๑.๒) ศึกษา วิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เกี่ยวกับการการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรแทนผู้ไม่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมและเทคโนโลยีในปัจจุบัน

(๒.๑.๑.๓) เสนอแนะแนวทางแก้ไข ปรับปรุง กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่อการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อเป็นค่าชดเชยหรือค่าลงทุนในการพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกร

(๒.๑.๑.๔) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานตามที่คณะอนุกรรมกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายการจ่ายค่าชดเชยการลงทุนในการพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกรมอบหมาย

(๒.๑.๑.๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย

(๒.๑.๑.๖) ในการปฏิบัติหน้าที่ข้างต้นให้คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดดคล้องกับนโยบายการจ่ายค่าชดเชยการลงทุนในการพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกร เชิญผู้แทนหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล รายละเอียด และเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาตามที่เห็นสมควร

ที่ผ่านมาคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายการจ่ายค่าชดเชยการลงทุนในการพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกร เป็นองค์กรที่พิจารณาและเสนอความเห็นต่อ (ร่าง) “ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร

การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ....” [๔๗๙]

(๒.๑.๒) คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. ตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑/๒๕๖๖ สั่ง ณ วันที่ ๑๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ ประกอบด้วย เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นประธานอนุกรรมการ รองเลขาธิการ ส.ป.ก. ที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ในราชการของสำนักกฎหมาย รองเลขาธิการ ส.ป.ก. ที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ในราชการของสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน ที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี คณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ ท่าน เป็นอนุกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ส.ป.ก. และผู้อำนวยการสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. และผู้อำนวยการกลุ่มจัดการที่ดินรัฐ สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(๒.๑.๒.๑) ศึกษา วิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งใด ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนหลักเกณฑ์ คู่มือที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของ ส.ป.ก. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรับปรุงกฎหมาย และกฎหมายลำดับรองของ ส.ป.ก. เพื่อปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน ส.ป.ก.

(๒.๑.๒.๒) กำหนดแนวทางการขับเคลื่อนการปรับปรุงเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ เป็นหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในรูปแบบโฉนดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี

(๒.๑.๒.๓) นำเสนอร่างกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งใด ๆ เพื่อให้มีการปรับปรุงเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ เป็นหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในรูปแบบโฉนดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณา

(๒.๑.๒.๔) รายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะการออกโฉนดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามนโยบายรัฐบาล ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบเป็นระยะ

(๒.๑.๒.๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ที่ผ่านมาคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. เป็นองค์กรที่พิจารณาและเสนอความเห็นต่อ (ร่าง) “ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน

---

[๔๗๙] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติเห็นชอบ (ร่าง) “ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ....” ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เรื่องที่ ๓.๖

เพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... รวม ๓ ฉบับ (ฉบับปรับปรุงหลังรับฟังความคิดเห็น)” [๔๘๐]

(๒.๒) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กฎที่ไม่ต้องผ่านความเห็นชอบหรืออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามที่กล่าวมาในข้อ ๔.๒.๒.๒ สามารถแบ่งตามผู้มีอำนาจในการออกกฎได้ดังต่อไปนี้

(๒.๒.๑) ประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(๒.๒.๒) ประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(๒.๒.๓) ประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(๒.๒.๔) ระเบียบหรือประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒.๒.๕) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจให้ความเห็นชอบและออกระเบียบหรือประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ (๒.๒.๔) โดยเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติให้ออกระเบียบหรือประกาศแล้ว ส.ป.ก. ต้องนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมลงนามในระเบียบหรือประกาศ และจัดส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้มีผลใช้บังคับต่อไป

ประกาศหรือระเบียบตามข้อ (๒.๒.๑) ข้อ (๒.๒.๒) ข้อ (๒.๒.๓) และข้อ (๒.๒.๕) อาจขอรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อนนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อพิจารณา ลงนาม และออก ประกาศหรือระเบียบ และจัดส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้มีผลใช้บังคับต่อไป

๔.๓ ความเป็นมา และกระบวนการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ....

เมื่อได้ทราบเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและการจัดทำร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

---

[๔๘๐] คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติเห็นชอบร่าง “ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ เรื่องที่ ๔.๔

และการเสนอร่างกฎหมายและ/หรือกฎ โดย ส.ป.ก. แล้ว ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงความเป็นมา และกระบวนการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ดังนี้

๔.๓.๑ ความเป็นมาของการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ....

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน โดยมิได้มีการปรับปรุงให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบททางสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน แม้ต่อมาจะได้มีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓๖/๒๕๕๙ สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ เพื่อกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓๑/๒๕๖๐ สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ เพื่อเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องบางประการของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็ยังปรากฏปัญหาซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารจัดการที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อีกหลายประการ เช่น ปัญหาสภาพพื้นที่ไม่เหมาะสมแก่การนำมาปฏิรูปที่ดิน ปัญหาผู้ถือครองที่ดินมิได้เป็นเกษตรกร ปัญหาการบังคับผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาการใช้ที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรรม ปัญหาหรืออุปสรรคเกี่ยวกับการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน ปัญหาการตกทอดทางมรดกสิทธิแก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรและการกำหนดลำดับทายาทผู้รับมรดกสิทธิ ปัญหาการนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปใช้จ่ายในการบริหารจัดการที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด จากปัญหาที่เกิดขึ้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อกำหนดแนวทางและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น กำหนดแนวทางพัฒนาการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเกษตรกรภายใต้หลักการใช้ที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย กำหนดแนวทางการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการและพัฒนาหรือปรับปรุงทรัพยากรในเขตปฏิรูปที่ดิน กำหนดวิธีการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินสิทธิเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินและการกระจายสิทธิในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาการตกทอดทางมรดกสิทธิแก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกร เนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติข้อจำกัดสิทธิของทายาทและการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้ ทำให้ไม่สามารถออกกฎกระทรวงให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินได้ ทั้งนี้ การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวจะช่วยให้การทำงานของ ส.ป.ก. เกิดความคล่องตัว ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบตามแนวนโยบายการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายให้มีความทันสมัยยิ่งขึ้น

ส.ป.ก. จึงได้ดำเนินโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน และว่าจ้างมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย (ที่ปรึกษา) โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ดังนี้

๔.๓.๑.๑ วัตถุประสงค์

๑) ศึกษา ทบทวน และรวบรวมอุปสรรคหรือปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒) จัดทำบทสรุปผลการศึกษา วิเคราะห์ ตลอดจนข้อเสนอแนะเพื่อนำไปประกอบการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันตามหลักการของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

๓) ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยยกร่างใหม่ทั้งฉบับ

๔.๓.๑.๒ เป้าหมาย

๑) เพื่อให้ได้รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒) เพื่อให้ได้รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

๓) เพื่อให้ได้รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ สั่ง ณ วันที่ ๒๓มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

๔) เพื่อให้ได้ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฉบับใหม่ทั้งฉบับที่มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

๔.๓.๒ กระบวนการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ....

ในการกล่าวถึงกระบวนการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงตั้งแต่เริ่มต้นกำหนดแผนงาน โครงการ จนถึงปัจจุบันตามลำดับดังต่อไปนี้

๔.๓.๒.๑ ส.ป.ก. ได้จัดทำแผนปฏิบัติการด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๖๕ โดยกำหนดในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๑ ด้านการบริหารจัดการพื้นที่เพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน กลยุทธ์ที่ ๕ ปรับปรุงระเบียบข้อกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ทันสมัยตอบสนองต่อผู้รับบริการ กำหนดให้จัดทำโครงการพัฒนาปรับปรุง แก้ไขระเบียบ ข้อกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๔.๓.๒.๒ ส.ป.ก. ได้จัดทำแผนปฏิบัติราชการ ๕ ปี ของ ส.ป.ก. (วาระแรก ๓ ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ – ๒๕๖๕) แผนปฏิบัติราชการ เรื่อง การบริหารจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ เป้าหมายที่ ๓ ปรับปรุงระเบียบ ข้อกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ทันสมัยตอบสนองผู้รับบริการ แนวทางการพัฒนาที่ ๓ ปรับปรุง พัฒนา และแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ทันสมัย กำหนดให้จัดทำโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน (กิจกรรมปรับปรุงเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและประชาชน / กิจกรรมการปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องและผ่านการยกร่าง) และโครงการศึกษาวิจัยด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ก่อนและภายหลังพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ ส.ป.ก. องค์กร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

ดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และแผนปฏิบัติราชการ ๕ ปี ของ ส.ป.ก. (วาระแรก ๓ ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ – ๒๕๖๕) ดังต่อไปนี้

๑) ส.ป.ก. กำหนดแบบรับฟังความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมอบหมายให้บุคลากร ส.ป.ก. ส่วนกลาง และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ตอบแบบรับฟังความคิดเห็น มอบหมายให้กลุ่มประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ สำนักบริหารกลาง ดำเนินการประชาสัมพันธ์วัตถุประสงค์และช่องทางการรับฟังความคิดเห็นต่อบุคคลทั่วไป และมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชี้แจงประชาสัมพันธ์วัตถุประสงค์และช่องทางการรับฟังความคิดเห็นแก่เกษตรกร ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและบุคคลทั่วไป [๔๘๑]

๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เห็นชอบให้ ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม [๔๘๒]

๓) นายกรัฐมนตรีเห็นชอบการกำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ [๔๘๓]

๔) สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. รายงานสรุปสาระสำคัญผลการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามข้อ ๑) ให้เลขาธิการ ส.ป.ก. ทราบ [๔๘๔]

๕) เลขาธิการ ส.ป.ก. เห็นชอบให้ขยายระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยไม่มีกำหนดเวลา [๔๘๕]

๖) เลขาธิการ ส.ป.ก. ลงนามในประกาศ ส.ป.ก. เรื่อง รายชื่อกฎหมายหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ และกำหนดเวลาแล้วเสร็จในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

---

[๔๘๑] หนังสือกลุ่มกฎหมายและระเบียบ สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๒๙๙๗ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ และหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๘๕๔๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

[๔๘๒] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๘๗๑๖ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๒ หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๓/๓๒๐๘ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๐๘.๓/๐๑๒๑๙ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๓

[๔๘๓] หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๓/ว ๑ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๓ และหนังสือกลุ่มกฎหมายและระเบียบ สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๒๖๖ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๓

[๔๘๔] หนังสือกลุ่มกฎหมายและระเบียบ สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๕๕๕ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๔๘๕] หนังสือกลุ่มกฎหมายและระเบียบ สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๕๙๒ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓ และลงนามในหนังสือแจ้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นำส่งประกาศฉบับดังกล่าวเพื่อทราบ [๔๘๖]

๗) สำนักปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดส่งประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง รายชื่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย การจัดทำคำอธิบายและคำแปลกฎหมาย กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายให้ ส.ป.ก. [๔๘๗]

๘) ส.ป.ก. อนุมัติโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ โครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน [๔๘๘]

๙) สำนักวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. แจ้งผลการอนุมัติตามข้อ ๘) ให้สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ทราบ [๔๘๙]

๑๐) สำนักบริหารกลาง ส.ป.ก. แจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะและคณะกรรมการกำหนดราคากลางสำหรับงานจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชนตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๓๕๘/๒๕๖๓ สั่ง ณ วันที่ ๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๓ ให้สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ทราบ [๔๙๐]

๑๑) สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. หารือสำนักบริหารกลาง ส.ป.ก. ในประเด็นต่าง ๆ และจัดส่งขอบเขตการดำเนินงาน Terms of Reference : TOR และราคากลางสำหรับงานจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชนให้สำนักบริหารกลาง ส.ป.ก. ตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วน [๔๙๑]

๑๒) กลุ่มกฎหมายและระเบียบ สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. จัดส่งเอกสารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้กลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. เพื่อประกอบการรายงานผลให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทราบ [๔๙๒]

๑๓) ส.ป.ก. รายงานผลความคืบหน้าการดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทราบ [๔๙๓]

๑๔) ส.ป.ก. จัดส่งแผนดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทราบ [๔๙๔]

---

[๔๘๖] หนังสือกลุ่มกฎหมายและระเบียบ สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๖๔๒ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ และหนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๒๙๓ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

[๔๘๗] หนังสือสำนักปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ ๑๒๐๘/ว ๑๔๗๖ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๓

[๔๘๘] หนังสือสำนักวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๑๐.๑/๘๑๙ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๓

[๔๘๙] หนังสือสำนักวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๑๐.๑/๘๗๐ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๓

[๔๙๐] หนังสือสำนักบริหารกลาง ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๑.๘/ว ๑๖๗๓ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๖๓

[๔๙๑] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๑๓๘๒ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๓

[๔๙๒] หนังสือกลุ่มกฎหมายและระเบียบ สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๓/๑๑๐ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๖๓

[๔๙๓] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๒๘๐๒ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๓

[๔๙๔] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๒๘๖ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๓

๑๕) สำนักวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. แจ้งให้สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. รายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ และการจัดทำคำของบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๖๕ [๔๙๕]

๑๖) สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. แจ้งการจัดส่งผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ และการจัดทำคำของบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ – ๒๕๖๕ ให้สำนักวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. ทราบ [๔๙๖]

๔.๓.๒.๓ ส.ป.ก. ได้จัดทำแผนปฏิบัติการ ส.ป.ก. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ แผนงานบูรณาการพัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก กำหนดให้จัดทำโครงการบริหารจัดการที่ดินทำกินแก่เกษตรกรรายย่อยและผู้ด้อยโอกาส กิจกรรมศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน

๔.๓.๒.๔ ส.ป.ก. ได้จัดทำแผนงานและงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ แผนงานบูรณาการพัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก โครงการบริหารจัดการที่ดินทำกินแก่เกษตรกรรายย่อยและผู้ด้อยโอกาส กิจกรรมศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน งบประมาณ ๔,๘๗๙,๑๐๐ บาท (งบดำเนินงาน ๓๗๙,๑๐๐ บาท / งบรายจ่ายอื่น ๔,๕๐๐,๐๐ บาท) และเปลี่ยนแปลงเงินจัดสรรงบประมาณตามแผนงานและงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ แผนงานบูรณาการพัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากโครงการบริหารจัดการที่ดินทำกินแก่เกษตรกรรายย่อยและผู้ด้อยโอกาส กิจกรรมตรวจสอบสิทธิ (ค่าประสานคดีและค่าธรรมเนียมศาล) จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ไปเป็นงบรายจ่ายอื่น กิจกรรมศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน [๔๙๗]

ในระหว่างใช้แผนงานและงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ส.ป.ก. องค์กร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และแผนงานและงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ดังต่อไปนี้

๑) สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ขอรับการสนับสนุนงบประมาณโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชนจากสำนักวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. [๔๙๘]

๒) สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. จัดประชุมสำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ครั้งที่ ๑/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ เพื่อพิจารณาร่างขอบเขตการดำเนินงาน Terms of Reference : TOR โครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน [๔๙๙]

---

[๔๙๕] หนังสือสำนักวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๑๐.๑/ว ๒๒๘๗ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๔๙๖] หนังสือสำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๒๙๖๒ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๓

[๔๙๗] หนังสือสำนักวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๑๐.๑/๓๘๑๒ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๖๓

[๔๙๘] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๒/๒๕๔ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๓

[๔๙๙] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๒/ว ๒๖๑ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๖๓

๓) รองเลขาธิการ ส.ป.ก. เห็นชอบหลักการให้สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ดำเนินการจัดจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน [๕๐๐]

๔) ส.ป.ก. ออก คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๑๐/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่างขอบเขตงานและกำหนดราคากลางสำหรับงานจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน และคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๒๑/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษาสำหรับโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน [๕๐๑] แก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๒๗๘/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษาสำหรับโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน

๕) สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. แจ้งคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๑๐/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ให้กรรมการทราบ [๕๐๒]

๖) ส.ป.ก. ออกประกาศ ส.ป.ก. เรื่อง เผยแพร่แผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ประกาศ ณ วันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ [๕๐๓]

๗) ส.ป.ก. ขอความอนุเคราะห์ขอทราบข้อมูลบุคคลหรือนิติบุคคลที่ขึ้นทะเบียนที่ปรึกษากับศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง [๕๐๔]

๘) สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. แจ้งให้สำนักบริหารกลาง ส.ป.ก. พิจารณาเสนอเกี่ยวกับหลักการตามข้อ ๓) [๕๐๕]

๙) คณะกรรมการร่างขอบเขตงานและกำหนดราคากลางสำหรับงานจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๑๐/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๔

๑๐) คณะกรรมการร่างขอบเขตงานและกำหนดราคากลางสำหรับงานจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๑๐/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๔ [๕๐๖]

๑๑) เลขาธิการ ส.ป.ก. เห็นชอบขอบเขตงานและราคากลางสำหรับงานจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน ตามที่คณะกรรมการร่างขอบเขตงานและกำหนดราคากลางสำหรับงานจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุง

---

[๕๐๐] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔๑/๔๔๓๒ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๓

[๕๐๑] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/ว๑ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๔

[๕๐๒] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/ว ๖๗ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๔

[๕๐๓] หนังสือฝ่ายบริหารทั่วไป สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๖๓ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๔

[๕๐๔] มีหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๒๑๑ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๔

[๕๐๕] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วน ที่ กษ ๑๒๐๔๑/๑๒๗ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๔

[๕๐๖] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๒/ว ๑๓ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๔

กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๑๐/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ เสนอ [๕๐๗]

๑๒) สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. จัดส่งขอบเขตงานและราคากลางสำหรับงานจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชนให้สำนักบริหารกลาง ส.ป.ก. ตรวจสอบและให้ความเห็น [๕๐๘]

๑๓) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังขอให้ ส.ป.ก. นำส่งข้อมูลขอบเขตรายละเอียดของงาน (TORs) ให้เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการตามข้อ ๗) [๕๐๙]

๑๔) ส.ป.ก. จัดส่งขอบเขตงานจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชนให้) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังประกอบการพิจารณาดำเนินการตามข้อ ๗) [๕๑๐]

๑๕) ประธานคณะกรรมการร่างขอบเขตงานและกำหนดราคากลางสำหรับงานจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๑๐/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จัดส่งผลการให้ความเห็นชอบของเลขาธิการ ส.ป.ก. ตามข้อ ๑๑) ให้คณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๒๑/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ พิจารณาดำเนินการต่อไป [๕๑๑]

๑๖) สำนักบริหารกลาง ส.ป.ก. แจ้งความเห็นตามข้อ ๑๒) ให้สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ทราบ [๕๑๒]

๑๗) คณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๒๑/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ [๕๑๓]

๑๘) คณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๒๑/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ [๕๑๔]

๑๙) คณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๒๑/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

๒๐) คณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๒๑/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๔

๒๑) ประธานคณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๒๑/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ แจ้งให้ประธานคณะกรรมการร่างขอบเขตงานและกำหนดราคากลางสำหรับงานจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

---

[๕๐๗] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วน ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๑๕๑ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๔

[๕๐๘] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๑๕๙ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๔

[๕๐๙] หนังสือสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๙๑๐/๔๓๑ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

[๕๑๐] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๒๘๒ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

[๕๑๑] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๒/๕๑ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

[๕๑๒] หนังสือสำนักบริหารกลาง ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๑.๘/๒๘๘ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๔

[๕๑๓] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๒/ว๑๕ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๔

[๕๑๔] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๒/ว๒๓ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

เพื่อเกษตรกรและประชาชน ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๑๐/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ พิจารณาแก้ไขชื่อโครงการในขอบเขตงาน Terms of Reference : TOR โครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน [๕๑๕]

๒๒) สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. หารือสำนักวิชาการและแผนงาน ส.ป.ก. กรณีขอให้แก้ไขชื่อโครงการตามข้อ ๑๙) [๕๑๖]

๒๓) กลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. หารือผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ส.ป.ก. กรณีขอให้แก้ไขชื่อโครงการตามข้อ ๑๙) [๕๑๗]

๒๔) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังแจ้งให้ ส.ป.ก. ทราบผลการพิจารณาตามข้อ ๗) [๕๑๘]

๒๕) เลขาธิการ ส.ป.ก. เห็นชอบดำเนินการจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชนตามที่สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. เสนอ [๕๑๙]

๒๖) ส.ป.ก. มีหนังสือเชิญชวนมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมายยื่นข้อเสนอเพื่อรับจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน [๕๒๐] ตามที่ประธานคณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๒๑/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ เสนอ [๕๒๑]

๒๗) มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมายมีหนังสือยื่นข้อเสนอเพื่อรับจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชนต่อ ส.ป.ก. [๕๒๒]

๒๘) ส.ป.ก. มีหนังสือถึงมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมายเพื่อต่อรองราคางานจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน [๕๒๓]

๒๙) คณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๒๑/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ รายงานผลการพิจารณาจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชนให้ เลขาธิการ ส.ป.ก. เห็นชอบ [๕๒๔]

๓๐) สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. รายงานผลการพิจารณาและขออนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชนต่อเลขาธิการ ส.ป.ก. [๕๒๕]

---

[๕๑๕] หนังสือกลุ่มกฎหมายและระเบียบ สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๓/๑๓ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

[๕๑๖] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๓๙๑ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

[๕๑๗] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๒/๓๖ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

[๕๑๘] หนังสือสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๙๑๐/๕๖๘ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

[๕๑๙] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๕๔๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

[๕๒๐] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๐๐๕ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

[๕๒๑] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๒/๔๘ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

[๕๒๒] หนังสือมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย ที่ ๖/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๔

[๕๒๓] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๒๗๐ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔

[๕๒๔] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๗๓๓ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๔

[๕๒๕] หนังสือฝ่ายบริหารทั่วไป สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๗๘๔ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔

๓๑) เลขาธิการ ส.ป.ก. อนุมัติรับราคาจ้างจากมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย ลงนามในประกาศผู้ชนะการเสนอราคา และลงนามในหนังสือสนองรับราคาและนัดทำสัญญา [๕๒๖]

๓๒) จัดทำสัญญาจ้างที่ปรึกษา โครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน ระหว่าง ส.ป.ก. กับ มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๔ โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมายต้องเริ่มลงมือทำงานภายในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔ และจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๕

๓๓) การดำเนินงานตามสัญญาจ้างที่ปรึกษา

การดำเนินงานตามสัญญาจ้างที่ปรึกษาสามารถกล่าวถึงได้ตามลำดับดังต่อไปนี้

๓๓.๑) สำนักกฎหมาย สำนักจัดการแผนที่และสารบบที่ดิน ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักบริหารกองทุน สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน สำนักวิชาการและแผนงาน และสำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ได้เข้าร่วมให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อที่ปรึกษาโครงการฯ (มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย) เพื่อประกอบการดำเนินโครงการฯ ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๔ เวลา ๑๐.๐๐ น. ณ ห้องประชุมจำลอง อัตนโถ ส.ป.ก. ถนนราชดำเนินนอก [๕๒๗]

๓๓.๒) ที่ปรึกษาโครงการฯ (มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย) ส่งมอบงานงวดที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๔ ให้ ส.ป.ก. โดยจัดส่งรายงานผลการศึกษาขั้นต้น (Incentive Report) ซึ่งประกอบด้วย การตรวจสอบเอกสาร การรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น แนวทางการศึกษาวิเคราะห์ ขั้นตอนและวิธีการศึกษา แนวความคิด และรายละเอียดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการให้เป็นไปตามขอบเขตการดำเนินการว่าจ้างที่ปรึกษา (คณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษาสำหรับโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๒๑/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๒๗๘/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ตรวจรับงานจ้าง เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๔)

๓๓.๓) สำนักบริหารกองทุน ส.ป.ก. จัดส่งข้อมูลให้สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. เพื่อประกอบการดำเนินโครงการฯ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และยกร่างกฎหมาย [๕๒๘]

๓๓.๔) คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สอดคล้องกับนโยบายการจ่ายค่าชดเชยการลงทุน

---

[๕๒๖] หนังสือสำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๘๐๑ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔

[๕๒๗] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๙๕๗ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔ หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๙๕๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔ หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๙๕๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔ หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๙๖๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔ หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๙๖๑ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔ และหนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๙๙๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๔

[๕๒๘] หนังสือกลุ่มวิชาการและแผนงานกองทุน สำนักบริหารกองทุน ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๗.๑/๙๔๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๔

ในการพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกร [๕๒๙] ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ เรื่องที่ ๖.๔ ให้ดำเนินการพิจารณาและตรวจสอบเกี่ยวกับการปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงได้มีการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๔ รับทราบรายงานผลการจัดจ้างที่ปรึกษาโครงการฯ (มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย) และรายงานผลการศึกษาขั้นต้น (Incentive Report) ของที่ปรึกษาโครงการฯ (มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย) เห็นชอบให้นำส่งร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. .... ซึ่งเป็นผลจากการศึกษาของ ส.ป.ก. ได้จัดทำไว้ ให้ที่ปรึกษาโครงการฯ (มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย) ประกอบการศึกษาวิจัย โดยหากคณะอนุกรรมการฯ มีมติหรือกำหนดกรอบแนวทางการพัฒนากฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ เพิ่มเติม ให้แจ้งไปยังที่ปรึกษาโครงการฯ (มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย) เพื่อดำเนินการต่อไป และเห็นชอบข้อมูลประกอบการรับฟังและชุดคำถาม ส.ป.ก. เพื่อดำเนินโครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ [๕๓๐]

๓๓.๕) ที่ปรึกษาโครงการฯ (มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย) ส่งมอบงานงวดที่ ๒ ในเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๔ ให้ ส.ป.ก. โดยจัดส่งรายงานความก้าวหน้า ซึ่งประกอบด้วยผลการจัดสัมมนาการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายปฏิรูปที่ดินครั้งที่ ๑ ณ ส.ป.ก. ผลการศึกษากฎหมายต่างประเทศ รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ๒ ฉบับ รายงานผลการศึกษาขั้นต้น และร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... [๕๓๑]

๓๓.๖) คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สอดคล้องกับนโยบายการจ่ายค่าชดเชยการลงทุนในการพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกร ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๔ ได้พิจารณาและให้ความเห็นร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๑ - ๔

๓๓.๗) ส.ป.ก. จัดส่งข้อเสนอแนะการปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ของสมาคมสินแร่และวัสดุก่อสร้างให้หัวหน้าโครงการฯ [๕๓๒]

๓๓.๘) ส.ป.ก. มีหนังสือเชิญหน่วยงานของรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดร่วมให้ความเห็น ข้อเสนอแนะร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... [๕๓๓]

---

[๕๒๙] แต่งตั้ง และมีหน้าที่และอำนาจตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑/๒๕๖๓ สั่ง ณ วันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๓

[๕๓๐] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๑๕๙๕ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔

[๕๓๑] หนังสือมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย ที่ ๑๘/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๔

[๕๓๒] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๓๘๑๙ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๔

[๕๓๓] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/ว๔๐๓๐ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๔ และหนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/ว๒๒๐๙ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๔

๓๓.๙) คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สอดคล้องกับนโยบายการจ่ายค่าชดเชยการลงทุนในการพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกร ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๔ มีมติให้สำนักกฎหมาย ส.ป.ก.ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาและจัดทำร่างนิยาม “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เพื่อนำเสนอคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาในการประชุมครั้งต่อไป

๓๓.๑๐) ส.ป.ก. จัดส่งความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ของหน่วยงานของรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้หัวหน้าโครงการฯ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินโครงการฯ [๕๓๔]

๓๓.๑๑) ที่ปรึกษาโครงการฯ (มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย)ส่งมอบงานงวดที่ ๓ ในเดือนตุลาคม ๒๕๖๔ ให้ ส.ป.ก. โดยจัดส่งร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ (Draft Report) ซึ่งประกอบด้วย ผลการศึกษารายงานความก้าวหน้า สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติรายภาค จำนวน ๔ ครั้ง (กรุงเทพมหานคร เชียงราย นครราชสีมา สุราษฎร์ธานี)ระหว่างเดือนสิงหาคม – กันยายน ๒๕๖๔ และรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นฯ ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... และรายงานผลกระทบกฎหมาย [๕๓๕]

๓๓.๑๒) ส.ป.ก. จัดส่งรายชื่อจังหวัดทั้ง ๔ ภาค และบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมรับฟังร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... จำนวน ๔๒๐ ราย ให้หัวหน้าโครงการฯ เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินโครงการฯ [๕๓๖]

๓๓.๑๓) ส.ป.ก. แจ้งข้อสังเกตของคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สอดคล้องกับนโยบายการจ่ายค่าชดเชยการลงทุนในการพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกรต่อร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ตามผลการตรวจรับงานงวดที่ ๓ ของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษาสำหรับโครงการฯ ให้หัวหน้าโครงการฯ เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินโครงการฯ [๕๓๗]

๓๓.๑๔) ส.ป.ก. จัดส่งผลการตรวจสอบและยืนยันความถูกต้องของข้อมูล ซึ่งสำนัก/กอง ของ ส.ป.ก. ที่เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบและยันแล้วให้หัวหน้าโครงการฯ เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินโครงการฯ [๕๓๘]

๓๓.๑๕) สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. แจ้งผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๑ - ๔๕ ของคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สอดคล้องกับนโยบายการจ่ายค่าชดเชยการลงทุนในการพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกร ในการประชุม

---

[๕๓๔] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๒๖๑๙ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๔

[๕๓๕] หนังสือมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย ที่ ๒๖/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๔

[๕๓๖] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๕๒๙๔ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

[๕๓๗] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๕๓๐๗ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

[๕๓๘] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๓๑๐๘ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๔

ครั้งที่ ๑ – ๖/๒๕๖๔ ให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษาสำหรับโครงการฯ พิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง [๕๓๙]

๓๓.๑๖) สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. แจ้งผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๔๖ - ๗๖ ของคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายการจ่ายค่าชดเชยการลงทุนในการพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกร ให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษาสำหรับโครงการฯ พิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง [๕๔๐]

๓๓.๑๗) ที่ปรึกษาโครงการฯ (มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย) ส่งมอบงานงวดที่ ๔ ในวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๕ ให้ ส.ป.ก. โดยจัดส่งรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) ซึ่งประกอบด้วย บทสรุปผู้บริหาร รายงานหลักที่ประกอบด้วยผลการศึกษาพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ข้อเสนอแนะ ส.ป.ก. เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงตามบริบทของการปรับปรุงของการปรับปรุงพัฒนากฎหมาย สรุปรายมาตราร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... และตารางเปรียบเทียบกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ๒ ฉบับ กับร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ....

๔.๓.๒.๕ ส.ป.ก. รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อขอความเห็นชอบ และเผยแพร่ในระบบกลาง [๕๔๑] และรายงานให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบ [๕๔๒]

๔.๓.๒.๖ ส.ป.ก. รายงานผลความคืบหน้าการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทราบผลการดำเนินการของ ส.ป.ก. [๕๔๓]

๔.๓.๒.๗ ส.ป.ก. รายงานการเผยแพร่รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในระบบกลางของสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) เว็บไซต์สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. และเว็บไซต์ ส.ป.ก. ให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ [๕๔๔] และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบ [๕๔๕]

๔.๓.๒.๘ สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. รายงานสรุปผลความคืบหน้าการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ให้เลขาธิการ ส.ป.ก. ทราบว่า

---

[๕๓๙] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๓๑๒๘ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๔

[๕๔๐] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๓๑๗๓ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๔

[๕๔๑] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๑๙๖ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๕

[๕๔๒] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๙๓๕ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕

[๕๔๓] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๕

[๕๔๔] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๙๘๐ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๕

[๕๔๕] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๙๘๓ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๕

อยู่ระหว่างดำเนินการจัดทำหนังสือเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นชอบนำเสนอตามขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมาย และคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหลักกการต่อไป [๕๔๖]

๔.๓.๒.๙ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติแจ้งให้ ส.ป.ก. ทราบแนวทางการดำเนินการตามมาตรา ๑๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามมติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๕ เรื่องที่ ๔.๕ ความว่า “หากหน่วยงานของรัฐใดเห็นว่ากฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้น ควรมีการตรา แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ตลอดจนหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน ให้นำเรื่องเสนอสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อนำเรื่องสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการกลั่นกรองกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน เพื่อพิจารณาเสนอความเห็น ก่อนนำเสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นก่อนนำสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป” [๕๔๗]

๔.๓.๒.๑๐ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ เรื่องที่ ๔.๙ มีมติให้ ส.ป.ก. เสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ต่อคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ เพื่อพิจารณากลั่นกรองก่อนนำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม [๕๔๘]

๔.๓.๒.๑๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... และให้ ส.ป.ก. ส่งร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อไป [๕๔๙]

๔.๓.๒.๑๒ ส.ป.ก. จัดส่งร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ [๕๕๐]

๔.๓.๒.๑๓ ส.ป.ก. รายงานต่อปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ความว่า “คณะทำงานศึกษาการตรา แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๕ เห็นชอบหลักการร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... และให้นำข้อสังเกตของ

---

[๕๔๖] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๘๒๗ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๕

[๕๔๗] หนังสือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๖๐๔.๔/๑๔๙๖ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๕ และหนังสือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ นร ๑๖๐๔.๔/ว๒๒๐๓ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๕

[๕๔๘] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๒/๑๓๒ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕

[๕๔๙] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วน ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๑๒๘ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕

[๕๕๐] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วน ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๖๗๑ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๕

คณะทำงานฯ เสนอต่อคณะอนุกรรมการกลั่นกรองกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน เพื่อพิจารณาก่อนนำเสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติต่อไป” [๕๕๑]

๔.๓.๒.๑๔ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายให้ความเห็นความว่า “การดำเนินการใด ๆ ของ ส.ป.ก. อันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งรวมถึงการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนำความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปประกอบการพิจารณาทุกขั้นตอน หาก ส.ป.ก. ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ในสาระสำคัญตามความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้ง ก่อนที่จะเสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการและคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป” [๕๕๒]

๔.๓.๒.๑๕ คณะอนุกรรมการกลั่นกรองกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๖ มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... โดยให้ ส.ป.ก. รับข้อสังเกตของคณะอนุกรรมการฯ ไปดำเนินการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ และนำเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาก่อนนำเสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติต่อไป [๕๕๓]

๔.๓.๒.๑๖ ส.ป.ก. จัดส่งร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... และเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะในการประชุมครั้งถัดไป [๕๕๔]

๔.๓.๒.๑๗ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๖ เรื่องที่ ๓.๑ เห็นชอบหลักการร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... โดยให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ไว้จำนวน ๑๑ ประเด็น และให้ ส.ป.ก. เสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติพิจารณาต่อไป

๔.๓.๒.๑๘ ส.ป.ก. จัดส่งร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... พร้อมรายงานการประชุมและข้อสังเกตของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อเสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติพิจารณาต่อไป [๕๕๕]

---

[๕๕๑] หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๖๖๖๖ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๖๕

[๕๕๒] หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๓/๘๘ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

[๕๕๓] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๔๑๒ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

[๕๕๔] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๓๐๖ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๖ หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/ว๑๓๐๕ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๖ และหนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๑๓๐๘ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๖

[๕๕๕] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๒๖๖๒ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๖

๔.๓.๒.๑๙ เลขาธิการ ส.ป.ก. เห็นชอบมอบหมายให้สำนักบริหารกองทุน ส.ป.ก. เป็นผู้พิจารณาข้อดีข้อเสียที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และเปรียบเทียบกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมตามนัยหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๑๔๕ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๑ ว่ากองทุนใดจะก่อให้เกิดความคล่องตัวและประโยชน์ต่อการปฏิรูปที่ดินมากกว่า เพื่อเป็นข้อมูลในการนำเสนอ [๕๕๖]

๔.๓.๒.๒๐ ส.ป.ก. ขอถอนร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... จากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับมอบนโยบายเกี่ยวกับการให้ประชาชนมีสิทธิในที่ดิน สามารถใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์โดยเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. เป็นหนังสือแสดงสิทธิเทียบเท่าโฉนดที่ดิน และให้ ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน [๕๕๗]

๔.๓.๒.๒๑ ส.ป.ก. จัดส่งร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ให้คณะกรรมาธิการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบการศึกษานโยบายรัฐบาลในการขับเคลื่อนการปรับปรุงหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) ให้เป็นโฉนดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ส.ป.ก. [๕๕๘]

๔.๓.๒.๒๒ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... คืนให้ ส.ป.ก. เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลตามข้อ ๔.๓.๒.๒๐ แล้วเสร็จ [๕๕๙]

๔.๓.๒.๒๓ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่ง ที่ ๑๒๐/๒๕๖๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สั่ง ณ วันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๗ เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาประเด็นข้อสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารจัดการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๔.๓.๒.๒๔ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ อนุมัติทบทวนหลักการร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... และมอบหมายคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๓/๒๕๖๒ สั่ง ณ วันที่ ๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ พิจารณา และให้นำเรื่องกลับมาเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุมัติอีกครั้ง

๔.๓.๒.๒๕ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พิจารณา ๓ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๗ เมื่อวันที่

---

[๕๕๖] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๑/๑๒๓๗ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๖

[๕๕๗] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๕๒๐๙ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๖

[๕๕๘] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๖๒๑๕ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

[๕๕๙] หนังสือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๖๐๒/๓๕๐๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๗ และครั้งที่ ๓/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ โดยพิจารณาในประเด็นสำคัญแบ่งออกเป็น ๙ ประเด็น [๕๖๐]

๔.๓.๒.๒๖ ส.ป.ก. นำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทราบผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นชอบให้ ส.ป.ก. นำร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก่อนจัดส่งให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อเสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติพิจารณาต่อไป [๕๖๑]

๔.๓.๒.๒๗ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๘ เรื่องที่ ๓.๔ มีมติยืนยันมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๖ เรื่องที่ ๓.๑ ที่เห็นชอบหลักการร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... และเห็นชอบให้ ส.ป.ก. นำร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... และความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อเสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติพิจารณาต่อไป

๔.๓.๒.๒๘ สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. แจ้งสำนักบริหารกองทุนจัดทำรายละเอียดข้อมูลการขอจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังและคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน [๕๖๒]

๔.๓.๒.๒๙ ส.ป.ก. จัดส่งร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... พร้อมรายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๘ เรื่องที่ ๓.๔ และความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อเสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติพิจารณาต่อไป [๕๖๓]

๔.๓.๒.๓๐ คณะอนุกรรมการกลั่นกรองกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๘ มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... พร้อมข้อสังเกตเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา

---

[๕๖๐] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔.๒/๖๗ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๗ (นำเรียนผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ส.ป.ก.) และหนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๓๕๘ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๗ (นำเรียนนายสรรเสริญ อัจจุตมานัส ประธานคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

[๕๖๑] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๖๘๘ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๗

[๕๖๒] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๖๓๕ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๘

[๕๖๓] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๗๐๓ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๘

๔.๓.๒.๓๑ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๘ มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... และมอบหมายให้ ส.ป.ก. นำร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... รวมทั้งข้อสังเกตและความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะอนุกรรมการกลั่นกรองกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน และคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เสนอต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป [๕๖๔]

๔.๓.๒.๓๒ สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. แจ้งสำนักบริหารกองทุนเร่งรัดจัดทำรายละเอียดข้อมูลการขอจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังและคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน [๕๖๕]

๔.๓.๒.๓๓ รองนายกรัฐมนตรี นำเรียนเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่าเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... และเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป [๕๖๖] ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ [๕๖๗]

๔.๓.๒.๓๔ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดส่งร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... พร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป [๕๖๘]

๔.๓.๒.๓๕ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทราบว่านายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ไปพิจารณาทบทวนร่วมกับกระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงบประมาณ สำนักงานศาลปกครอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... เป็นไปอย่างรอบคอบ ถูกต้อง และเหมาะสม รวมทั้งดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป [๕๖๙]

๔.๓.๒.๓๖ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย ส.ป.ก. จัดประชุมเพื่อรับฟังผลการทบทวนร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... และข้อเสนอแนะจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานศาลปกครอง และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๙ ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ Application Zoom [๕๗๐]

---

[๕๖๔] หนังสือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ นร ๑๖๐๒/๓๗๘๙ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๘

[๕๖๕] หนังสือกลุ่มวิชาการกฎหมาย สำนักกฎหมาย ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๖๗๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๘

[๕๖๖] หนังสือสำนักงานรองนายกรัฐมนตรี (ร้อยเอกธรรมนัส พรหมเผ่า) ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๓(กร.๕)/๑๐๖๙๔ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๘

[๕๖๗] หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๘๘๑๔ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๘

[๕๖๘] หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๘๘๑๕ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๘

[๕๖๙] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๖๑๙๔ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๙

[๕๗๐] หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๓๔๕๕ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๙ หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๓๔๕๖ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๙ หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๓๔๕๗ ลงวันที่

สืบเนื่องจากกระบวนการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... เกิดปัญหาและข้อขัดข้องในการดำเนินการดังกล่าวมาข้างต้น ปัจจุบันจึงยังอยู่ในระหว่างดำเนินการจัดส่งร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ไปพร้อมกับการดำเนินการจัดทำรายละเอียดข้อมูลการขอจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง และคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน

๔.๔ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๔.๔.๑ หลักการและเหตุผล

ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... จัดทำขึ้นเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วยการยกเลิกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งฉบับ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้ง ๒ ฉบับ เพื่อยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งฉบับและเปลี่ยนชื่อเป็น “ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ....” โดยอาศัยเหตุผลดังต่อไปนี้

๔.๔.๑.๑ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานและปรากฏว่ามาตรการในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และไม่เอื้ออำนวยในการจัดหาที่ดินมากระจายการถือครองให้แก่ผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน

๔.๔.๑.๒ ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบางส่วนไม่เหมาะสมในการประกอบเกษตรกรรม หรือสามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าสูงสุดได้ แต่กลไกตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเดิมมุ่งเน้นให้ใช้ประโยชน์ที่ดินได้เฉพาะการทำเกษตรกรรมและกิจการสนับสนุนหรือกิจการเกี่ยวเนื่องกับเกษตรกรรม จึงไม่สามารถบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อประกอบกิจการอื่นให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้

๔.๔.๑.๓ สิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีข้อจำกัดในการแบ่งแยกและโอนสิทธิให้บุคคลอื่น เว้นแต่การตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทายาท ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับสิทธิไม่สามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันหรือขอสินเชื่อกับสถาบันการเงินเพื่อนำมาใช้เป็นทุนในการประกอบเกษตรกรรมหรือใช้ในการพัฒนาอาชีพและเพิ่มรายได้

๔.๑.๑.๔ จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาในข้อ ๔.๔.๑.๑ - ข้อ ๔.๔.๑.๓ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการจัดหาที่ดิน การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดที่ดิน การโอน

---

๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๙ หนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๓๔๕๘ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๙ และหนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๓๔๕๙ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๙

สิทธิในที่ดิน การควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และมาตรการป้องกันการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบ รวมทั้งเพิ่มมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อส่งเสริมการทำการเกษตรอย่างมีระบบ และเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของภาคการเกษตร และรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับเกษตรกรรมไว้ให้เป็นฐานการผลิตการเกษตรที่มั่นคง เพื่อให้เป็นการสนองแนวนโยบายรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๔.๔.๒ ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มีจำนวน ๗๖ มาตรา ๖ หมวด และบทเฉพาะกาล ประกอบด้วย

๔.๔.๒.๑ ชื่อร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... วันใช้บังคับ บทยกเลิกกฎหมาย บทนิยาม และมาตรารักษาการ (มาตรา ๑ - มาตรา ๕)

๔.๔.๒.๒ หมวด ๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

๑) ส่วนที่ ๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา ๖ - มาตรา ๑๔)

๒) ส่วนที่ ๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (มาตรา ๑๕ - มาตรา ๑๗)

๔.๔.๒.๓ หมวด ๒ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา ๑๘ - มาตรา ๒๐)

๔.๔.๒.๔ หมวด ๓ กองทุนการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (มาตรา ๒๑ - มาตรา ๒๘)

๔.๔.๒.๕ หมวด ๔ การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

๑) ส่วนที่ ๑ การได้มาซึ่งที่ดินมาดำเนินการ (มาตรา ๒๙ - มาตรา ๔๑)

๒) ส่วนที่ ๒ การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์และการจัดที่ดิน (มาตรา ๔๒ – มาตรา ๔๘)

๓) ส่วนที่ ๓ การควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (มาตรา ๔๙ - มาตรา ๕๓)

๔.๔.๒.๖ หมวด ๕ การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (มาตรา ๕๔ - มาตรา ๕๗)

๔.๔.๒.๗ หมวด ๖ มาตรการทางปกครอง (มาตรา ๕๘ - มาตรา ๖๕)

๔.๔.๒.๘ บทเฉพาะกาล (มาตรา ๖๖ - มาตรา ๗๖)

๔.๔.๓ บทนิยาม

ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ได้คงนิยามเดิม ปรับปรุงนิยามเดิม และเพิ่มเติมนิยามใหม่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ดังต่อไปนี้

๔.๔.๓.๑ คงนิยามเดิม ได้แก่ “เจ้าของที่ดิน” “การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” “ค่าเช่าที่ดิน” “บุคคลในครอบครัวเดียวกัน” “พนักงานเจ้าหน้าที่” “คณะกรรมการ” และ “รัฐมนตรี”

๔.๔.๓.๒ การปรับปรุงนิยามและ/หรือบทนิยามเดิม

๑) ปรับปรุงนิยาม “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เป็น “การปฏิรูปที่ดิน”[๕๗๑] โดยเพิ่มกรอบในการปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจนว่ามีความหมายครอบคลุมถึงการจัดที่อยู่อาศัยด้วย เนื่องจาก

---

[๕๗๑] “การปฏิรูปที่ดิน” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัย และการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพของที่ดินและสังคม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือสถาบันเกษตรกร ได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือ

เดิมกรณีการจัดที่ดินเพื่ออยู่อาศัยจะต้องอยู่ในพื้นที่ที่เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และมีแปลงเกษตรกรรมทำประโยชน์อยู่โดยรอบ เพื่อแก้ไขปัญหาอำนาจในการจัดการที่ดินของ ส.ป.ก. ให้ชัดเจน จึงได้กำหนดให้มีการวางผังและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพของที่ดินและสังคม โดยจำแนกให้มีเขตพื้นที่ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินด้วย ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับแนวทางดังกล่าวอันจะทำให้การปฏิรูปที่ดินเกิดผลดียิ่งขึ้นทั้งในแง่การจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพของที่ดิน และสภาวการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งการประกอบอาชีพของเกษตรกรมีการพัฒนาทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมและชุมชนเกษตรกรที่มีความหลากหลายของกิจกรรมในสังคมมากยิ่งขึ้น

๒) ปรับปรุงนิยาม “เขตปฏิรูปที่ดิน” [๕๗๒] เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดแนวทางในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินสามารถดำเนินการได้ ๒ กรณี ได้แก่ กรณีที่ดินของรัฐโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และกรณีที่ดินของเอกชนซึ่งเป็นการได้มาโดยการเจรจาซื้อขายกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่กำหนดให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินได้โดยการออกเป็นกฎกระทรวง

๓) ปรับปรุงนิยาม “ที่ดินของรัฐ” [๕๗๓] โดยแก้ไขจากเดิมที่กำหนดกรณีที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการพิจารณาอนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากเป็นการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินจำเป็นต้องกำหนดโดยองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในฝ่ายบริหาร โดย ส.ป.ก. ยังคงสามารถนำที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีที่เคยได้รับมอบมาดำเนินการให้แล้วเสร็จต่อไปได้ รวมทั้งเป็นการรองรับในอนาคตหากรัฐบาลมีนโยบายให้นำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติมก็จะสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย

๔) ปรับปรุงนิยาม “เกษตรกรรม” [๕๗๔] โดยเพิ่มประเภทเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันที่ได้มีการปรับปรุงให้สามารถนำที่ดินที่มีเอกสารรับรองการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปจัดปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจได้ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยสวนป่า กฎหมายว่าด้วยป่าไม้

๕) ปรับปรุงนิยาม “เกษตรกร” [๕๗๕] เพื่อกำหนดเงื่อนไขของความเป็นเกษตรกรให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงกรณีบุตรหลานเกษตรกรซึ่งไม่มีที่ดินทำกินแต่ประสงค์จะประกอบ

ในการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

[๕๗๒] “เขตปฏิรูปที่ดิน” หมายความว่า เขตที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

[๕๗๓] “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

[๕๗๔] “เกษตรกรรม” หมายความว่า การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้เพื่อทำไม้หรือขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

[๕๗๕] “เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งใช้เวลาส่วนใหญ่ในการทำเกษตรกรรมตามประเภทหรือชนิดของเกษตรกรรมนั้นหรือตามปกติประเพณีแห่งท้องถิ่นหรือใช้เงินลงทุนในการทำเกษตรกรรมหรือมีรายได้ประจำหรือสิทธิหรือประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณได้เป็นตัวเงินจากการทำเกษตรกรรมมากกว่าการประกอบอาชีพอื่น และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดิน เพื่อทำเกษตรกรรมเป็นของตนเอง

เกษตรกรรมเพื่อสืบทอดการประกอบเกษตรกรรมจากครอบครัว หรือกรณีผู้ที่มีความสนใจในการประกอบเกษตรกรรมหรือกิจการเกี่ยวเนื่องเป็นอาชีพเสริมเนื่องจากบางพื้นที่ไม่สามารถประกอบเกษตรกรรมได้ตลอดทั้งปี ควรให้เกษตรกรไปประกอบอาชีพอื่นในช่วงเวลาที่ไม่สามารถทำเกษตรกรรมได้ รวมทั้งเพื่อเป็นการรองรับนโยบาย smart farmer ที่เกษตรกรจะได้มีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการและดำเนินธุรกิจทางการเกษตรให้มีความทันสมัยและพึ่งพาตัวเองได้ รวมทั้งเปิดโอกาสให้เกษตรกรรุ่นใหม่ได้เข้ามาร่วมพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจะทำให้ครอบคลุมผู้มีคุณสมบัติที่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินให้ชัดเจนเช่น สัดส่วนพื้นที่ที่จะได้รับของเกษตรกรที่ประกอบเกษตรกรรมเป็นหลักและอาชีพเสริมอาจแตกต่างกันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

๖) ปรับปรุงนิยาม “สถาบันเกษตรกร” [๕๗๖] โดยเพิ่มประเภทองค์กรให้สอดคล้องกับการรวมกลุ่มเกษตรกรที่มีกฎหมายรองรับในปัจจุบัน

๗) ปรับปรุงนิยาม “เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง” เป็น “ผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง” [๕๗๗] โดยแก้ไขการใช้ถ้อยคำให้ชัดเจนและสอดคล้องกับบทบัญญัติที่ใช้ในร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ....

๔.๔.๓.๓ การเพิ่มเติมนิยามใหม่

๑) เขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม [๕๗๘]

กำหนดขอบเขตในการคุ้มครองพื้นที่เพื่อเกษตรกรรมให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นเฉพาะพื้นที่ที่เหมาะสมในการประกอบเกษตรกรรมหรือมีการจัดระบบน้ำและจัดรูปที่ดินอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและพื้นที่ภายในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดินที่มีความเหมาะสมในการทำเกษตรกรรมเพิ่มเติมด้วย เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและเพิ่มศักยภาพในการประกอบเกษตรกรรมอันจะเป็นการคุ้มครองให้พื้นที่ดังกล่าวยังคงเป็นพื้นที่เกษตรกรรมต่อไป

๒) สิทธิในที่ดิน [๕๗๙]

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาความเป็นเจ้าของที่ดินที่ถือครองที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดินหรือจะนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน

และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือกิจการเกี่ยวเนื่องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วย

[๕๗๖] “สถาบันเกษตรกร” หมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือวิสาหกิจชุมชนที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน องค์กรเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรหรือกฎหมายว่าด้วยสภาเกษตรกรแห่งชาติหรือองค์กรเกษตรกรอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

[๕๗๗] “ผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง” หมายความว่า เจ้าของที่ดิน ผู้ซึ่งดำเนินการผลิตด้านเกษตรกรรมโดยเป็นผู้ลงทุนและได้ผลประโยชน์จากการผลิตนั้นโดยตรง และไม่เป็นผู้ให้เช่าที่ดินนั้น

[๕๗๘] “เขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม” หมายความว่า ที่ดินในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีการประกาศกำหนดเป็นเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่เกษตรกรรมอื่นที่มีกฎกระทรวงกำหนดเป็นเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

[๕๗๙] “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองในฐานะที่เป็นเจ้าของด้วย

๓) กิจการสนับสนุน [๕๘๐]

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย แต่เดิมประเภทกิจการดังกล่าวเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการออกประกาศกำหนด ซึ่งแต่ละกิจการที่กำหนดไว้จะทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกิดประโยชน์สูงสุดต่อเกษตรกร ควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลและยั่งยืน

๔) กิจการเกี่ยวเนื่อง [๕๘๑]

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเดิม ซึ่งอาจมีประเด็นโต้แย้งว่าไม่สามารถดำเนินการได้ จึงได้กำหนดขอบเขตในการดำเนินกิจการที่เกี่ยวเนื่องให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นการกำหนดประเภทกิจการเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มิได้เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรมในทุกกรณี ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และสามารถดำเนินกิจการที่เป็นการส่งเสริมการพัฒนาผลผลิตทางการเกษตร

๕) กิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะของประเทศ [๕๘๒]

เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด ครอบคลุมกรณีที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินมีขนาดใหญ่ มีความสูงชัน และไม่ได้

---

[๕๘๐] “กิจการสนับสนุน” หมายความว่า กิจการดังนี้

(๑) กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร

(๒) กิจการที่ส่งเสริมหรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

(๓) กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

(๔) กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิต การจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

(๕) กิจการที่เป็นการบริการ การท่องเที่ยว กิจการที่สร้างรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรหรือผู้ได้รับการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้มีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเขตพื้นที่ประกอบกิจการโดยเฉพาะ

[๕๘๑] “กิจการเกี่ยวเนื่อง” หมายความว่า กิจการแปรรูปผลผลิตเกษตรกรรมซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก กิจการท่องเที่ยวหรือบริการเชิงเกษตรที่เป็นการสร้างรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร และให้รวมถึงอุตสาหกรรมการเกษตรที่เป็นการประกอบกิจการ โดยใช้วัตถุดิบทางการเกษตรเป็นหลักตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

[๕๘๒] “กิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะของประเทศ” หมายความว่า กิจการปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม กิจการระบบโครงข่ายพลังงานตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน กิจการพลังงานหมุนเวียนตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กิจการเกี่ยวกับการสำรวจแร่หรือการทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่และรวมถึงการดำเนินการอันเกี่ยวเนื่องกับกิจการดังกล่าว กิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และโครงการของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งและระบบโลจิสติกส์ ด้านโครงข่ายในระบบโทรคมนาคม ตลอดจนโครงการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการ

เหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรมทั้งหมด อีกทั้งยังอาจมีทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถนำมาใช้ประกอบกิจการพลังงานอันจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและส่วนรวม

๖) การจัดรูปที่ดิน [๕๘๓]

เพื่อเชื่อมโยงการดำเนินการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้บังคับในเขตปฏิรูปที่ดินและพื้นที่คุ้มครองเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้

๗) การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม [๕๘๔]

เพื่อเชื่อมโยงการการจัดระบบน้ำตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาใช้ในเขตปฏิรูปที่ดินและพื้นที่คุ้มครองเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้

๘) กองทุน [๕๘๕]

เพื่อความสะดวกในการอ้างอิงชื่อในแต่ละมาตรา

๙) เลขาธิการ [๕๘๖]

เพื่อความสะดวกในการอ้างอิงชื่อในแต่ละมาตรา

๑๐) ส.ป.ก. [๕๘๗]

เพื่อความสะดวกในการอ้างอิงชื่อในแต่ละมาตรา

๔.๔.๔ หมวด ๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

๔.๔.๔.๑ องค์ประกอบ [๕๘๘]

---

[๕๘๓] “การจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า การจัดรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[๕๘๔] “การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[๕๘๕] “กองทุน” หมายความว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

[๕๘๖] “เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[๕๘๗] “ส.ป.ก.” หมายความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[๕๘๘] มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย ประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจำนวนไม่เกินเก้าคนเป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เลขาธิการแต่งตั้งข้าราชการของ ส.ป.ก. อีกไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์และผลงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การวางนโยบายและแผนการใช้ที่ดินของประเทศ ด้านการบริหารจัดการทรัพย์สินหรือ

ปรับปรุงและ/หรือเพิ่มเติมองค์ประกอบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้สอดคล้องกับการแบ่งส่วนราชการในปัจจุบัน และการบูรณาการงาน ส.ป.ก. โดยกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการเฉพาะหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องและจำเป็น ต้องมีการประสานงานในการดำเนินการปฏิรูปและคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งให้สอดคล้องกับโครงสร้างของหน่วยงาน

ประเมินมูลค่าทรัพย์สิน และการส่งเสริมการลงทุน ภาคเกษตรและกิจการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน โดยต้องประกอบด้วยผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ และผลงานที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๙ หรือกฎกระทรวงกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๓๕ ใช้บังคับในท้องที่กรุงเทพมหานครแล้ว ให้คณะกรรมการทำหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสำหรับกรุงเทพมหานครด้วย

มติของคณะกรรมการมีผลผูกพันส่วนราชการและหน่วยงานทุกหน่วยที่เป็นกรรมการอยู่ด้วย

ความผูกพันที่กำหนดไว้ในวรรคห้า มิให้ใช้บังคับแก่การวินิจฉัยในปัญหาด้านกฎหมาย

การไม่เข้าร่วมประชุมไม่ว่าด้วยเหตุใด ไม่เป็นเหตุให้ไม่ต้องปฏิบัติตามความในวรรคห้า

มาตรา ๑๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๖ วรรคสี่ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๙ หรือกฎกระทรวงกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๓๕ ใช้บังคับในเขตอำเภอหนึ่งอำเภอใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งท้องที่ ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เกษตรจังหวัด เกษตรและสหกรณ์จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ธนารักษ์พื้นที่ ปศุสัตว์จังหวัด ประมงจังหวัด พัฒนาการจังหวัด พาณิชย์จังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด สหกรณ์จังหวัด หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด อัยการจังหวัด ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินซึ่งเลือกกันเองไม่เกินสามคน ผู้บริหารท้องถิ่นทุกแห่งที่พื้นที่

เขตปฏิรูปที่ดินอยู่ในเขตการปกครองซึ่งเลือกกันเองไม่เกินสามคน เว้นแต่ เขตปฏิรูปที่ดินใดมีนายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่เกินสามคน ให้ทุกคนเป็นกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งอีกไม่เกินสี่คน โดยต้องประกอบด้วยผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ และผลงานที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ

ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอีกไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ในกรณีที่จังหวัดใดมีพื้นที่ติดต่อกับชายฝั่งทะเล ให้มีผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย

การคัดเลือกนายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ และผู้บริหารท้องถิ่น และการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

๔.๔.๔.๒ วาระการดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ [๕๘๙]

ปรับปรุงวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จากเดิมคราวละ๒ปี แก้ไขเป็นคราวละ ๔ ปี แต่จะดำรงตำแหน่งเกิน ๒ วาระติดต่อกันไม่ได้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความต่อเนื่อง โดยเทียบเคียงกับวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๔.๔.๔.๓ หน้าที่และอำนาจ [๕๙๐]

---

[๕๘๙] มาตรา ๘ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันมิได้

ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่

[๕๙๐] มาตรา ๑๑ คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและเสนอแนะในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และการกำหนดเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

(๒) กำหนดนโยบายในการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต การจัดระบบฟื้นฟูโครงสร้างที่ดินให้อุดมสมบูรณ์เพื่อเกษตรกรรม และการนำเทคโนโลยีหรือวิทยาการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในการประกอบเกษตรกรรม ตลอดจนการปลูกฝังให้เยาวชนเห็นความสำคัญและเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

(๓) พิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(๔) พิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการ ตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือจัดรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

(๕) ให้ความเห็นชอบการจัดซื้อหรือแลกเปลี่ยนที่ดินที่อยู่ติดกับแนวเขตปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งการรับที่ดินบริจาคหรือที่มีผู้มอบให้เพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน

(๖) พิจารณาอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะของประเทศ

(๗) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินราคา การจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนและการชำระราคาที่ดิน เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

(๘) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๙) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรหรือบุคคลเพื่อเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนกำหนดอัตราค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ ค่าตอบแทนการเข้าทำประโยชน์ ค่าชดเชยการลงทุนพัฒนาที่ดิน และค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสในการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งยกเว้นค่าเช่าหรือค่าตอบแทนการเข้าทำประโยชน์

(๑๐) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนสิทธิการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรือตกทอดทางมรดก หรือการนำสิทธิดังกล่าวไปเป็นหลักประกัน

(๑๑) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริมการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินและเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร

(๑๒) พิจารณากำหนดแผนการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินและเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภคการศึกษา และการสาธารณสุขของเกษตรกร ให้สอดคล้องกับนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมตาม (๒)

(๑๓) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

(๑๔) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิต และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม

(๑๕) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๑๖) ออกประกาศหรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการอื่นใดให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๑๗) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการปฏิรูปที่ดินและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเสนอคณะรัฐมนตรีทุกห้าปี

(๑๘) ปฏิบัติการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการปรับปรุงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(๒) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานหรือโครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและเสนอคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติ

(๓) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(๔) พิจารณาผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการ งบค่าใช้จ่าย และวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(๕) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมแต่ละโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(๖) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมตามประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๗) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือมติของคณะกรรมการ

(๘) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

๑) เพิ่มหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการให้ครอบคลุมถึงการพิจารณากำหนดแผนการจัดรูปที่ดิน การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการกำหนดเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การกำหนดนโยบายการส่งเสริมการประกอบเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม เนื่องจากพื้นที่ทำการเกษตรน้อยลง แต่อาหารเป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพ จึงควรส่งเสริมการประกอบเกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเน้นเฉพาะเขตปฏิรูปที่ดินและเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อมิให้ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น เพื่อยกระดับรายได้และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร

๒) ตัดหน้าที่และอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรีในมาตรา ๑๙ (๙) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยจะนำไปกำหนดให้เป็นการกู้ยืมจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่จัดตั้งขึ้นใน ส.ป.ก. แทน

๓) เพิ่มหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับพื้นที่กรุงเทพมหานครด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการใหม่ที่กำหนดให้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่ที่ดินที่มีการจัดซื้อหรือเวนคืน

๔) เพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งในเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นที่ดินของรัฐที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาไว้แล้ว หรือที่จะมีการประกาศกำหนดเพิ่มเติม ทั้งที่เป็นโครงการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐและโครงการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชน เพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาให้ความเห็นชอบ

๕) เพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอื่น ให้สอดคล้องกับโครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. ....

๔.๔.๕ หมวด ๒ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ส.ป.ก. มีฐานะเทียบเท่ากรม และมีหน้าที่และอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม [๕๙๑] มีเลขาธิการมีหน้าที่บริหารราชการของ ส.ป.ก. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ

---

[๕๙๑] มาตรา ๑๘ ให้มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรียกโดยย่อว่า “ส.ป.ก.” มีฐานะเทียบเท่ากรม มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนการดำเนินงานและงบประมาณในการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

(๒) จัดทำแผนการดำเนินงานและงบประมาณในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือจัดรูปที่ดินระบบสาธารณูปโภค และการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินและเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

(๓) จัดทำระบบฐานข้อมูลการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินและผู้ได้รับการจัดที่ดิน ภายในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ และเผยแพร่ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้โดยสะดวก รวมทั้งออกหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่มีการร้องขอ

(๔) ประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานของรัฐ เอกชน และประชาชนเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นไปตามวัตถุประสงค์

ใน ส.ป.ก. [๕๙๒] เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างของสำนักงานในปัจจุบันที่มีลักษณะการทำงานเทียบเท่ากรม โดยเพิ่มบทบาทให้ ส.ป.ก. มีหน้าที่และอำนาจในการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม รวมถึงการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการจัดรูปที่ดิน การส่งเสริมและสนับสนุนการทำเกษตรกรรมและกิจการที่เกี่ยวเนื่องการพัฒนาอาชีพและรายได้ และการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ป่าชุมชน หรือการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภายในเขตปฏิรูปที่ดินหรือเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และยังคงให้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามที่เคยกำหนดไว้เดิม [๕๙๓] ทั้งนี้ หน้าที่และอำนาจในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรนั้น จำกัดเฉพาะการดำเนินการของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินและเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเท่านั้น เพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานอื่น นอกจากนี้ ยังคงใช้ชื่อของสำนักงานเช่นเดิมเนื่องจากการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในความหมายอย่างกว้าง และเพื่อความรวดเร็วในการเสนอกฎหมาย ที่จะไม่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ให้สอดคล้องกัน อีกทั้งเป็นการประหยัดเงินงบประมาณและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนชื่อสำนักงาน

๔.๔.๖ หมวด ๓ กองทุนการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

๔.๔.๖.๑ ยุบเลิกกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เดิม) ในกระทรวงการคลัง และจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมขึ้นใหม่ใน ส.ป.ก. เพื่อความสอดคล้องพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารกองทุนหมุนเวียน [๕๙๔]

---

(๕) ติดตาม รายงาน และประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการในเขตปฏิรูปที่ดินและเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

(๖) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารกองทุน รวมทั้งศึกษาและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าวและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา

(๗) สนับสนุน รับปรึกษาหารือ และให้คำแนะนำแก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร รวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการจัดการและแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร อันเนื่องมาจากการประกอบเกษตรกรรมและกิจการเกี่ยวเนื่อง

(๘) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

[๕๙๒] มาตรา ๑๙ ให้เลขาธิการมีหน้าที่บริหารราชการของ ส.ป.ก. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการใน ส.ป.ก.

[๕๙๓] มาตรา ๒๐ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๙ หรือกฎกระทรวงกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๓๕ ใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้นสังกัด ส.ป.ก. โดยให้มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมตามที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ในกรณีที่ได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเขตหนึ่งเขตใดคลุมที่ดินในเขตของสองจังหวัดขึ้นไป คณะกรรมการจะมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใดมีหน้าที่และอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นเกษตรกรรมตลอดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่

ให้ ส.ป.ก. ทำหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานครด้วย

[๕๙๔] มาตรา ๒๑ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งใน ส.ป.ก. เรียกว่า “กองทุนการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

การกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมขึ้นใน ส.ป.ก มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้ในทุกภารกิจและกว้างขวางขึ้นตามที่กำหนดไว้ โดยได้ดำเนินการยุบเลิกกองทุนเดิมและโอนเงินและทรัพย์สินเดิมที่มีอยู่มาไว้ในกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้น ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

๔.๔.๖.๒ ปรับปรุงแหล่งที่มาของรายได้เงินกองทุนให้เกิดความชัดเจน ครอบคลุมถึงค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือประโยชน์อื่นใดจากการประกอบกิจการในเขตปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนค่าปรับบังคับการ ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย โดยรายได้ให้นำส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน [๕๙๕] เพื่อให้ครอบคลุมและเพียงพอต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

๔.๔.๖.๓ ปรับปรุงเพิ่มเติมวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินกองทุน โดยกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินของกองทุนให้ชัดเจนและครอบคลุมการดำเนินการปฏิรูปที่ดินและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ตลอดจนการให้ความสนับสนุนช่วยเหลือทางการเงินการจัดทำระบบน้ำและการจัดรูปที่ดิน การปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต คุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม การนำเทคโนโลยีหรือวิทยาการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในการประกอบเกษตรกรรม รวมทั้งสนับสนุนการเรียนการสอนในสถานศึกษาในเขตปฏิรูปที่ดินให้ครอบคลุมทุกมิติ เพื่อยกระดับและให้ความเชื่อมั่นในการประกอบเกษตรกรรม อันจะทำให้สามารถการนำเงินกองทุนมาเพื่อใช้สนับสนุนการจัดทำระบบสาธารณูปโภคในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งมีกรณีที่ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินงบประมาณได้ เนื่องจากซ้ำซ้อนกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถใช้จ่ายเงินให้ครอบคลุมภารกิจที่ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่การปฏิรูปที่ดิน และให้ครอบคลุมทุกวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายว่าสามารถดำเนินการได้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความต่อไป [๕๙๖]

---

[๕๙๕] มาตรา ๒๒ กองทุนประกอบด้วย

(๑) เงินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๖๘

(๒) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้หรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๓) เงินที่ได้รับจากค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ ค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือประโยชน์อื่นใดจากการประกอบกิจการในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๔) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการบริจาค

(๕) เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด

(๖) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

(๗) ค่าปรับบังคับการ ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บได้ตามพระราชบัญญัตินี้

เงินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้นำส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

[๕๙๖] มาตรา ๒๓ “เงินของกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดทำระบบสาธารณูปโภคที่ตั้งอยู่ในและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อประโยชน์แก่การประกอบเกษตรกรรมหรืออำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรที่ประกอบเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๒) การจัดซื้อและแลกเปลี่ยนที่ดินเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้ง การจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่เกษตรกรที่ลงทุนพัฒนาที่ดินในกรณีที่เกษตรกรคืนที่ดินให้แก่ ส.ป.ก.

นอกจากที่กล่าวมา เงินกองทุนหรือทรัพย์สินประเภทอื่นของกองทุนยังสามารถนำไปหาผลประโยชน์ได้ด้วย [๕๙๗]

๔.๔.๖.๔ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุน มีเลขาธิการเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน เป็นกรรมการทำหน้าที่แต่งตั้งผู้บริหารกองทุน ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินกองทุน จัดทำรายงานการรับและการจ่ายเงิน และพิจารณาจัดสรรเงินกองทุน [๕๙๘]

---

(๓) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในการแก้ไขปัญหาหนี้สินอันเนื่องมาจากการประกอบเกษตรกรรมหรือกิจการเกี่ยวเนื่องตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) การจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน ตลอดจนการซ่อมแซมหรือปรับปรุงระบบน้ำหรือโครงสร้างสาธารณูปโภคที่จัดไว้ในเขตปฏิรูปที่ดินและเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

(๕) การส่งเสริมและปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต คุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม

(๖) การนำเทคโนโลยีหรือวิทยาการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในการประกอบเกษตรกรรม

(๗) สนับสนุนการเรียนการสอนของสถานศึกษาในเขตปฏิรูปที่ดินในการปลูกฝังให้เยาวชนเห็นความสำคัญและเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

(๘) การดำเนินการอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการกำหนด

การดำเนินการตาม (๓) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

[๕๙๗] มาตรา ๒๔ เงินกองทุนให้นำไปหาผลประโยชน์ได้ โดยการฝากกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจหรือธนาคารพาณิชย์ หรือซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ทรัพย์สินประเภทอื่นของกองทุนให้นำไปหาผลประโยชน์ได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

[๕๙๘] มาตรา ๒๕ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุน ประกอบด้วย

(๑) เลขาธิการ เป็นประธานกรรมการ

(๒) ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ และผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นกรรมการ

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านการเงิน การคลัง เศรษฐศาสตร์ การลงทุน หรือกฎหมายซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง จำนวนไม่เกินสามคน

ให้เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ซึ่งคณะกรรมการบริหารกองทุนแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารกองทุน เป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๒๗ คณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามมาตรา ๒๓

(๒) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินกองทุน

(๓) จัดทำรายงานการรับและการจ่ายเงินของกองทุนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(๔) แต่งตั้งผู้บริหารกองทุน

การกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการบริหารกองทุนทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกองทุนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีการเพิ่มองค์ประกอบของกรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากกรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ และธนาคารเพื่อเการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจในการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต การพัฒนาผลผลิตทางการเกษตร และการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและการแก้ไขปัญหาหนี้สินแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร

๔.๔.๗ หมวด ๔ การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

๔.๔.๗.๑ ส่วนที่ ๑ การได้มาซึ่งที่ดินมาดำเนินการ

๑) การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา มีแนวเขตตามที่กำหนดไว้ในแผนที่ที่แนบท้าย โดยให้มีการจัดทำแผนที่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อรองรับการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์และเป็นประโยชน์แก่ประชาชนให้สามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้โดยสะดวก และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบหน่วยงานอื่น ส.ป.ก. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานดังกล่าวก่อน เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนการขยายหรือเพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดิน ให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา [๕๙๙]

๒) การปรับปรุงการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยบัญญัติให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้น

---

(๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการบริหารกองทุน หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

การจัดสรรเงินกองทุนตาม (๑) ต้องอยู่ภายใต้แผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดิน การจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม การจัดรูปที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การส่งเสริมการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ที่คณะกรรมการกำหนดหรือให้ความเห็นชอบ

การออกระเบียบตาม (๒) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

[๕๙๙] มาตรา ๒๙ ในกรณีที่รัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเห็นว่าที่ดินของรัฐบริเวณใดเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ดูแลรักษา หรือเป็นของหน่วยงานของรัฐ หรือมีหน่วยงานของรัฐได้รับอนุญาตให้มีการใช้หรือทำประโยชน์ ให้ ส.ป.ก. ขอความเห็นชอบจากหน่วยงานก่อน

การขยายหรือการเพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่เป็นการขยายหรือการเพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

การจัดทำแผนที่ตามมาตรานี้ให้จัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกัน และให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกา

มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ยกเว้นบริเวณที่ได้มีการประกาศกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่เพื่อการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ [๖๐๐] เนื่องจากการตีความมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ว่าจะมีผลเมื่อ ส.ป.ก. มีแผนงานและงบประมาณในการดำเนินการแล้ว ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและความสับสนแก่ประชาชน และเพื่อให้สามารถตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกรณีการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นอกจากที่กล่าวมา [๖๐๑] มาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... ยังบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรับผิดชอบควบคุมมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ป่า และโดยที่ที่ดินที่มีสภาพเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จัดเป็นที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงกำหนดให้พนักงานจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วย เพื่อรองรับกรณีที่มีเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับจัดสรร ซึ่งจะต้องมีการเข้าไปยึดถือครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างในที่ดิน เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาตีความในอนาคตและลดความซ้ำซ้อนในการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับในพื้นที่เดียวกัน ทั้งนี้ ยกเว้นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การอนุญาตต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ การพิจารณาอนุญาตจะต้องดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว

๓) การกำหนดให้ผู้ถือครองที่ดินในแนวเขตปฏิรูปที่ดินยื่นคำร้องเพื่อแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น หรือแสดงหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ หากไม่มายื่นคำร้องแสดงสิทธิในที่ดิน หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับคำร้อง และคำสั่งถึงที่สุด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินมาใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดิน [๖๐๒] ซึ่งเหตุที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินมาแจ้งการถือครองที่ดินในกรณีเป็นที่ดินของรัฐ

---

[๖๐๐] มาตรา ๓๐ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

... (๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ยกเว้นบริเวณที่ได้มีการประกาศกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่เพื่อการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ...

[๖๐๑] มาตรา ๓๐ วรรคสอง เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และมีอำนาจในการอนุญาตให้ทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าตามกฎหมายดังกล่าวได้ เว้นแต่กรณีที่กฎหมายใดกำหนดให้การอนุญาตต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

[๖๐๒] มาตรา ๓๑ เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกาศให้ผู้ถือครองที่ดินในแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ยื่นคำร้องเพื่อแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น หรือแสดงหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศกำหนด โดยให้เผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์

ที่ใช้การตราพระราชกฤษฎีกา เนื่องจากอาจมีผู้ถือครองที่ไม่มีสิทธิในที่ดินซึ่ง ส.ป.ก. ไม่สามารถตรวจสอบได้ ส่วนในกรณีที่ดินเอกชนที่ไม่มีการกำหนดให้เจ้าของที่ดินมาแจ้ง ก็เพื่อให้สอดคล้องกับคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่เสนอว่าในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่ภาคเอกชนไม่ควรกำหนดให้เอกชนต้องมีหน้าที่ในการแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐ หากหน่วยงานของรัฐสามารถตรวจสอบข้อมูลได้ ซึ่งกรณีที่ดินเอกชน หาก ส.ป.ก. จะดำเนินการ ส.ป.ก. ย่อมสามารถตรวจสอบกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการถือครองกับกรมที่ดินได้

๔) ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ถือครองที่ดินเกินขนาดที่กำหนดและสมควรนำมาใช้ในการประกอบเกษตรกรรม และถ้าเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินของตนให้ทั้งหมด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อได้ หรือกรณีที่สถาบันการเงินประสงค์จะขายที่ดินหรือมีการขายทอดตลาดที่ดินที่อยู่ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจซื้อที่ดินได้ โดยเนื่องจากที่ผ่านมาการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเลี้ยงสัตว์ใหญ่มีจำนวนไม่มาก ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ จึงได้กำหนดการทำเกษตรกรรมแบบที่ดินแปลงใหญ่ตามประเภท จำนวน และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกาศกำหนดแทน ทั้งนี้ เพื่อกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมมากขึ้น ส่วนกรณีการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ [๖๐๓]

โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์และสื่ออื่น ๆ รวมทั้งปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบริเวณชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตรวจสอบหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ครอบครองที่ดินให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง และเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาตรวจสอบสิทธิการถือครองที่ดิน

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่ประกาศตามวรรคหนึ่ง หากผู้ถือครองที่ดินไม่มายื่นคำร้องแสดงสิทธิในที่ดิน หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับคำร้อง และคำสั่งถึงที่สุด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินมาใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นชอบกับคำร้อง ให้ ส.ป.ก. บันทึกไว้ในระบบฐานข้อมูลเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว

การยื่นคำร้อง หลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน และการตรวจสอบสิทธิการถือครองที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๖๐๓] มาตรา ๓๒ ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าของที่ดินคนใดถือครองที่ดินอยู่เกินขนาดที่กำหนดดังต่อไปนี้ และสมควรนำมาใช้ในการประกอบเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้

(๑) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(๒) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (๑) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการประกอบเกษตรกรรมตามประเภท จำนวน และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

๕) ให้รัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินที่ไม่ใช่ที่ดินของรัฐในบริเวณที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยให้ ส.ป.ก. ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบและดูแลรักษาที่ดินสำรวจการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินจำนวนผู้เช่าที่ดิน แรงงานรับจ้างทางการเกษตร และผู้ไร้ที่ดินทำกินในท้องถิ่น [๖๐๔]

---

(๓) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของที่ดินไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใดหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วน เพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่ายี่สิบไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (๓) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้น ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไปตามขนาดใน (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี และให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต

ในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินต่อไป

บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่เป็นของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๓ ในการจัดซื้อและการชำระราคาที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้คำนึงถึงการได้มา สภาพความอุดมสมบูรณ์ และทำเลที่ตั้งของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับมูลค่าของผลิตผลเกษตรกรรมที่อยู่ในที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมและแก่บรรดาเกษตรกรผู้ที่จะต้องรับภาระจ่ายค่าที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์แก่ ส.ป.ก. ต่อไปด้วย และถ้าเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินของตนให้ทั้งหมด ก็ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อได้

ในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์

มาตรา ๓๖ เมื่อได้มีกฎกระทรวงกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ โดยนำความในมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

เพื่อประโยชน์ในการจัดซื้อที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ ส.ป.ก. ประเมินราคาที่ดินที่จะจัดซื้อเบื้องต้น และนำประกาศเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์และสื่ออื่น ๆ รวมทั้งปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบริเวณชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ

ในกรณีที่สถาบันการเงินประสงค์จะขายที่ดินหรือมีการขายทอดตลาดที่ดินที่อยู่ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจซื้อที่ดินดังกล่าวเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้

[๖๐๔] มาตรา ๓๕ ในกรณีที่ปรากฏว่าที่ดินที่ไม่ใช่ที่ดินของรัฐบริเวณใดเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ให้รัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อออกกฎกระทรวงกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

๖) ส.ป.ก. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดซื้อหรือแลกเปลี่ยนที่ดินที่สถาบันการเงินหรือเจ้าของที่ดินแปลงที่อยู่ติดกับแนวเขตปฏิรูปที่ดินประสงค์จะขายหรือแลกเปลี่ยนที่ดินได้ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นไปจัดให้กับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรได้เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน [๖๐๕]

๗) ส.ป.ก. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจรับที่ดินที่มีผู้บริจาคหรือมอบที่ดินไม่ว่าจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่ เพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้ [๖๐๖]

๘) บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก.เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน และห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับ ส.ป.ก. ในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ [๖๐๗]

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ ส.ป.ก. ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบและดูแลรักษาที่ดินสำรวจการครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จำนวนผู้เช่าที่ดิน แรงงานรับจ้างทางการเกษตร และผู้ไร้ที่ดินทำกินในท้องถิ่น และให้จัดทำโครงการปฏิรูปที่ดินเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

การพิจารณาโครงการปฏิรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพหรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

ในกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตซึ่งจัดทำด้วย ระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายกฎกระทรวงนั้นด้วย และให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎกระทรวง

[๖๐๕] มาตรา ๓๗ ในกรณีที่สถาบันการเงินหรือเจ้าของที่ดินแปลงที่อยู่ติดกับแนวเขตปฏิรูปที่ดินประสงค์จะขายหรือแลกเปลี่ยนที่ดินกับ ส.ป.ก. ให้ ส.ป.ก. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจจัดซื้อหรือแลกเปลี่ยนที่ดินเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นไปจัดให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

การแลกเปลี่ยนที่ดินที่อยู่ติดกับแนวเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเดียวกับที่ดินที่ขอแลกเปลี่ยน

ในกรณีที่มีผู้บริจาคหรือมอบที่ดินไม่ว่าจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ให้ ส.ป.ก. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจรับที่ดินเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้ โดยนำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

[๖๐๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖๐๕), ข้างต้น

[๖๐๗] มาตรา ๓๙ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ

มาตรา ๔๐ ห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับ ส.ป.ก. ในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้

๙) ให้ ส.ป.ก. และคู่สัญญาได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดิน และ ส.ป.ก. มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายในการรังวัด การประเมินราคา และการพัฒนาที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พร้อมอาจกำหนดให้ช่างรัดวัดเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยช่างรังวัดเอกชน หรือหน่วยงานที่มีอำนาจในการประเมินราคาที่ดินเป็นผู้ดำเนินการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ [๖๐๘]

๔.๔.๗.๒ ส่วนที่ ๒ การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดที่ดิน

๑) ให้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ออกเป็น ๕ เขต คือ เขตพื้นที่เกษตรกรรม เขตพื้นที่ส่งเสริมการประกอบเกษตรกรรม เขตพื้นที่ประกอบการ เขตพื้นที่ชุมชน และเขตพื้นที่เพื่อการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร และสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตผลเกษตรกรรม โดย ส.ป.ก. จังหวัด ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ ดูแลรักษา หรือได้รับอนุญาตให้มีการใช้หรือทำประโยชน์ในที่ดินร่วมกันสำรวจและจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาก่อนเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกประกาศกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมีการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับปรุงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินทุก ๕ ปี [๖๐๙]

---

[๖๐๘] มาตรา ๔๑ ถ้า ส.ป.ก. เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. และคู่สัญญาได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น

ในการรังวัด การประเมินราคา และการพัฒนาที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายได้ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการรังวัดหรือการประเมินราคาที่ดินตามวรรคสอง ส.ป.ก. อาจกำหนดให้ช่างรังวัดเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยช่างรังวัดเอกชน หรือหน่วยงานที่มีอำนาจในการประเมินราคาที่ดินเป็นผู้ดำเนินการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เลขาธิการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

[๖๐๙] มาตรา ๔๒ เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร และสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตผลเกษตรกรรม ให้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นห้าเขต ดังนี้

(๑) เขตพื้นที่เกษตรกรรม ให้ใช้เพื่อประกอบเกษตรกรรมและกิจการเกี่ยวเนื่องที่ไม่ใช่อุตสาหกรรมการเกษตร

(๒) เขตพื้นที่ส่งเสริมการประกอบเกษตรกรรม ให้ใช้เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนและกิจการเกี่ยวเนื่อง

(๓) เขตพื้นที่ประกอบกิจการ ให้ใช้เพื่อประกอบกิจการบริการ การท่องเที่ยว หรือกิจการที่สร้างรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือผู้ได้รับการจัดที่ดินตามศักยภาพของพื้นที่

(๔) เขตพื้นที่ชุมชน ให้ใช้เพื่ออยู่อาศัย การศึกษา การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การสาธารณสุข พาณิชยกรรม การบริการ การท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้อง สนับสนุน หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม

(๕) เขตพื้นที่เพื่อการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ให้ใช้เพื่อการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ จัดตั้งป่าชุมชน หรือบริเวณที่สงวนไว้ให้ชุมชนดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน

การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสัดส่วนของพื้นที่แต่ละเขต ศักยภาพของดิน สภาพพื้นที่และการใช้ประโยชน์ สภาพแวดล้อม วิถีชีวิตของชุมชน และการขยายตัวของชุมชนในอนาคต

๒) ประกาศกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน มิให้ใช้บังคับแก่เจ้าของที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นอยู่ก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินเช่นนั้นต่อไป [๖๑๐]

๓) ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้เกษตรกร สถาบันเกษตรกร หรือบุคคลที่มีที่ดินไม่เพียงพอแก่การครองชีพและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพเสริมหรือประกอบกิจการอื่นที่เป็นกิจการสนับสนุนหรือกิจการเกี่ยวเนื่องได้ โดยเพื่ออยู่อาศัยและประกอบเกษตรกรรมไม่เกิน ๕๐ ไร่ การประกอบเกษตรกรรมเป็นอาชีพเสริมไม่เกิน ๒๐ ไร่ การประกอบ

โดยให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดูแลรักษา หรือได้รับอนุญาตให้มีการใช้หรือทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินร่วมกันประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมทุกห้าปีนับแต่วันที่มีการประกาศเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และในกรณีที่เห็นว่าสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการปรับปรุงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและเสนอคณะกรรมการพิจารณาประกาศกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินใหม่ต่อไป

มาตรา ๔๓ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ ดูแลรักษา หรือได้รับอนุญาตให้มีการใช้หรือทำประโยชน์ในที่ดินร่วมกันสำรวจและทำการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาก่อนเสนอให้คณะกรรมการออกประกาศกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป

ประกาศกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่ซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกัน และให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของประกาศดังกล่าว และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนำประกาศเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์และสื่ออื่น ๆ รวมทั้งปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบริเวณชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ

ประกาศกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน มิให้ใช้บังคับแก่เจ้าของที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นอยู่ก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินเช่นนั้นต่อไป

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจและรังวัดที่ดิน แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

(๒) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว ในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

(๓) ขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

[๖๑๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖๐๙), ข้างต้น

กิจการสนับสนุนหรือกิจการเกี่ยวเนื่อง ไม่เกิน ๕๐ ไร่ การจัดให้เช่าเพื่ออยู่อาศัยและกิจการที่เกี่ยวข้องสนับสนุน หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตพื้นที่ชุมชน ไม่เกิน ๕ ไร่ [๖๑๑]

๔) ที่ดินรัฐหรือที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดิน คือ ให้สิทธิการเช่า หรือเข้าทำประโยชน์เท่านั้น มิให้กรรมสิทธิ์เพื่อความสอดคล้องกับนโยบายการจัดที่ดินของรัฐที่มุ่งเน้นการจัดที่ดินในลักษณะที่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ เพื่อป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดิน กรณีที่ดินเอกชน คือ ให้สิทธิการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ [๖๑๒]

---

[๖๑๑] มาตรา ๔๔ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกร สถาบันเกษตรกร หรือบุคคลที่มีที่ดินไม่เพียงพอแก่การครองชีพและประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมเป็นอาชีพเสริมหรือประกอบกิจการอื่นที่เป็นกิจการสนับสนุนหรือกิจการเกี่ยวเนื่องได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินตามประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับการจัดให้ผู้ถือครองที่ดินอยู่เดิมเพื่อเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและประกอบเกษตรกรรม หรือกิจการสนับสนุนหรือกิจการเกี่ยวเนื่อง

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับการจัดให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่ออยู่อาศัยและประกอบเกษตรกรรม

(๓) จำนวนที่ดินไม่เกินยี่สิบไร่ สำหรับการจัดให้บุคคลใดเช่า หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นอาชีพเสริม

(๔) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับการจัดให้บุคคลใดเช่าเพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือกิจการเกี่ยวเนื่อง

(๕) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าไร่ สำหรับการจัดให้บุคคลเช่าเพื่ออยู่อาศัยและประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องสนับสนุน หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม ในเขตพื้นที่ชุมชน

(๖) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า หรือให้หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรและหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ

กรณีผู้ถือครองที่ดินอยู่เดิมตาม (๑) ได้ลงทุนประกอบเกษตรกรรมหรือกิจการอื่นที่เป็นกิจการสนับสนุนหรือกิจการเกี่ยวเนื่องที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่แล้ว เกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าตามจำนวนที่ถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่ได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น และให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ระยะเวลาในการจัดที่ดินให้ผู้ถือครองที่ดินดังกล่าวเช่าเพื่อประกอบการเกษตรที่ได้ลงทุนไว้แล้วต่อไป

[๖๑๒] มาตรา ๔๖ ในการจัดที่ดินตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ ต้องจัดให้สอดคล้องกับเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้มีการจำแนกไว้ในแต่ละเขตปฏิรูปที่ดิน และกรณีที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาจากที่ดินของรัฐหรือเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้โอนสิทธิในที่ดิน ให้จัดให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ และในการจัดที่ดินให้ผู้ถือครองที่ดิน เกษตรกร สถาบันเกษตรกร หรือหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔๔ (๑) (๒) และ (๖)

๕) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อประกอบกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะของประเทศ ได้แก่ กิจการปิโตรเลียม กิจการระบบโครงข่ายพลังงาน กิจการพลังงานหมุนเวียน กิจการแร่ กิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ และโครงการของรัฐด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งและระบบโลจิสติกส์ ด้านโครงข่ายระบบโทรคมนาคม และโครงการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการ โดยจะต้องชำระค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และดำเนินการเยียวยาหรือจ่ายค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบนั้น [๖๑๓]

อาจกำหนดให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามเนื้อที่และจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามพระราชบัญญัตินี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ

[๖๑๓] มาตรา ๔๗ ในกรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ด้านพลังงาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ให้คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อประกอบกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะของประเทศได้ ไม่ว่าที่ดินดังกล่าวจะอยู่ในเขตที่ดินที่ได้จำแนกไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ใด ทั้งนี้ ในการพิจารณาให้คำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติ ประโยชน์แก่เกษตรกร และประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้มีระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในการขออนุญาตประกอบกิจการ และให้ถือว่าผู้ได้รับอนุญาตให้ประโยชน์ที่ดินตามวรรคหนึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินและในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ชำระค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่กำหนด ให้ถือว่าได้ชำระค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยในกฎกระทรวงดังกล่าวอย่างน้อยจะต้องกำหนดประเภทของกิจการหรือโครงการ เนื้อที่ และมูลค่าของการดำเนินกิจการที่คณะกรรมการต้องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีก่อนพิจารณาอนุญาต หรือที่คณะกรรมการมีอำนาจมอบให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอนุญาตแทนได้ และการตรวจสอบการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

มาตรา ๔๘ ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๔๗ ต้องชำระค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่ ส.ป.ก. กำหนด และในกรณีที่พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตมีผู้ได้รับการจัดที่ดินไว้ก่อนแล้ว ให้ ส.ป.ก. จัดให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเยียวยา หรือจ่ายค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสในการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบนั้นตามจำนวนที่เหมาะสม และกรณีที่ผู้ได้รับการจัดที่ดินเดิมไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อีก ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเพิกถอนสิทธิในการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเมื่อผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินได้ดำเนินการเยียวยาหรือจ่ายค่าชดเชยการเสียโอกาสในการใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว

ค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้นำส่งเข้ากองทุน

๔.๔.๗.๓ ส่วนที่ ๓ การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

๑) ผู้ได้รับการจัดที่ดินและผู้รับโอนสิทธิในที่ดิน ต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่ได้มีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตหรือที่กำหนดไว้ในสัญญา ตลอดจนการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในที่ดินที่กำหนดเป็นเขตพื้นที่เกษตรกรรม จะต้องได้รับเห็นชอบจากปฏิรูปที่ดินจังหวัด หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ส.ป.ก. มีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ ไม่ใช้บังคับแก่เจ้าของที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นอยู่ก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินเช่นนั้นต่อไป [๖๑๔]

๒) สิทธิการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เป็นสิทธิเฉพาะตัว สามารถโอนสิทธิให้แก่ทายาทหรือตกทอดทางมรดก หรือนำไปเป็นหลักประกันได้ตามประกาศที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด โดยทายาทต้องมีคุณสมบัติและต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง [๖๑๕]

อัตราค่าตอบแทนและค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสในการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยต้องกำหนดให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการขอใช้ประโยชน์ในที่ดิน ผลประโยชน์ที่เกิดแก่สาธารณะ และผลกระทบต่อผู้ได้รับการจัดที่ดินไว้ก่อน

[๖๑๔] มาตรา ๔๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๓ วรรคสาม ผู้ได้รับการจัดที่ดินและผู้รับโอนสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่ได้มีการจำแนกไว้ในประกาศกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตหรือตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเช่า เช่าซื้อ หรือให้เข้าทำประโยชน์ที่ทำไว้กับ ส.ป.ก.

การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในที่ดินที่กำหนดเป็นเขตพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อใช้ในการประกอบเกษตรกรรมหรือกิจการเกี่ยวเนื่องที่ไม่ใช่อุตสาหกรรมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากปฏิรูปที่ดินจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งอย่างน้อย ต้องมีหนังสือรับรองจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการก่อสร้างอาคารและการดำเนินการไม่มีผลกระทบต่อการประกอบเกษตรกรรม

ในกรณีที่ผู้ได้รับการจัดที่ดินและผู้รับโอนสิทธิในที่ดินฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิในการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ตามแต่จะเห็นสมควร และนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินต่อไป

[๖๑๕] มาตรา ๕๐ สิทธิการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ ตามมาตรา ๔๔ เป็นสิทธิเฉพาะตัว

การโอนสิทธิตามวรรคหนึ่งให้แก่ทายาทหรือตกทอดทางมรดก หรือนำไปเป็นหลักประกัน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การกำหนดหลักเกณฑ์ตามวรรคสองอย่างน้อยต้องกำหนดให้ทายาทที่มีสิทธิรับโอนจะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามเงื่อนไขที่ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินได้รับด้วยตนเอง หากไม่มีทายาทที่มีคุณสมบัติหรือยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขยื่นคำขอรับโอนสิทธิภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินสองปี ให้ ส.ป.ก. เพิกถอนสิทธิดังกล่าว เพื่อนำไปใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินต่อไป และกรณีมีการนำสิทธิไปเป็นหลักประกัน หากผู้ได้รับสิทธิไม่ชำระหนี้ ให้ ส.ป.ก. เพิกถอนสิทธิดังกล่าวและดำเนินการคัดเลือกผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามมาตรา ๔๔ และยินยอมชำระหนี้เข้ารับสิทธิในที่ดินแทน หรือดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้อื่นที่เหมาะสมก่อนที่จะมีการบังคับหลักประกัน

๓) กรณีผู้ได้รับสิทธินำสิทธิไปเป็นหลักประกัน และไม่ชำระหนี้ ก่อนที่จะมีการบังคับหลักประกันให้ ส.ป.ก. เพิกถอนสิทธิและคัดเลือกผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินและยินยอมชำระหนี้เข้ารับสิทธิในที่ดินแทน หรือดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ กรณีมีผู้ประสงค์จะเข้าชำระหนี้แทนหลายคน จะคัดเลือกจากผู้ที่ไม่มีที่ดินเพียงพอแก่การครองชีพและมีภูมิลำเนาในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นอันดับ [๖๑๖]

๔) ห้ามทำการแบ่งแยกหรือโอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปยังผู้อื่น เว้นแต่เป็นการแบ่งแยกและโอนให้แก่ทายาทหรือตกทอดทางมรดก หรือการโอนให้แก่เกษตรกร หรือผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการสนับสนุนหรือกิจการเกี่ยวเนื่อง สถาบันเกษตรกร หรือโอนไปยัง ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และสามารถกำหนดการโอนหรือตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทแตกต่างจากลำดับชั้นที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้ กำหนดขนาดเนื้อที่ที่จะทำการแบ่งแยก และการตรวจสอบคุณสมบัติของเกษตรกร และผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการสนับสนุนหรือกิจการเกี่ยวเนื่อง ทั้งนี้ หากผู้รับโอนที่ดิน ไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันเกิน ๓ ปี หลังจากที่ได้รับโอนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนด จะต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร หรือบุคคลผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพเสริม หรือบุคคลประกอบกิจการสนับสนุนหรือกิจการเกี่ยวเนื่อง มิเช่นนั้น ส.ป.ก. มีอำนาจเวนคืน เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินต่อไป [๖๑๗]

ผู้ที่จะเข้ารับสิทธิในที่ดินแทนตามวรรคสองต้องถือครองที่ดินไม่เกินขนาดการถือครองที่ดินที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔ และจะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วยตนเอง และในกรณีที่มีผู้ที่ยื่นความประสงค์จะชำระหนี้แทนหลายคน ให้ ส.ป.ก. คัดเลือกจากผู้ที่มีที่ดินไม่เพียงพอแก่การครองชีพและมีภูมิลำเนาในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นอันดับแรก

[๖๑๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖๑๕), ข้างต้น

[๖๑๗] มาตรา ๕๑ ที่ดินที่บุคคลได้รับตามพระราชบัญญัตินี้และต่อมาได้มาซึ่งโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะทำการแบ่งแยกหรือโอนไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการแบ่งแยกและโอนให้แก่ทายาทหรือตกทอดทางมรดก หรือการโอนให้แก่เกษตรกร หรือผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการสนับสนุนหรือกิจการเกี่ยวเนื่อง สถาบันเกษตรกร หรือโอนไปยัง ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

เกษตรกรและผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการสนับสนุนหรือกิจการเกี่ยวเนื่องที่มีสิทธิรับโอนที่ดินตามวรรคหนึ่ง ต้องถือครองที่ดินไม่เกินขนาดการถือครองที่ดินที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๔๔ และจะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วยตนเอง

ห้ามมิให้นายทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลอื่นผู้มีอำนาจตามกฎหมายจดทะเบียนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะมีหนังสือรับรองจาก ส.ป.ก.

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดการโอนให้แก่ทายาทหรือตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทแตกต่างจากลำดับชั้นที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้ และอย่างน้อยต้องกำหนดขนาดของเนื้อที่ที่จะทำการแบ่งแยกให้แก่ทายาท การดำเนินการในกรณีที่ทายาทไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วยตนเอง และการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับโอนตามวรรคสอง

มาตรา ๕๒ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้รับโอนที่ดินตามมาตรา ๕๑ ไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ติดต่อกันเกินสามปีหลังจากที่ได้รับโอนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง จะต้องดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร หรือบุคคลตามที่กำหนด

๕) ผู้ได้รับการจัดที่ดิน หรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ไม่ประสงค์จะเข้าทำประโยชน์หรือใช้ที่ดินอีกต่อไป หรือประสงค์จะโอนที่ดินคืนแก่ ส.ป.ก. ให้ ส.ป.ก. รับคืนที่ดินนั้น โดยจ่ายค่าชดเชยการลงทุนในการพัฒนาที่ดิน หรือค่าซื้อ หรือค่าเช่าซื้อที่ดิน ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง [๖๑๘]

๔.๔.๘ หมวด ๕ การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

๔.๔.๘.๑ การกำหนดเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม แบ่งออกเป็น ๒ กรณี คือ

๑) การจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินแล้วเสร็จ ให้ถือว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

๒) การออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่เกษตรกรรม (นอกเขตปฏิรูปที่ดิน) เป็นเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

๔.๔.๘.๒ วิธีการกำหนดเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

๑) กรณีในเขตปฏิรูปที่ดิน คือ ส.ป.ก. จังหวัด ร่วมกับสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดร่วมกันพิจารณาบริเวณที่เหมาะสม แล้วให้ ส.ป.ก. จังหวัด จัดทำโครงการเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ เสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ ต้องจัดให้มีการรับฟังความเห็นของผู้ได้รับสิทธิในการจัดที่ดิน [๖๑๙]

ไว้ในมาตรา ๔๔ (๓) หรือ (๔) ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่ได้รับหนังสือแจ้งจาก ส.ป.ก. หากไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

ห้ามมิให้ผู้รับโอนที่ดินตามวรรคหนึ่ง ใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้นับจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งจาก ส.ป.ก.

[๖๑๘] มาตรา ๕๓ ในกรณีที่ผู้ได้รับการจัดที่ดินตามมาตรา ๔๔ ซึ่งยังไม่ได้มาซึ่งโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และได้ทำการพัฒนาที่ดิน หรือผู้ได้มาซึ่งโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๕๑ ไม่ประสงค์ที่จะเข้าทำประโยชน์ หรือใช้ที่ดินอีกต่อไป หรือประสงค์จะโอนที่ดินคืนแก่ ส.ป.ก. หากคณะกรรมการเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการนำที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรรายอื่น ให้ ส.ป.ก. รับคืนที่ดินนั้นโดยจ่ายค่าชดเชยการลงทุนในการพัฒนาที่ดินแก่ผู้ได้รับการจัดที่ดินตามมาตรา ๔๔ หรือค่าซื้อ หรือค่าเช่าซื้อที่ดินที่ได้ชำระแล้วแก่บุคคลตามมาตรา ๕๑ ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

[๖๑๙] มาตรา ๕๔ ในเขตปฏิรูปที่ดิน หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดร่วมกับสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาเห็นว่าเขตที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินบริเวณใดเหมาะสมในการจัดระบบน้ำ เพื่อเกษตรกรรมหรือจัดรูปที่ดิน ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจัดทำโครงการเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอแผนงานและโครงการ ตลอดงบประมาณค่าใช้จ่ายให้คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติ

การจัดทำโครงการตามวรรคหนึ่งต้องจัดให้มีการรับฟังความเห็นของผู้ได้รับสิทธิในการจัดที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดิน แสดงแนวเขตพื้นที่ที่ประสงค์จะจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม หรือจัดรูปที่ดิน ประเภทของเกษตรกรรม ความคุ้มค่าในการดำเนินการและประมาณการงบประมาณที่จะขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากงบประมาณของ ส.ป.ก. หรือกองทุน

เมื่อคณะกรรมการอนุมัติโครงการ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเสนอโครงการให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเพื่อจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วย

๒) กรณีนอกเขตปฏิรูปที่ดิน คือ ส.ป.ก. ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำรวจพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือพื้นที่ที่รัฐได้ลงทุนจัดทำโครงสร้างพื้นฐานด้านการชลประทานไว้แล้ว ซึ่งรัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาแล้วเห็นว่าเหมาะสมจะกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ให้เสนอคณะรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม [๖๒๐]

๔.๔.๘.๓ ผลของการกำหนดเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

๑) ในเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ให้ใช้ประโยชน์เพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือประกอบกิจการสนับสนุนหรือกิจการเกี่ยวเนื่อง และการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดต้องได้รับความเห็นชอบจากปฏิรูปที่ดินจังหวัด [๖๒๑]

การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้ถือว่ามติของคณะกรรมการเป็นมติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และให้ถือว่าแนวเขตปฏิรูปที่ดินเป็นแนวเขตสำรวจการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน แล้วแต่กรณี

เพื่อประโยชน์ในการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินตามมาตรานี้ ให้ถือว่า ส.ป.ก. เป็นเจ้าของที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำหรับที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์หรือไม่มีผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และในกรณีที่มีที่ดินที่ได้มาจากการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดิน ให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นของ ส.ป.ก. เพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินต่อไป

เมื่อดำเนินการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดินเสร็จ ให้ถือว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยให้ถือแนวเขตในการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือแนวเขตการจัดรูปที่ดินเป็นแนวเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนำประกาศเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์และสื่ออื่น ๆ รวมทั้งปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบริเวณชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ

การบริหารจัดการระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวนอกจากต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้นำบทบัญญัติและบทกำหนดโทษในกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

[๖๒๐] มาตรา ๕๕ ในกรณีที่รัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าพื้นที่เกษตรกรรมใดเหมาะสมจะกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองเกษตรกรรม ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

การกำหนดเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ ส.ป.ก. ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำรวจพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือพื้นที่ที่รัฐได้ลงทุนจัดทำโครงสร้างพื้นฐานด้านการชลประทานไว้แล้ว

ในกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายกฎกระทรวงนั้นด้วย และให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎกระทรวง

[๖๒๑] มาตรา ๕๖ ในเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือประกอบกิจการสนับสนุนและกิจการเกี่ยวเนื่อง และให้นำความในมาตรา ๔๙ วรรคสองมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

๒) หากเจ้าของที่ดินไม่ใช้ประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ข้างต้น ติดต่อกันเกิน ๓ ปี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินต่อไป ทั้งนี้ ไม่ให้ใช้บังคับแก่เจ้าของที่ดินที่ใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นอยู่ก่อนการกำหนดให้เป็นเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และประสงค์ใช้ที่ดินเพื่อการนั้นต่อไป [๖๒๒]

๓) เจ้าของที่ดินภายในเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือในการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดิน การจัดทำระบบสาธารณูปโภค การช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนฯ เช่นเดียวกับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน [๖๒๓]

๔.๔.๙ หมวด ๖ มาตรการทางปกครอง มีการยกเลิก หมวด ๕ บทกำหนดโทษตามกฎหมายเดิม เพื่อความสอดคล้องตามมาตรา ๗๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

๔.๔.๙.๑ เข้าไปสำรวจหรือตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรมหรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่น ๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก [๖๒๔]

๔.๔.๙.๒ สั่งให้งดเว้นการกระทำ แก้ไข ปรับปรุง ยึด รื้อถอน ทำลาย กระทำการอื่นใดออกจากพื้นที่ เรียกให้มาให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบพยานหลักฐาน [๖๒๕]

หากปรากฏว่าเจ้าของที่ดินไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งติดต่อกันเกินสามปีนับแต่ได้รับหนังสือแจ้งจาก ส.ป.ก. ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่เจ้าของที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการอื่นที่ไม่ใช่การประกอบเกษตรกรรมหรือประกอบกิจการสนับสนุนและกิจการเกี่ยวเนื่องอยู่ก่อนการกำหนดให้เป็นเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้และประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินเช่นนั้นต่อไป

[๖๒๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖๒๑), ข้างต้น

[๖๒๓] มาตรา ๕๗ เจ้าของที่ดินภายในเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือในการจัดทำระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดรูปที่ดิน การจัดทำระบบสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์แก่การประกอบเกษตรกรรมหรืออำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรที่ประกอบเกษตรกรรม การส่งเสริมและปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต คุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนการช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนเพื่อยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตเช่นเดียวกับเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

[๖๒๔] มาตรา ๕๘ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดินหรือเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขในการอนุญาตหรือตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเช่า เช่าซื้อ หรือให้เข้าทำประโยชน์ที่ทำไว้กับ ส.ป.ก. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่และอำนาจเข้าไปสำรวจหรือตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินหรือเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก

[๖๒๕] มาตรา ๕๙ ผู้ใดครอบครองหรือใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดินหรือเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขในการอนุญาตหรือตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเช่า เช่าซื้อ หรือให้เข้าทำประโยชน์ที่ทำไว้กับ ส.ป.ก. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

๔.๔.๙.๓ ออกคำสั่งปรับบังคับการ ไม่เกินวันละ ๕๐,๐๐๐ บาท ตลอดระยะเวลาที่มีการฝ่าฝืน หากไม่เห็นด้วยสามารถอุทธรณ์ต่อเลขาธิการ ส.ป.ก. [๖๒๖]

๔.๔.๙.๔ สิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดในเขตปฏิรูปที่ดินให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน [๖๒๗]

---

(๑) สั่งให้งดเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน

(๒) สั่งให้แก้ไข ปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามระยะเวลาที่กำหนด

(๓) ยึด รื้อถอน ทำลาย หรือกระทำการอื่นใดกับสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอุปสรรคแก่การปฏิรูปที่ดิน ในกรณีที่ไม่ปรากฏว่ามีผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๔) สั่งให้ผู้ครอบครองที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้ว ไม่เห็นชอบกับคำร้อง งดเว้นกระทำการใด ๆ และออกจากพื้นที่ภายในเวลาที่กำหนด

(๕) สั่งให้ผู้ครอบครองที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้ว ไม่เห็นชอบกับคำร้อง รื้อถอน ทำลาย หรือกระทำการอื่นใด แก่สิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

(๖) มีหนังสือเรียกให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดิน

[๖๒๖] มาตรา ๖๐ ในกรณีที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามมาตรา ๕๙ (๑) (๒) (๔) หรือ (๕) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งปรับบังคับการได้ไม่เกินวันละห้าหมื่นบาท ตลอดระยะเวลาที่มีการฝ่าฝืน และรายงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อพิจารณาสั่งเพิกถอนการอนุญาตหรือสิทธิในการเช่า เช่าซื้อ หรือการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามแต่จะเห็นสมควร หรือเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกคำสั่งให้รื้อถอน ทำลายหรือกระทำการอื่นใด แก่สิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่อยู่บนที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดิน แล้วแต่กรณีโดยมิชักช้า

ในกรณีที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งปรับบังคับการของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือคำสั่งให้รื้อถอน ทำลาย หรือกระทำการอื่นใดของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้นำมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับต่อไป

พนักงานเจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใดให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ค่าปรับบังคับการที่จัดเก็บได้ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำส่งเข้าเป็นเงินรายได้ของกองทุน เพื่อใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

[๖๒๗] มาตรา ๖๑ ในกรณีที่การฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งอื่นใดขึ้นในเขตปฏิรูปที่ดิน และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นว่าสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งอื่นใดนั้นไม่เป็นอุปสรรคกับการปฏิรูปที่ดิน หรือสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินได้ จะไม่ใช้อำนาจสั่งให้ทำลายหรือรื้อถอนก็ได้ ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การพิจารณาของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนกับความคุ้มค่าในการนำมาใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินโดยไม่ต้องสั่งให้รื้อถอน

๔.๔.๙.๕ การดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใด อาจร้องขอพนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับความมั่นคงช่วยดำเนินการตามความจำเป็นก็ได้ [๖๒๘]

๔.๔.๙.๖ สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของปฏิรูปที่ดินจังหวัด คำสั่งปรับบังคับการ คำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยกำหนดให้คำวินิจฉัยของเลขาธิการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นที่สุด [๖๒๙]

๔.๔.๑๐ บทเฉพาะกาล

๔.๔.๑๐.๑ ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการสำรวจที่ดินของรัฐที่คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติอนุมัติให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แล้วเสร็จภายใน ๕ ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ [๖๓๐]

๔.๔.๑๐.๒ ส.ป.ก. ดำเนินการสำรวจและจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดินและจัดที่ดินให้สอดคล้องกับการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน ๕ ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ [๖๓๑]

๔.๔.๑๐.๓ ผู้ได้รับสิทธิการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม หรือเพื่อใช้สำหรับกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๖/๒๕๕๙ และที่ ๓๑/๒๕๖๐ อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ประโยชน์นั้นยังอยู่เท่าที่ยังดำเนินการอยู่ หรือจนกว่าจะครบกำหนดตามสัญญา หรือสิ้นผลด้วยเหตุอื่น แต่หาก ส.ป.ก. เห็นว่าการใช้ประโยชน์ดังกล่าวไม่สอดคล้องหรือขัดกับการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในสาระสำคัญ

---

[๖๒๘] มาตรา ๖๒ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งอื่นใดที่อยู่บนที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดิน อาจร้องขอให้พนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับความมั่นคงช่วยดำเนินการตามความจำเป็นก็ได้

[๖๒๙] มาตรา ๖๔ ผู้ใดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามมาตรา ๔๙ วรรคสองหรือคำสั่งปรับบังคับการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ให้อุทธรณ์ต่อเลขาธิการภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง เว้นแต่กรณีที่เลขาธิการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ผู้ใดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่สั่งตามมาตรา ๓๑ วรรคสามหรือมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

คำวินิจฉัยของเลขาธิการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้เป็นที่สุด

[๖๓๐] มาตรา ๗๐ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการสำรวจที่ดินของรัฐที่คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติอนุมัติให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แล้วเสร็จภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

[๖๓๑] มาตรา ๗๑ วรรคสาม ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการสำรวจและจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง และจัดที่ดินให้สอดคล้องกับการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้แล้วเสร็จภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มีอำนาจสั่งให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หากไม่ยินยอม ส.ป.ก. มีอำนาจเพิกถอนสิทธิทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไปได้ [๖๓๒]

๔.๔.๑๐.๔ ผู้ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินด้านพลังงาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๑/๒๕๖๐ อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตแล้วต่อไปได้ เท่าที่กิจการหรือโครงการยังดำเนินอยู่หรือจนกว่าความยินยอมหรือการได้รับอนุญาตจะสิ้นผลด้วยเหตุอื่น [๖๓๓]

---

[๖๓๒] มาตรา ๗๒ ในการจัดที่ดินตามมาตรา ๗๑ ให้ผู้ได้รับสิทธิการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่ได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ต่อไปได้เท่าที่กิจการหรือโครงการยังดำเนินการอยู่ หรือจนกว่าจะครบกำหนดตามสัญญาหรือจนกว่าการเช่า เช่าซื้อ หรือการเข้าทำประโยชน์จะสิ้นผลด้วยเหตุอื่น แต่หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นว่าการใช้ประโยชน์ดังกล่าว ไม่สอดคล้องหรือขัดกับการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในสาระสำคัญ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจสั่งให้ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด หากผู้ได้รับสิทธิไม่ยินยอมปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิการเช่า เช่าซื้อ หรือการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามแต่จะเห็นสมควรเพื่อนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

ในการจัดที่ดินตามวรรคหนึ่ง หากปรากฏว่าผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินมิใช่ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพิกถอนสิทธิการเช่า เช่าซื้อ หรือการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว และนำไปจัดให้ผู้ที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่จริงตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

[๖๓๓] มาตรา ๗๓ ให้ผู้ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อประโยชน์ด้านพลังงาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตแล้วต่อไปได้ เท่าที่กิจการหรือโครงการยังดำเนินการอยู่หรือจนกว่าการให้ความยินยอม หรือการได้รับอนุญาตจะสิ้นผลด้วยเหตุอื่น

๔.๔.๑๐.๕ กำหนดบทเร่งรัดให้ออกอนุบัญญัติให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ไม่ใช้บังคับแก่การออกกฎกระทรวงกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่ต้องดำเนินการตามความพร้อมและความจำเป็นในแต่ละกรณี [๖๓๔]

[๖๓๔] มาตรา ๗๕ การดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่การออกกฎกระทรวงกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่ต้องดำเนินการตามความพร้อมและความจำเป็นในแต่ละกรณี

บทที่ ๕
ปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา

เมื่อพิจารณาจากผลการศึกษาประวัติความเป็นมาของการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติต่าง ๆ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและจัดทำร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ การเสนอร่างกฎหมายและ/หรือกฎ ความเป็นมาและกระบวนการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... และสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... แล้ว ผู้เขียนจึงได้ทำการรวบรวมปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

๕.๑ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ แบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

๕.๑.๑ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถกล่าวถึงได้ดังต่อไปนี้

๕.๑.๑.๑ ปัญหาการกำหนดและผลการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน มีดังต่อไปนี้

๑) ปัญหาความล่าช้าในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากต้องผ่านการพิจารณาและเห็นชอบจากองค์กรและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหลายองค์กรและหน่วยงาน [๖๓๕] ส่งผลต่อกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะการจัดซื้อที่ดินที่ต้องดำเนินการจัดซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน [๖๓๖] เกิดความล่าช้า และในที่สุดเจ้าของที่ดินเปลี่ยนใจไม่ขายที่ดินให้ ส.ป.ก. อีกต่อไป

กระบวนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวมารวมถึงการปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้ดำเนินการโดยถือเขตอำเภอเป็นหลัก ให้คงเหลือเฉพาะพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วย เนื่องจากราษฎรในพื้นที่นอกเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินแต่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินได้รับความเดือดร้อน ไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวไปขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

---

[๖๓๕] มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๕

[๖๓๖] คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) บันทึกเรื่อง อำนาจในการจัดซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๗๖๙/๒๕๕๓)

ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ [๖๓๗] และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตปฏิรูปที่ดินไว้โดยเฉพาะ [๖๓๘]

๒) ปัญหาการห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินภายในระยะเวลา ๓ ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ [๖๓๙] เป็นการจำกัดสิทธิในที่ดินของเอกชนเกินสมควร

๓) ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ในการเข้าตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม การทำประโยชน์ หรือกิจการอื่นในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน [๖๔๐] ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญา ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดให้กำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดที่ร้ายแรง เนื่องจากการขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนอย่างร้ายแรง

๔) ปัญหาเกี่ยวกับผลทางกฎหมายภายหลังพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ ได้แก่ ปัญหาความไม่สอดคล้องของท้องที่การปกครองและแนวเขตตามแผนที่แนบท้าย ปัญหาความถูกต้องของชื่อท้องที่การปกครองและแนวเขตท้องที่ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงท้องที่และแนวเขตการปกครองภายหลังจากที่กฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายมีผลใช้บังคับแล้ว ปัญหาการทับซ้อนของกฎหมายในพื้นที่เดียวกัน [๖๔๑]

๕.๑.๑.๒ ปัญหาการจัดหาและนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แบ่งได้ดังต่อไปนี้

๑) ที่ดินของรัฐ

๑.๑) ปัญหาการใช้และตีความนิยาม “ที่ดินของรัฐ” ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ส.ป.ก. จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ หน้าที่ และอำนาจในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม [๖๔๒] ซึ่งส่วนหนึ่งของ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” คือ การจัดหาและนำเอาที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดิน

---

[๖๓๗] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) บันทึกเรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗)

[๖๓๘] คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) บันทึกเรื่อง การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๔๖)

[๖๓๙] พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๘

[๖๔๐] พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔๗ ประกอบมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๗

[๖๔๑] ปัญหาในข้อนี้ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๓ ข้อ ๓.๘.๑.๒

[๖๔๒] พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ มาตรา ๘ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ส.ป.ก. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒

ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ มาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ [๖๔๓] แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า ส.ป.ก. ไม่อาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีลักษณะต่อเนื่องหรือเป็นการถาวร ไม่ใช่เรื่องชั่วคราวดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ [๖๔๔]และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจ ส.ป.ก. ขอใช้ที่ดิน เพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอาศัยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้

นอกจากที่กล่าวมา ปัจจุบัน กรมป่าไม้ เป็นส่วนราชการภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๒๓ (๗/๑) แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเพิ่มเติมโดยผลของพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ตามพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติให้อธิบดีกรมป่าไม้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น อำนาจในการอนุญาตดังกล่าวจึงไม่เป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามที่ปรากฏในนิยาม “ที่ดินของรัฐ” ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อีกต่อไป

๑.๒) ปัญหาการจัดหาและนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีดังต่อไปนี้

๑.๒.๑) ปัญหาการนับระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพและระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถูกถอนสภาพ

แม้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันใน ๒ กรณี คือ กรณีที่ ๑ พลเมือง

---

[๖๔๓] พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” “ที่ดินของรัฐ”

[๖๔๔] บันทึกเรื่อง อำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗) (เรื่องเสร็จที่ ๔๗๓/๒๕๒๔)

เลิกใช้ประโยชนในที่ดินหรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และกรณีที่ ๒ เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ [๖๔๕] แต่พะราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพและระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าวของ ส.ป.ก. ไว้ ในทางปฏิบัติจึงต้องพิจารณาว่า องค์ประกอบในการถอนสภาพที่ดินครบตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ เมื่อใด พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อนั้น และเมื่อ ส.ป.ก. นำที่ดินที่ถูกถอนสภาพดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเมื่อใด ที่ดินย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เมื่อนั้น

๑.๒.๒) ปัญหาการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกัน ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถูกถอนสภาพ

ในกรณีที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันถูกถอนสภาพแล้ว แต่ ส.ป.ก. ยังไม่ดำเนินการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ที่ดินยังคงอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) วินิจฉัยว่า ส.ป.ก. มีหน้าที่ต้องดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว [๖๔๖] จนกว่า ส.ป.ก. จะดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงสามารถเข้าไปดำเนินการได้ [๖๔๗] โดยในระหว่างช่วงเวลาดังกล่าวย่อมส่งผลให้ ส.ป.ก. ต้องเข้าไปดูแลรักษา รวมตลอดถึงการคุ้มครองป้องกัน และอาจเป็นปัญหาในการใช้และจัดหาประโยชน์ รวมถึงการอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน ว่าต้องเป็นไปตามกฎหมายใด เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยจะได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถูกถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย [๖๔๘]

---

[๖๔๕] บันทึกเรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗)

[๖๔๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖๔๕), ข้างต้น

[๖๔๗] บันทึกเรื่อง หารือเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการตามกฎหมายอื่น (เรื่องเสร็จที่ ๓๔๓/๒๕๔๕)

[๖๔๘] บันทึกเรื่อง การขอใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูป (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๐/๒๕๓๙)

๑.๒.๓) ปัญหาอำนาจในการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดหาและนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ มีมติให้แก้ไขมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ วาระที่ ๕ เรื่องที่ ๕.๑ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดแนวทางการพิจารณายกเลิกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยแก้ไขเป็นให้ ส.ป.ก. เป็นผู้พิจารณาให้ได้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินซึ่งพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว โดยอาศัยความเห็นของสภาตำบลหรือองค์การบริหารสวนตำบล อำเภอ และจังหวัด ซึ่งเป็นความเห็นที่สอดคล้องต้องกันว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว และใช้อำนาจ ตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป แต่ในกรณีที่มีความเห็นของหน่วยงานดังกล่าวไม่สอดคล้องกัน ให้นำข้อเท็จจริงในการพิจารณาของแต่ละหน่วยงานเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยต่อไป และต่อมาในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่องที่ ๓.๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้ ส.ป.ก. ศึกษาแนวทางเกี่ยวกับการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และแจ้งให้ ส.ป.ก.จังหวัด รับทราบ เพื่อจะได้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบัน ส.ป.ก. ได้อาศัยที่ได้รับจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดแนวทางปฏิบัติงานการขออนุมัติประสงค์จะนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดถือปฏิบัติแล้ว ตามหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๑๒๙๙ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

เมื่อพิจารณาจากมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและแนวทางปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ดังกล่าว ประกอบหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ ส.ป.ก. จะพบว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม [๖๔๙] ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการจัดหาและนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่สามารถมอบหน้าที่และอำนาจดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดให้สามารถมอบอำนาจหรือมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ได้ การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ และครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ ให้ ส.ป.ก. กำหนดแนวทางปฏิบัติงานการขออนุมัติประสงค์จะนำ

---

[๖๔๙] พะราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ (๑) (๑๒)

ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดถือปฏิบัติ หาก ส.ป.ก. ใช้อำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติงานส่วนใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจส่งผลให้การจัดหาและนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามแนวทางดังกล่าว ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้

๑.๒.๔) ปัญหาผู้มีหน้าที่และอำนาจแสดงความไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ปัญหานี้จะเกิดขึ้นในกรณีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว แต่กระทรวงมหาดไทยประสงค์จะให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า “เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถูกถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย” [๖๕๐] อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ มีมติให้ที่ดินที่ถูกถอนสภาพจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์ โดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหรือไม่เหมาะสมกับการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ให้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไป และ ส.ป.ก. ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติกรณีขออนุมัติไม่ประสงค์จะนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป ว่าต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย ผู้เขียนจึงเห็นว่า ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) กับมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและแนวทางการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ยังไม่สอดคล้องกัน โดยเห็นว่า มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและแนวทางการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ดังกล่าวสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและ ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว

---

[๖๕๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖๔๘), ข้างต้น

๑.๓) ปัญหาการจัดหาและนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีดังต่อไปนี้

๑.๓.๑) ปัญหาการตีความ “ที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ” ซึ่งทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้าม

เดิมที่ดินที่ราชพัสดุตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบด้วยที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ซึ่งทางราชการได้เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้าม [๖๕๑] แต่ในปัจจุบันมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้ ที่ดินที่ราชพัสดุประกอบด้วย ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย จึงเกิดปัญหาในการตีความ “ที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ” ซึ่งทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้าม โดยเฉพาะที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับ (มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่า การสงวนหวงห้ามต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใด เนื่องจากที่ดินเป็นของรัฐ การสงวนหวงห้ามจึงมักเป็นไปในทางปฏิบัติ เช่น จังหวัดหรืออำเภอ หรือส่วนราชการใดอาจประกาศหวงห้ามที่ดินบริเวณใดก็ได้ และบางครั้งก็มิได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการ เพียงแต่มีคำสั่งเป็นการภายในว่า ให้หวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ เป็นที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย และเป็นที่ราชพัสดุ ตามความในมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ หากไม่เป็น “ที่ราชพัสดุ” กระทรวงการคลังต้องให้ความยินยอม เพื่อให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่ อย่างไร และหากกระทรวงการคลังไม่ให้ความยินยอม เนื่องจากเห็นว่า ไม่เป็นที่ราชพัสดุ จึงไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง [๖๕๒] กระทรวงการคลังจึงไม่มีอำนาจให้ความยินยอม ส.ป.ก. ต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะมีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

---

[๖๕๑] บันทึกเรื่อง หารือปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในเขตจังหวัดกาญจนบุรี (ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของราชการทหาร เฉพาะส่วนที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่) (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔) บันทึกเรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔) และบันทึกเรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ (เรื่องเสร็จที่ ๒๕๖-๒๕๗/๒๕๓๘)

[๖๕๒] พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๘

๑.๓.๒) ปัญหาการให้ความยินยอมของกระทรวงการคลังแบบมีเงื่อนไข

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ซึ่งกระทรวงการคลังให้ความยินยอมให้ ส.ป.ก. นำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแบบมีเงื่อนไข เช่น ที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ไม่สมควรนำไปจัดให้ราษฎรโดยวิธีการเช่าซื้อ แต่ให้ออกเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ให้แก่เกษตรกรเท่านั้น [๖๕๓] กระทรวงการคลังมีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๗/๔๒๐๘๐ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๐ อนุญาตให้ ส.ป.ก. นำที่ดินที่ราชพัสดุแปลง สฎ.๘๔๘ เนื้อที่ประมาณ ๓๘๑,๖๙๒ ไร่ ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีเงื่อนไขว่าต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยวิธีการให้เช่าเท่านั้น (ห้ามเช่าซื้อ) และห้ามมิให้โอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ราษฎร และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการนำที่ราชพัสดุไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ระหว่างอธิบดีกรมธนารักษ์และเลขาธิการ ส.ป.ก. เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๗ ส.ป.ก. สามารถนำไปดำเนินการนอกเหนือจากเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ได้หรือไม่ อย่างไร และกระทรวงการคลังมีอำนาจให้ความยินยอมแบบมีเงื่อนไขหรือไม่ โดยหากกระทรวงการคลังไม่มีอำนาจให้ความยินยอมแบบมีเงื่อนไขจะส่งผลอย่างไร

๑.๓.๓) ปัญหาการนับระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพและระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการต้องประกอบด้วยเงื่อนไข ๒ ประการ ประการที่ ๑ มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และประการที่ ๒ กระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแก่ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม พะราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพ และระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวไว้ ในทางปฏิบัติจึงต้องพิจารณาว่า องค์ประกอบในการถอนสภาพที่ดินครบตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ดังกล่าวมาทั้ง ๒ ประเด็น เมื่อใด พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการเมื่อนั้น โดยเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติโครงการและแผนงานที่ชัดเจนตามที่ ส.ป.ก. เสนอ และกระทรวงการคลังให้ความยินยอมแก่ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เมื่อนั้น

---

[๖๕๓] บันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการนำที่ราชพัสดุไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๗

๑.๓.๔) ปัญหาอำนาจในการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดหาและนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อพิจารณาจากหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ ส.ป.ก. จะพบว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม [๖๕๔] ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดหาและนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่สามารถมอบหน้าที่และอำนาจดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดให้สามารถมอบอำนาจหรือมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ได้

๑.๓.๕) ปัญหาที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังมอบอำนาจให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก เลขาธิการ ส.ป.ก. มาดำเนินการให้เช่าตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใด

กระทรวงการคลัง มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค.๐๔๐๓/๑๓๙๔๖ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๑ แจ้งตอบหนังสือ ที่ กส.๐๓๐๔/๑๐๓๔ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ และหนังสือที่ กส.๐๓๐๔/๙๐๙ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ อนุญาตให้นำที่ดินที่ราชพัสดุ จำนวน ๑๑๖ แปลง ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินท้องที่จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดนครนายก และจังหวัดปราจีนบุรี ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ โดยมีเงื่อนไขว่า จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นมิได้ หากเลิกใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องส่งคืนกรมธนารักษ์ และพร้อมกับหนังสือฉบับดังกล่าว กระทรวงการคลังได้มอบให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้นำที่ดินที่ราชพัสดุไปดำเนินการดังกล่าวแทนกระทรวงการคลัง โดยให้มีอำนาจดังต่อไปนี้

๑.๓.๕.๑) จัดที่ดินดังกล่าวให้เช่า หรือบอกเลิกการเช่าให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ ส.ป.ก. มีอำนาจลงนามในสัญญาเช่า หรือบอกเลิกการเช่าแทนกระทรวงการคลัง

๑.๓.๕.๒) ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดประโยชน์ในที่ดินในฐานะผู้ให้เช่า โดยให้ค่าเช่าและผลประโยชน์อื่นที่ได้จากการจัดให้เช่าเป็นของ ส.ป.ก. ทั้งสิ้น

---

[๖๕๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖๔๙), ข้างต้น

๑.๓.๕.๓) การดำเนินการทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ ส.ป.ก. มีอำนาจแทนกระทรวงการคลังในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา ในฐานะโจทก์หรือจำเลยในคดีจนถึงที่สุด และให้มีอำนาจแต่งทนายความ การยอมรับตามที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งเรียกร้อง การถอนฟ้อง การประนีประนอมยอมความ สละสิทธิหรือใช้สิทธิในการอุทธรณ์ฎีกา หรือขอให้พิจารณาคดีใหม่ รับเงินค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับคดีในศาล และให้มีอำนาจดำเนินการบังคับคดีได้ด้วย

๑.๓.๕.๔) หาก ส.ป.ก. เลิกดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจหน้าที่ที่รับมอบสิ้นสุดลง และให้นำที่ดินส่งคืนกระทรวงการคลัง

การวินิจฉัยว่า ที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังมอบอำนาจให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก เลขาธิการ ส.ป.ก. มาดำเนินการให้เช่าตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใด ย่อมส่งผลถึงการโอนกรรมสิทธิ์และ/หรือถอนสภาพที่ดินตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เพื่อนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมในอนาคต

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๒๒๕๓ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๑ หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๘๘๖๘ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ และหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๕๗๗๒ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ที่ ส.ป.ก. ขอให้กรมธนารักษ์นำเสนอกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความยินยอมมอบที่ดินบางส่วนให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดินตามความในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และหนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๓๐๗/๘๐๙๓ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๗ แจ้งให้ ส.ป.ก. รวบรวมข้อมูลส่งให้กรมธนารักษ์เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการตามความในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะพบว่า ปัญหาที่ว่าที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก เลขาธิการ ส.ป.ก. มาดำเนินการให้เช่าตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใด อาจถือเป็นที่ยุติแล้วว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการตามกฎหมาย

๑.๔) ปัญหาการจัดหาและนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในทางปฏิบัติ ส.ป.ก. จะนำเฉพาะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดหาและนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีดังต่อไปนี้

๑.๔.๑) ปัญหาการนับระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะและระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ ส.ป.ก. นำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่วนใหญ่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าไม้ถาวร หรือที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ทางราชการสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการหรือตามกฎหมาย (กรณีที่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) และ (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เคยให้ความเห็นว่าไม่เป็นที่ราชพัสดุ และไม่เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชนของแผ่นดินโดยเฉพาะแต่ยังคงสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้าม [๖๕๕] (ก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ) อย่างไรก็ตาม พะราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนจากที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวไว้ ในทางปฏิบัติจึงนับระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนจากที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เมื่อครบเงื่อนไข ๓ ประการ ประการที่ ๑ มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ประการที่ ๒ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้มีการดำเนินการทำให้ปลอดจากสถานะการเป็นที่ดินที่ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้ และประการที่ ๓ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติโครงการและแผนงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในบริเวณที่ดินดังกล่าว ส่วนระยะเวลาในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะเริ่มต้นพร้อมกับการเปลี่ยนสถานะที่ดินจากที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เนื่องจากองค์ประกอบในการพิจารณาเกี่ยวกับการเปลี่ยนสถานะที่ดินกับการตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตลอดจนการนับระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะที่ดิน และการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของ ส.ป.ก. เป็นองค์ประกอบและระยะเวลาเดียวกัน

๑.๔.๒) ปัญหาอำนาจในการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดหาและนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

เมื่อพิจารณาจากหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ ส.ป.ก. จะพบว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก.

บันทึกเรื่อง หารือปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในเขตจังหวัดกาญจนบุรี (ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของราชการทหารเฉพาะส่วนที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่) (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔) บันทึกเรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ (เรื่องเสร็จที่ ที่ ๒๙๔/๒๕๓๔) และบันทึกเรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ (เรื่องเสร็จที่ ๒๕๖ - ๒๕๗/๒๕๓๘)

ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม [๖๕๖] ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดหาและนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่สามารถมอบหน้าที่และอำนาจดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดให้สามารถมอบอำนาจหรือมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ได้

๑.๔.๓) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

๑.๔.๓.๑) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของที่ดิน และการมีหลายสถานะของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอาจมีสถานะอื่นด้วย เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตป่าไม้ถาวร ที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการและ/หรือตามกฎหมาย โดยในการนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะดังกล่าวทั้งหมด และเปลี่ยนสถานะจากที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาเป็นที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. โดยการนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมักเกิดจากการที่องค์กรและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ได้ทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะต่าง ๆ ตามกฎหมายทั้งหมด ก่อนนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม [๖๕๗] เช่น กรณีที่ดินที่จะนำมาหรือนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีสถานะเป็นทั้งที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตป่าไม้ถาวรและเขตป่าสงวนแห่งชาติ [๖๕๘] หรือมีสถานะเป็นทั้งที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติและที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการตามกฎหมาย [๖๕๙] ส่งผลให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

นอกจากที่กล่าวมา ในทางปฏิบัติการวินิจฉัยว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและมีสถานะที่ดินอื่นด้วยว่า เป็นที่ดินของรัฐที่มีสถานะใด อยู่ในความดูแลรักษา คุ้มครองป้องกัน ใช้ จัดหาประโยชน์ และ/หรือเป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงาน

---

[๖๕๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖๔๙), ข้างต้น

[๖๕๗] บันทึกเรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้ (เรื่องเสร็จที่ ๔๘๘/๒๕๓๑)

[๖๕๘] มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ทบทวนโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ เรื่อง การจำแนกประเภทที่ดินออกจากป่าไม้ถาวร

[๖๕๙] บันทึกเรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการกรมป่าไม้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๖/๒๕๔๐)

ของรัฐใด เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ต้องวินิจฉัย ก่อนดำเนินการเพื่อให้ที่ดินปลอดจากสถานะดังกล่าวตามกฎหมาย และนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม [๖๖๐]

๑.๔.๓.๒) ปัญหาการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และกระบวนการทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะต่าง ๆ ตามกฎหมาย

ในทางปฏิบัติพบว่า มีการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และกระบวนการทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะต่าง ๆ ตามกฎหมาย โดยองค์กรและ/หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะและทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะต่าง ๆ ตามกฎหมาย เป็นจำนวนมาก และมีการปรับปรุงหลายครั้ง ส่งผลให้การดำเนินการทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะต่าง ๆ ตามกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และกระบวนการดังกล่าว ซึ่งอาจเกิดจากความจำเป็นเร่งด่วนในการนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม องค์กรและ/หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดและ/หรือพิจารณาจากหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และ/หรือกระบวนการที่แตกต่างกัน เช่น การจำแนกที่ดินให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร และการจำแนกที่ดินออกจากเขตป่าไม้ถาวร [๖๖๑]

๑.๕) ปัญหาการจัดหาและนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๕.๑) ปัญหาการนับระยะเวลาเริ่มต้นในการเพิกถอนและระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

การนับระยะเวลาเริ่มต้นในการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ จะเริ่มต้นเมื่อครบเงื่อนไข ๓ ประการ ประการที่ ๑ มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ประการที่ ๒ มีมติคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใด และประการที่ ๓ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ข้อเท็จจริงจึงขึ้นกับว่าเงื่อนไขประการใดเกิดขึ้น และทำให้องค์ประกอบในการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติครบถ้วน ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยส่วนใหญ่จึงเกิดจากการวินิจฉัยข้อเท็จจริงในองค์ประกอบประการที่ ๒ ว่าคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใด เมื่อใด และประการที่ ๓ ว่า ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วหรือไม่ อย่างไร [๖๖๒] โดยปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการพิจารณาว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแล้วหรือไม่

---

[๖๖๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖๕๙), ข้างต้น

[๖๖๑] บันทึกเรื่อง พื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) (เรื่องเสร็จที่ ๔๓๕/๒๕๓๖)

[๖๖๒] บันทึกเรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘) บันทึกเรื่อง สถานะของป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๕๒๓ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๔ บันทึกเรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ ๒๕๐๗ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๔/๒๕๖๓) และบันทึกเรื่อง การเพิกถอนที่ดินออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๓๓๓/๒๕๖๔)

และเมื่อใด ซึ่งผลดังกล่าวย่อมส่งผลในการพิจารณาว่า ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามความในมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ แล้วหรือไม่ เนื่องจากการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติกับการตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตลอดจนการนับระยะเวลาเริ่มต้นในการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ และการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของ ส.ป.ก. เป็นองค์ประกอบและระยะเวลาเดียวกัน

๑.๕.๒) ปัญหาอำนาจในการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดหาและนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อพิจารณาจากหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ ส.ป.ก. จะพบว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการจัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม [๖๖๓] ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดหาและนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่สามารถมอบหน้าที่และอำนาจดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดให้สามารถมอบอำนาจหรือมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ได้

๑.๕.๓) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของที่ดิน และการมีหลายสถานะของที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติอาจมีสถานะอื่นด้วย เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตป่าไม้ถาวร ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการและ/หรือตามกฎหมาย โดยในการนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะดังกล่าวทั้งหมด ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมักเกิดจากการที่องค์กรและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ได้ทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะต่าง ๆ ตามกฎหมายทั้งหมด ก่อนนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น กรณีที่ดินที่จะนำมาหรือนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีสถานะเป็นทั้งที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตป่าไม้ถาวรและเขตป่าสงวนแห่งชาติ [๖๖๔] หรือมีสถานะเป็นทั้งที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติและที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการตามกฎหมาย [๖๖๕] ส่งผลให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

---

๖๖๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖๔๙), ข้างต้น

๖๖๔ บันทึกเรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้ (เรื่องเสร็จที่ ๔๘๘/๒๕๓๑) และบันทึกเรื่อง การพิจารณาทบทวนปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๑/๒๕๓๒)

๖๖๕ บันทึกเรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการกรมป่าไม้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๖/๒๕๔๐)

นอกจากที่กล่าวมา ในทางปฏิบัติการวินิจฉัยว่า ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และมีสถานะที่ดินอื่นด้วยว่า เป็นที่ดินของรัฐที่มีสถานะใด อยู่ในความดูแลรักษา คุ้มครอง ป้องกัน ใช้ จัดหาประโยชน์ และ/หรือเป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐใด เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ต้องวินิจฉัยก่อนดำเนินการเพื่อให้ที่ดินปลอดจากสถานะดังกล่าวตามกฎหมาย และนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒) ที่ดินจัดซื้อหรือเวนคืน

๒.๑) ที่ดินจัดซื้อ

การดำเนินการจัดซื้อที่ดินเอกชนของ ส.ป.ก. สามารถจัดซื้อได้เฉพาะที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้เท่านั้น ส.ป.ก. ไม่อาจจัดซื้อที่ดินเอกชนนอกเขตปฏิรูปที่ดินโดยอาศัยหลักสัญญาซื้อขายในฐานะเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ [๖๖๖] โดยแผนงานและโครงการจัดซื้อที่ดิน (การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) งบค่าใช้จ่าย บริเวณที่ดินที่สมควรนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวนแปลง ขนาดแปลง เนื้อที่ที่ดินที่จะจัดซื้อ และราคาที่ดินต้องได้รับอนุมัติหรือเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงทำให้การจัดซื้อที่ดินไม่เป็นไปตามแผนงาน โครงการ และงบประมาณที่ได้รับ และเป็นไปโดยล่าช้า และไม่สามารถแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกินได้อย่างแท้จริง

๒.๒) ที่ดินเวนคืน

ตั้งแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน ส.ป.ก. ไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปัญหาส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะ มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่ง [๖๖๗] จึงจะสามารถเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

๓) ที่ดินอื่น (ที่ดินพระราชทาน / ที่ดินบริจาค / ที่ดินราชพัสดุ)

ที่ดินพระราชทาน ที่ดินบริจาค และที่ดินราชพัสดุเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยมีเงื่อนไข การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินดังกล่าวจึงตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขเหล่านั้น โดย ส.ป.ก. ไม่สามารถดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ได้ทั้งหมด นอกจากที่กล่าวมา ที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก เลขาธิการ ส.ป.ก. มาดำเนินการให้เช่าตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามหนังสือ กระทรวงการคลัง ด่วนมากที่ กค.๐๔๐๓/๑๓๙๔๖ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๑ ยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง หาก ส.ป.ก. เลิกใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องส่งคืนกรมธนารักษ์

---

[๖๖๖] บันทึกเรื่อง อำนาจในการจัดซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๗๖๙/๒๕๕๓)

[๖๖๗] บันทึกเรื่อง การตีความมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๓๑๙/๒๕๑๘)

๕.๑.๑.๓ ปัญหาเกี่ยวกับผลของการตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. สำหรับที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา

บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่การถือกรรมสิทธิ์ดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๙๔/๒๕๓๖ ความว่า “พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มุ่งประสงค์ให้ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อนำที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิได้มุ่งประสงค์ให้ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไปตามที่มาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ โดยที่ดินเฉพาะส่วนที่ยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มิใช่เป็นกรณีที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายอื่น ส.ป.ก. จึงยังไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามนัยมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินจึงยังคงมีสภาพเป็น “ป่า” ตามนัยมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ และตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่า หรือเช่าซื้อแล้วหรือไม่ก็ตาม กล่าวคือ ถ้าที่ดินนั้นยังมีไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามขึ้นอยู่ เกษตรกรดังกล่าวก็จะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ก่อนทำการตัดฟันไม้หรือเก็บหาของป่า ไม่เช่นนั้นอาจมีความผิดและต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๔ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๒ และ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๗๓ ประกอบมาตรา ๑๑ หรือมาตรา ๗๑ ทวิ ประกอบมาตรา ๒๙ ได้

ในทางปฏิบัติจึงอาจเกิดปัญหาขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานลักทรัพย์ เนื่องจากอัยการสูงสุดเคยชี้ขาดความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องคดี ในคำชี้ขาดความเห็นแย้งที่ ๒๘๒/๒๕๔๙ โดยอาศัยการตีความในทำนองเดียวกันกับที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การขุดเอาหินในที่ดินที่ ส.ป.ก. จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินไม่เป็นความผิดฐานลักทรัพย์ของผู้อื่น หรือที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยไปโดยทุจริต

นอกจากที่กล่าวมา ผลการตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. สำหรับที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ย่อมส่งผลถึงโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ไม้ยืนต้น หรือธัญชาติ ซึ่งผู้ถือครองที่ดิน หรือเกษตรกรผู้ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ สิทธิการเช่า หรือสิทธิการเช่าซื้อ ปลูกสร้างหรือปลูกไว้ในที่ดินของ ส.ป.ก. ว่า โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ไม้ยืนต้น หรือธัญชาติ เหล่านั้น เป็นส่วนควบกับที่ดินของ ส.ป.ก. และ/หรือเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. หรือไม่ อย่างไร เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้

๕.๑.๑.๔ ปัญหาการจัดที่ดิน

๑) การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกร

๑.๑) เกษตรกร

ปัญหาการกำหนดนิยาม และการตีความนิยาม [๖๖๘] “เกษตรกร” ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ ระเบียบ และหนังสือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ ส.ป.ก. สามารถทำการคัดเลือกและจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกร ได้แต่เฉพาะเกษตรกร ๒ ประเภท ดังนี้

๑.๑.๑) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก อันได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วตามความเป็นจริง และได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก กล่าวคือ ใช้เวลาส่วนใหญ่ในอาชีพเกษตรกรรมมิใช่อาชีพอื่น โดยไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

๑.๑.๒) ผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งได้แก่ ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกร แต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรและมาขอรับการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเกษตรกรในประเภทนี้ จะต้องเป็นผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร และบุคคลดังกล่าวจะต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยตามความในมาตรา ๓ ได้กำหนดว่าบุคคลดังกล่าว จะต้องไม่มีอาชีพอื่นอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพ

๑.๒) การคัดเลือกและจัดที่ดิน

หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๙ (๗) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะพบว่า อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร (รวมถึงการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่วนอำนาจในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ปรากฏชัดเจนว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. องค์กร หรือหน่วยงานใดตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้ ส.ป.ก. หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้มีอำนาจในการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ในกรณีต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดองค์กร หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้มีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกร ไม่ตรงตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ

---

[๖๖๘] บันทึกเรื่อง ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๖/๒๕๓๘)

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงมักเกิดขึ้นในระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๗) [๖๖๙] และ/หรือมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งส่งผลถึงการพิจารณาทางปกครอง ทั้งส่วนของผู้มีอำนาจออกคำสั่งเกี่ยวกับการคัดเลือกและจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกร ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

๑.๓) วิธีการจัดที่ดิน

มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติให้ที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมาและ/หรือเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไม่ให้โอนสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรเช่า ส่วนที่ดินอื่นนอกจากที่ดินที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไม่ให้โอนสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ซึ่งที่ผ่านมา ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาจากที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดให้เกษตรกรโดยการจัดให้เข้าทำประโยชน์ และออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินและโฉนดเพื่อการเกษตรให้แก่เกษตรกรภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด โดยไม่ได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ ตามความในมาตรา ๓๐ ดังกล่าวแต่อย่างใด

๑.๔) ขนาดที่ดิน

อำนาจในการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อเป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๑๙ (๒) และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ เรื่องที่ ๔.๒ ได้มีมติเกี่ยวกับการพิจารณาขนาดที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพว่า “การพิจารณาขนาดที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพนั้นเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะกำหนด โดยใช้ขนาดที่ดินตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๘ เรื่องที่ ๓.๑ ประกอบในการพิจารณา โดยพิจารณาจากจำนวนที่ดินทั้งที่อยู่ในเขตและนอกเขตปฏิรูปที่ดินที่บุคคลดังกล่าวมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินที่ได้รับการจัดตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งเมื่อรวมกับที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินแล้วต้องไม่เกิน ๕๐ ไร่ สำหรับการประกอบเกษตรกรรมทั่วไป หรือ ๑๐๐ ไร่ สำหรับเกษตรกรรมประเภทสัตว์ใหญ่ ยกเว้นในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดไว้ต่ำกว่า โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” อาจไม่ตรงตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งประสงค์ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้กำหนด โดยหากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประสงค์ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถมอบอำนาจหรือมอบหมาย

---

[๖๖๙] บันทึก เรื่อง ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๓๔/๒๕๖๕)

ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดขนาดที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้ต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๑.๕) อัตราค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อ

หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๘ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะพบว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า อำนาจในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อเป็นของ ส.ป.ก. หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้ออาจไม่เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว

๑.๖) ประเภทเกษตรกรรม

หากทำการเปรียบเทียบนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กับนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” ประกอบนิยามคำว่า “เกษตรกร” ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ จะพบว่า การให้ความหมายของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะบัญญัติไว้อย่างละเอียด แม้กิจการบางอย่างจะไม่เป็นเกษตรกรรมตามที่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน เช่น พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ บัญญัติให้ “เกษตรกรรม” หมายความถึง การทำนาเกลือ พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ บัญญัติให้ “เกษตรกร” หมายความถึง บุคคลผู้ประกอบอาชีพในการเลี้ยงไหมและสาวไหม หรือการทำนาเกลือ พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๕ และพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ “เกษตรกร” หมายความถึง บุคคลผู้ประกอบอาชีพในการเลี้ยงไหมและสาวไหม การทำนาเกลือ การปลูกกล้วยไม้หรือไม้ดอก การเลี้ยงผึ้ง การเลี้ยงครั่ง การเพาะเห็ด และหากกฎหมายต้องการให้ “เกษตรกรรม” หมายความถึง เกษตรกรรมประเภทอื่นนอกจากกสิกรรม และปศุสัตว์ กฎหมายก็จะบัญญัติให้หมายถึง เกษตรกรรมประเภทนั้น ๆ ด้วย เช่น พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๔ บัญญัติให้ “เกษตรกรรม” หมายความถึง การประมง พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ บัญญัติให้ “เกษตรกร” หมายความถึง บุคคลผู้ประกอบอาชีพในการประมง พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๕ และพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ “เกษตรกร” หมายความถึง ผู้ประกอบอาชีพในการประมง การปลูกไม้สน การปลูกสวนป่า และเมื่อนำผลการเปรียบเทียบดังกล่าว มาพิจารณาประกอบความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและเหตุผลการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อาจทำให้เข้าใจว่า “เกษตรกรรม” ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หมายความถึง เฉพาะเกษตรกรรมประเภทกสิกรรม ปศุสัตว์ และการประมงเฉพาะที่เป็นการเลี้ยงสัตว์น้ำในที่ดินซึ่งเกษตรกรได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

สิทธิการเช่า หรือสิทธิการเช่าซื้อ แล้วแต่กรณี แต่ไม่หมายความรวมถึง การประมงที่เป็นการจับสัตว์น้ำ การป่าไม้ และกิจการอื่นซึ่งไม่เป็นเกษตรกรรมตามที่ปรากฏในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวไร่ ชาวนาผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพหรือต้องกลายเป็นผู้เช่าที่ดินให้มีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งหากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มุ่งหมายให้หมายความถึงเกษตรกรรมประเภทอื่น นอกจากกสิกรรม ปศุสัตว์ และการประมง เฉพาะที่เป็นการเลี้ยงสัตว์น้ำ ควรจะบัญญัติไว้ทำนองเดียวกันกับกฎหมายฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวมา

อย่างไรก็ตาม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นิยาม “เกษตรกรรม” ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดให้กิจการอื่นเป็นเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดให้ การปลูกสร้างสวนป่า และการเพาะเห็ด เป็นเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๒) การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การอยู่อาศัย การสาธารณูปโภคและอื่น ๆ และกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่สถาบันเกษตรกร

ส.ป.ก. มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๖๙๗๙ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๒ กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร โดยกำหนดให้สถาบันเกษตรกรต้องขออนุญาตใช้ที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๙ (๗) และมาตรา ๓๐ (๓) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แม้จะขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็ไม่สามารถขออนุญาตใช้ที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ แต่ในส่วนของการขอและพิจารณาอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องตกอยู่ในบังคับมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๓ และประกาศฯ (ฉบับที่ ๒) ประกาศ ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ (ปัจจุบันได้มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นการการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๘ ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว และกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใหม่แล้ว) ทั้งประเภทกิจการและขนาดของที่ดินที่จะได้รับอนุญาต โดยมีขนาดของที่ดินไม่เกิน ๕๐ ไร่ แม้จะมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หลายแปลงหรือหลายพื้นที่ก็ตาม โดยในส่วนการขอและพิจารณาอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐาน ขนาดของที่ดินให้พิจารณาตามประเภทและลักษณะของการดำเนินงานของแต่ละสถาบันเกษตรกร ตามความในมาตรา ๓๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

การกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ในส่วนของการขอและพิจารณาอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๓๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้กำหนดขนาดหรือจำนวนที่ดินที่จะอนุญาตหรือจัดให้สถาบันเกษตรกรตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

๓) การจัดที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและอื่น ๆ ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร

ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีการนำเรื่องราวการขออนุญาตใช้ที่ดินในกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้พิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาแล้วในบางกิจการ ต่อมา ส.ป.ก. เห็นว่า การพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคเป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามความในมาตรา ๑๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานโครงการปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจพิจารณาตามความในมาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งการกำหนดที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ เป็นเรื่องรายละเอียดในทางปฏิบัติหรือเป็นเรื่องปลีกย่อยของแผนงานและโครงการ และจำเป็นจะต้องได้รับการพิจารณาโดยไม่ชักช้าเพื่อให้ทันกับความต้องการของผู้ขอ จึงเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่สมควรมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้อนุมัติและรายงานผลให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบเป็นคราว ๆ ไป ส.ป.ก. จึงได้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบในหลักการตามที่ ส.ป.ก. เสนอในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๒๑ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๒๑ ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง และมติในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ ๑๑/๒๕๒๑ ออกคำสั่งเรื่อง มอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๓ และภายจากที่ออกคำสั่งดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และมติในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ ๒/๒๕๒๘ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ ออกคำสั่งเรื่อง มอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและ

กิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้เพิ่มเติมความในข้อ ๑๖ ของคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง มอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๓ เพื่อให้เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้ลงนามในหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๓๑) และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้กำหนดแบบและเงื่อนไขใน ส.ป.ก.๔-๓๑ โดยในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๒๘ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เห็นชอบแบบคำขอใช้ที่ดินหรือขอขยายพื้นที่เพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๒๙) แบบบันทึกรับรองการปฏิบัติตามเงื่อนไขการได้รับอนุญาต (ส.ป.ก.๔-๓๐) และ ส.ป.ก.๔-๓๑ ตามที่ ส.ป.ก. เสนอด้วย ทั้งนี้ ในแบบ ส.ป.ก.๔-๓๑ ตอนท้ายส่วนของการลงนามระบุตำแหน่งเลขาธิการ ส.ป.ก. ผู้ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต่อมาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติร่างระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. .... ตามที่ ส.ป.ก. เสนอ โดยในการนำเสนอดังกล่าว ส.ป.ก. ให้เหตุผลตอนหนึ่งว่า ควรมีการเปลี่ยนจากคำสั่งเป็นระเบียบ เนื่องจากเป็นการมอบอำนาจที่มีความต่อเนื่องมิได้จบไปในคราวเดียว และภายหลังจากที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นชอบก็ได้มีการประกาศใช้ระเบียบดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

จากความเป็นมาของการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการสาธารณูปโภคโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเลขาธิการ ส.ป.ก. และการอ้างบทบัญญัติต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่อาศัยเป็นฐานแห่งอำนาจในการอนุญาตดังกล่าวมา จะเห็นว่า ไม่มีข้อความตอนใดในบทบัญญัติดังกล่าวที่ให้อำนาจ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก. จัดที่ดินเพื่อใช้ประกอบกิจการสาธารณูปโภคไว้อย่างชัดแจ้ง แต่เมื่อ ส.ป.ก. หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการมอบอำนาจของเลขาธิการ ส.ป.ก. ในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๒๐/๒๕๔๙ [๖๗๐] กลับไม่มีความเห็นว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก. มีอำนาจในการจัดที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นหรือไม่ อย่างไรก็ตาม จากการที่ไม่มีข้อความตอนใดในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้อำนาจ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก. จัดที่ดินเพื่อใช้ประกอบกิจการสาธารณูปโภคไว้อย่างชัดแจ้ง จึงเกิดข้อสงสัยและคำถามขึ้นว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินเพื่อใช้ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือไม่ และหากในอนาคต ส.ป.ก. ยังคงอ้างบทบัญญัติมาตรา ๑๙ (๓) (๖) และ (๑๒) และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้

---

[๖๗๐] บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖

เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ เป็นฐานในการใช้อำนาจอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการสาธารณูปโภคอยู่เช่นเดิม จะยังคงใช้และรับฟังได้ในสายตาของผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศาลในการพิจารณาคดีอยู่อีกหรือไม่ เพราะแม้ ส.ป.ก. จะมีอำนาจในการจัดที่ดิน แต่การจัดที่ดินนั้น ก็ต้องเป็นไปเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ถึงจุดเริ่มต้นและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว อาจกล่าวได้ว่า ส.ป.ก. มีอำนาจเพียงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม จัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในพื้นที่เกษตรกรรม และจัดที่ดินเพื่อใช้ประกอบกิจการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ส่วนการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร เป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ ส.ป.ก. มีหน้าที่ในการดำเนินการ ไม่ใช่มีอำนาจในการจัดที่ดินเพื่อให้ผู้อื่นไปดำเนินการ โดยสาเหตุที่ ส.ป.ก. นำที่ดินไปจัดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไรเพื่อใช้ประกอบกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ นั้น อาจเกิดจาก ส.ป.ก. ไม่มีงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ และเครื่องมือในการจัดทำสาธารณูปโภคและกิจการอื่นให้เพียงพอและทันต่อความต้องการได้ จึงจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการนั้น โดยประกอบกิจการต้องได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินจาก ส.ป.ก. ก่อน ทั้งนี้อาจเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของ ส.ป.ก. และให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตอบสนองต่อความต้องการและแก้ไขปัญหาให้แก่เกษตรกรได้โดยสมบูรณ์ต่อไป

๔) การจัดที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่บุคคลใด ๆ

ภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ปรากฏปัญหาเกี่ยวกับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจากองค์กรซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นทางกฎหมายหรือวินิจฉัยข้อพิพาท ดังต่อไปนี้

๔.๑) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการนำที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาและตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมไปจัดให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินมีขอบเขตเพียงใด

๔.๒) ปัญหาเกี่ยวกับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๔.๓) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการจัดการชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

๔.๔) ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. (การใช้ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา เพื่อก่อตั้งสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง)

๔.๕) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้กับผู้ที่ประกอบกิจการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรหรือมีส่วนช่วยเหลือการประกอบเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

๔.๖) ปัญหาการตีความ “กิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้าของศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๑๗๒๘/๒๕๕๙

ทั้งนี้ รายละเอียดของปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๓ ข้อ ๓.๘.๗ มาตรา ๓๐ การจัดที่ดินให้เกษตรกร สถาบันเกษตรกร หรือบุคคล ข้อ ๓.๘.๗.๓ บุคคลทั่วไป ๑) ความเป็นมาและหลักการในการพิจารณาอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๑.๒) หลักการในการพิจารณาอนุญาตให้ได้รับการจัดที่ดินสำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๑.๒.๓) การจัดที่ดินนอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) ต้องเป็นการจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกิจการดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

๕.๑.๑.๕ ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพ

หากพิจารณานิยาม “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามความในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะพบว่า การพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมเท่านั้นที่เป็นการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่รวมถึงการพัฒนาอาชีพนอกภาคการเกษตร

นอกจากที่กล่าวมา หากพิจารณาจากความหมายของการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึง การส่งเสริมให้เกษตรกรมีการพัฒนาการปฏิบัติกับที่ดิน โดยอาศัยองค์ความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ ทรัพยากรธรรมชาติและเงินทุน เพื่อให้ได้ผลผลิตที่ดีขึ้น เช่น การทำผลิตภัณฑ์แปรรูปการเกษตร การขายสินค้าเกษตรออนไลน์ แล้วจะพบว่า ในปัจจุบัน มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาในเรื่องดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นการซ้ำซ้อนกันทั้งในลักษณะของงานและคนที่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนา โดยหาก ส.ป.ก. ยังคงดำเนินการในเรื่องดังกล่าวต่อไป อาจส่งผลในการขอรับการจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต

๕.๑.๑.๖ ปัญหาเกี่ยวกับการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการปรับปรุงการผลิตและการจำหน่าย

หากพิจารณาจากความหมายของการปรับปรุงทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิต ซึ่งหมายถึง การปรับปรุงที่ดินและทรัพยากรที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เช่น การพัฒนาที่ดินและแหล่งน้ำ การปรับปรุงแรงงานหรือทรัพยากรมนุษย์ เช่น การพัฒนาฝีมือแรงงาน การปรับปรุงเกี่ยวกับทุน เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านเครื่องมือและเครื่องจักร การให้กู้ยืมเงิน และการปรับปรุงเกี่ยวกับผู้ประกอบการ ซึ่งหมายความรวมถึงการพัฒนาตัวเกษตรกรผู้ที่นำเอาที่ดิน แรงงานและทุนมาใช้ทำการเกษตรด้วย เช่น การฝึกอบรมให้ความรู้แก่เกษตรกร และการปรับปรุงการผลิตและการจำหน่าย หมายถึง การจัดระบบการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร ให้เกิดความเป็นธรรมและผลดีกว่าที่เป็นอยู่เดิม เช่น การสนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่มวิสาหกิจชุมชน หรือสหกรณ์การเกษตรให้มีอำนาจต่อรองในการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรมากขึ้น เป็นต้น

แล้วจะพบว่า ในปัจจุบัน มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่ดำเนินการส่งเสริม พัฒนา และให้ความช่วยเหลือในเรื่องดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นการซ้ำซ้อนกันทั้งในลักษณะของงานและคนที่ได้รับการส่งเสริม พัฒนา และให้ความช่วยเหลือ โดยหาก ส.ป.ก. ยังคงดำเนินการในเรื่องดังกล่าวต่อไป อาจส่งผลในการขอรับการจัดสรรงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต

๕.๑.๒ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙

๕.๑.๒.๑) พื้นที่เป้าหมายจำนวนมากเป็นพื้นที่ชุมชนและไม่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมจึงไม่ผ่านความเห็นชอบในการทำประชาคมเพื่อนำพื้นที่ดังกล่าวมาใช้ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งผลให้มีพื้นที่ที่ผ่านความเห็นชอบเพียง ๕๐,๐๐๐ ไร่ จากพื้นที่เป้าหมาย ๑๓๐,๐๐๐ ไร่

๕.๑.๒.๒) พื้นที่เป้าหมายที่ ส.ป.ก. นำไปดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดินบางส่วนเป็นที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้เคยให้ใบอนุญาตแผ้วถางป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ดังนั้น การที่ ส.ป.ก. จะนำที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จำเป็นต้องพิจารณาถึงผลกระทบของเอกชนที่ได้รับอนุญาตและเคยมีสิทธิใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ต่อเนื่องมาโดยตลอดเป็นระยะเวลายาวนานด้วย แม้ว่าปัจจุบัน ใบอนุญาตจะหมดอายุลงแล้ว แต่อยู่ระหว่างการยื่นคำขอใบอนุญาตใหม่ ซึ่งแม้ในทางกฎหมายถือว่าไม่ได้เป็นพื้นที่ป่าที่มีภาระผูกพันกับกรมป่าไม้ที่จะอนุญาตอีกต่อไปก็ตาม

๕.๑.๒.๓) การจัดที่ดินในกรณีดังกล่าวให้กับเกษตรกรตามนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของรัฐบาลเป็นการดำเนินการแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ และอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในรูปแบบสหกรณ์เพื่อร่วมกันบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งการส่งเสริมการประกอบอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่ เพื่อให้ราษฎรมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อย่างไรก็ดี กรณีนี้ต้องใช้ระยะเวลาในการปรับสภาพพื้นที่ที่ยึดคืนมาให้เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม ประกอบกับเกิดปัญหาในการรวมกลุ่มจัดตั้งสหกรณ์เพื่อขอรับการจัดที่ดินได้ และบางพื้นที่หลังจากจัดที่ดินให้แก่สหกรณ์และเกษตรกรผู้ครอบครองเดิมตามสิทธิแล้ว ยังมีที่ดินเหลือจากการจัดที่ดินดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาว่าที่ดินที่เหลือจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร เพราะไม่มีกลไกรองรับดังเช่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ [๖๗๑]

๕.๑.๓ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐

โดยที่ในคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ออกตามคำสั่งหัวหน้าหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาตินี้ ได้กำหนดลักษณะของกิจการหรือโครงการที่สามารถขอความยินยอมหรือขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจำกัดไว้เฉพาะกิจการเดิมที่เคยดำเนินการอยู่ก่อนวันที่คำสั่งดังกล่าวใช้บังคับเท่านั้น กรณีจึงทำให้การอนุญาตตามคำสั่งหัวหน้าหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่รวมถึงผู้ที่ใบอนุญาตสิ้นสุดหรือไม่ได้ต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมาย และอาจส่งผลให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อประโยชน์ของเกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้อย่างแท้จริง [๖๗๒]

---

[๖๗๑] รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน เสนอสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เล่ม ๑ จัดทำโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย หน้า ๑๘๐

[๖๗๒] มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๑

๕.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา

เมื่อพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

๕.๒.๑ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีดังต่อไปนี้

๕.๒.๑.๑ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการกำหนดและผลการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน มีดังต่อไปนี้

๑) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความล่าช้าในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

๑.๑) การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการจัดซื้อที่ดิน

ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อบัญญัติให้การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการจัดซื้อที่ดิน กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ถูกกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินด้วย [๖๗๓]

อนึ่ง การเสนอให้ปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยบัญญัติให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินได้ และ/หรือให้ถือว่าเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ทำนองเดียวกันกับที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาจากการจัดซื้อที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน โดยกองทุนที่ดินตามมาตรา ๓๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๕๘๓/๒๕๔๗ นั้น ผู้เขียนไม่เห็นด้วย เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรมีขอบเขตที่แน่นอนและชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการปรับปรุงการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดีและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างแท้จริง

๑.๒) การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดิน

---

[๖๗๓] ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๒

แม้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๔๖ ความว่า “พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตปฏิรูปที่ดินไว้โดยเฉพาะ การกันเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ได้ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ย่อมกระทำได้ โดยการตรากฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าหรือการตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ อันเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเอง” แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจนจึงควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อบัญญัติให้การขยายหรือการเพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่เป็นการขยายหรือการเพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย [๖๗๔]

๒) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ภายในระยะเวลา ๓ ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ

ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยตัดบทบัญญัติมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ห้ามมิให้ก่อให้เกิดภาระผูกพันในที่ดินภายในระยะเวลา ๓ ปี หลังจากมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินออก เพื่อไม่ให้เป็นการจำกัดสิทธิในที่ดินของเอกชนจนเกินสมควร ซึ่งหากมีผู้ถือครองที่ดินอยู่เกินสิทธิที่กฎหมายกำหนด และไม่ประสงค์จะให้รัฐซื้อ ก็สามารถขายให้กับเอกชนรายอื่น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ประสงค์ให้มีการกระจายสิทธิในที่ดิน [๖๗๕]

๓) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม การทำประโยชน์ หรือกิจการอื่นในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยตัดบทบัญญัติมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออก เนื่องจากการการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่บทบัญญัติกำหนด ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนอย่างร้ายแรง ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญาตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดให้กำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดที่ร้ายแรง [๖๗๖]

๔) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากผลทางกฎหมายภายหลังพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ ได้แก่ ปัญหาความไม่สอดคล้องของท้องที่การปกครอง

---

[๖๗๔] ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๒๙ วรรคสาม

[๖๗๕] มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐๗

[๖๗๖] มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๓๘

และแนวเขตตามแผนที่แนบท้าย ปัญหาความถูกต้องของชื่อท้องที่การปกครองและแนวเขตท้องที่ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงท้องที่และแนวเขตการปกครองภายหลังจากที่กฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายมีผลใช้บังคับแล้ว ปัญหาการทับซ้อนของกฎหมายในพื้นที่เดียวกัน

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบหน่วยงานอื่นด้วย ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยบัญญัติให้การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ดูแลรักษา หรือเป็นของหน่วยงานของรัฐ หรือมีหน่วยงานของรัฐได้รับอนุญาตให้มีการใช้หรือทำประโยชน์ ให้ ส.ป.ก. ขอความเห็นชอบจากหน่วยงานก่อน [๖๗๗] เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง [๖๗๘]

๕.๒.๑.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจัดหาและนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แบ่งได้ดังต่อไปนี้

๑) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจัดหาและนำที่ดินของรัฐมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๑) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้และตีความนิยาม “ที่ดินของรัฐ” ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยแก้ไขนิยาม “ที่ดินของรัฐ” จากเดิมที่กำหนดกรณีที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการพิจารณาอนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน [๖๗๙] เนื่องจากเป็นการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จำเป็นต้องกำหนดโดยองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในฝ่ายบริหาร โดย ส.ป.ก. ยังคงสามารถนำที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีที่เคยได้รับมอบมาดำเนินการให้แล้วเสร็จต่อไปได้ รวมทั้งเป็นการรองรับในอนาคตหากรัฐบาลมีนโยบายให้นำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติมก็จะสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย [๖๘๐]

๑.๒) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจัดหาและนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีดังต่อไปนี้

๑.๒.๑) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการนับระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพและระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถูกถอนสภาพ

เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกัน ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถูกถอนสภาพ ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมของประเทศ ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

---

[๖๗๗] ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๒๙ วรรคสอง

[๖๗๘] มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐๔

[๖๗๙] ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๔ นิยาม “ที่ดินของรัฐ”

[๖๘๐] มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗๗

และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพและระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถูกถอนสภาพให้ชัดเจน

๑.๒.๒) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกัน ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถูกถอนสภาพ

เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกัน ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถูกถอนสภาพ ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมของประเทศ ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกัน ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถูกถอนสภาพแต่ยังไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. และ/หรือ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ชัดเจน

๑.๒.๓) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจในการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดหาและนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เพื่อความชัดเจน ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และอำนาจให้องค์กรหรือหน่วยงานดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. ให้เป็นผู้หน้าที่และอำนาจในการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดหาและนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๒.๔) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากผู้มีหน้าที่และอำนาจแสดงความไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เพื่อความชัดเจน ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และอำนาจให้องค์กรหรือหน่วยงานดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. ให้เป็นผู้หน้าที่และอำนาจในการแสดงความไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๓) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจัดหาและนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีดังต่อไปนี้

๑.๓.๑) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการตีความ “ที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ” ซึ่งทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้าม

เพื่อความชัดเจน ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา ๒๖ (๒)

แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ นอกจากที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการตามกฎหมาย เมื่อหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกัน ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ที่ดินดังกล่าวให้ความยินยอมแล้ว

๑.๓.๒) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการให้ความยินยอมของกระทรวงการคลังแบบมีเงื่อนไข

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ไม่ได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังให้ความยินยอมให้ ส.ป.ก. นำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแบบมีเงื่อนไข แต่ก็ไม่ได้ห้ามกระทรวงการคลังให้ความยินยอมแบบมีเงื่อนไข ในทางปฏิบัติหาก ส.ป.ก. ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ นอกเหนือเงื่อนไขดังกล่าว ส.ป.ก. ควรขอความอนุเคราะห์ให้กระทรวงการคลังยกเลิกเงื่อนไข และให้ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ได้

๑.๓.๓) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการนับระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพและระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกัน ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการซึ่งถูกถอนสภาพ ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมของประเทศ ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพและระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการซึ่งถูกถอนสภาพให้ชัดเจน

๑.๓.๔) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจในการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการจัดหาและนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เพื่อความชัดเจน ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และอำนาจให้องค์กรหรือหน่วยงานดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก.

ให้เป็นผู้หน้าที่และอำนาจในการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดหาและนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๓.๕) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก เลขาธิการ ส.ป.ก. มาดำเนินการให้เช่าตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใด

ในการขอรับความยินยอมจากกระทรวงการคลังเพื่อนำที่ดินที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก เลขาธิการ ส.ป.ก. มาดำเนินการให้เช่าตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ส.ป.ก. ควรทำความเข้าใจร่วมกับกระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์ให้ชัดเจนว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุประเภทใด ระหว่างที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดากับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเนื่องจากเงื่อนไขในการถอนสภาพและ/หรือโอนที่ดินดังกล่าว ทั้งตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีความแตกต่างกัน

๑.๔) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจัดหาและนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๔.๑) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการนับระยะเวลาเริ่มต้นในการเปลี่ยนสถานะและระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกัน ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินซึ่งถูกเปลี่ยนสถานะ ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมของประเทศ ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพและระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินซึ่งถูกเปลี่ยนสถานะให้ชัดเจน

๑.๔.๒) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจในการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการจัดหาและนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

เพื่อความชัดเจน ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และอำนาจให้องค์กรหรือหน่วยงานดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. ให้เป็นผู้หน้าที่และอำนาจในการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดหาและ

นำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๔.๓) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากสถานะของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ก่อนหรือหลังนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. ควรตรวจสอบสถานะอื่นของที่ดินด้วย เช่น เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตป่าไม้ถาวร ที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการและ/หรือตามกฎหมาย หรือที่ดินของรัฐประเภทอื่นอีกหรือไม่ โดยในการนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. ต้องทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะดังกล่าวทั้งหมด และเปลี่ยนสถานะจากที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาเป็นที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. โดยการนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในส่วนของการนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และกระบวนการทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะต่าง ๆ ตามกฎหมาย เนื่องจากองค์กรและ/หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะและทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะต่าง ๆ ตามกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และกระบวนการทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะต่าง ๆ ตามกฎหมาย มีเป็นจำนวนมากและมีการปรับปรุงหลายครั้ง ส.ป.ก. ควรทบทวน และดำเนินการตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และกระบวนการทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะต่าง ๆ ตามกฎหมายให้ครบถ้วนและถูกต้อง ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดจากการนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่มีอำนาจและชอบด้วยกฎหมายในอนาคต

๑.๕) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจัดหาและนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๕.๑) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการนับระยะเวลาเริ่มต้นในการเพิกถอนและระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกัน ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งถูกเพิกถอน ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมของประเทศ ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นในการถอนสภาพและระยะเวลาเริ่มต้นในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งถูกเพิกถอน

๑.๕.๒) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจในการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดหาและนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เพื่อความชัดเจน ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และอำนาจให้องค์กรหรือหน่วยงานดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หรือ ส.ป.ก. ให้เป็นผู้หน้าที่และอำนาจในการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดหาและนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๕.๓) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากสถานะของที่ดินและการมีหลายสถานะของที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ก่อนหรือหลังนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. ควรตรวจสอบสถานะอื่นของที่ดินด้วย เช่น เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตป่าไม้ถาวร ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการและ/หรือตามกฎหมาย หรือที่ดินของรัฐประเภทอื่นอีกหรือไม่ โดยในการนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. ต้องทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะดังกล่าวทั้งหมด และเพิกถอนสถานะที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาเป็นที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. โดยการนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในส่วนของการนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และกระบวนการทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะต่าง ๆ ตามกฎหมาย เนื่องจากองค์กรและ/หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะและทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะต่าง ๆ ตามกฎหมายตลอดจนหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และกระบวนการทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะต่าง ๆ ตามกฎหมาย มีเป็นจำนวนมากและมีการปรับปรุงหลายครั้ง ส.ป.ก. ควรทบทวน และดำเนินการตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และกระบวนการทำให้ที่ดินปลอดจากสถานะต่าง ๆ ตามกฎหมายให้ครบถ้วนและถูกต้อง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดจากการนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่มีอำนาจและชอบด้วยกฎหมายในอนาคต

๒) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน

๒.๑) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจัดซื้อที่ดิน

๒.๑.๑) ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อบัญญัติให้การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการจัดซื้อที่ดิน กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ถูกกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินด้วย [๖๘๑]

๒.๑.๒) ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อบัญญัติให้ ส.ป.ก. มีอำนาจซื้อที่ดินที่อยู่ภายในเขตปฏิรูปที่ดินของสถาบันการเงินซึ่งประสงค์จะขายที่ดิน หรือมีการขายทอดตลาดที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้ [๖๘๒]

๒.๑.๓) ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อบัญญัติให้ ในกรณีที่สถาบันการเงินหรือเจ้าของที่ดินแปลงที่อยู่ติดกับแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นแนวเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม ประสงค์จะขายหรือแลกเปลี่ยนที่ดินกับ ส.ป.ก. ให้ ส.ป.ก. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือแลกเปลี่ยนที่ดินเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นไปจัดให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยการแลกเปลี่ยน

---

[๖๘๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖๗๓), ข้างต้น

[๖๘๒] ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๓๖ วรรคสาม

ที่ดินที่อยู่ติดกับแนวเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเดียวกับที่ดินที่ขอแลกเปลี่ยน [๖๘๓]

๒.๒) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการเวนคืนที่ดิน

สืบเนื่องจากการจัดซื้อที่ดินประสบปัญหาในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของที่ดินไม่ประสงค์จะขายที่ดินให้ ส.ป.ก. ที่ดินที่เจ้าของที่ดินประสงค์จะขายให้ ส.ป.ก. เป็นแปลงเล็กแปลงน้อย อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน มีราคาสูง และหรือไม่เหมาะสมที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. จึงควรนำการเวนคืนที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ เพื่อการชำระค่าทดแทนที่เป็นธรรม ได้ที่ดินที่เหมาะสมที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่จะได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ต่อไป

๓) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากที่ดินอื่น (ที่ดินพระราชทาน/ที่ดินบริจาค/ที่ดินราชพัสดุ)

ภายหลังพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร รัชกาลที่ ๙ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า พระราชทานพระบรมราโชบาย ให้มีการปฏิรูปที่ดินในที่นาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (ที่ดินพระราชทาน) ได้ทรงพระราชทานข้อวิจารณ์และคำแนะนำ ๙ ประการที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งต่อมาประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินหลายรายได้เจริญตามรอยเบื้องพระยุคลบาทบริจาคที่ดินโดยเสด็จพระราชกุศล เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน (ที่ดินบริจาค) ส.ป.ก. จึงได้นำที่ดินพระราชทานและที่ดินบริจาคมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยน้อมนำเอาข้อวิจารณ์และคำแนะนำ ๙ ประการ ซึ่งรัชกาลที่ ๙ ทรงพระราชทานดังกล่าว มาประกอบการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินดังกล่าวตลอดมา ส่วนที่ดินราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ ส.ป.ก. มาดำเนินการให้เช่าตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. อาจขอรับความยินยอมจากกระทรวงการคลัง เพื่อนำที่ดินที่ราชพัสดุดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ดังกล่าวมาในข้อ ๑.๓.๕) หรือส่งคืนให้กระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามความเหมาะสม

๕.๒.๑.๓ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากผลของการตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. สำหรับที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา

ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยบัญญัติให้ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา และตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. พ้นจากสภาพ “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ และไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ และบัญญัติให้ชัดเจนว่าโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ไม้ยืนต้น หรือธัญชาติ ซึ่งผู้ถือครองที่ดิน หรือเกษตรกรผู้ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ สิทธิการเช่า หรือสิทธิการเช่าซื้อ ปลูกสร้างหรือปลูกไว้ในที่ดินของ ส.ป.ก. เป็นส่วนควบกับที่ดินของ ส.ป.ก. และ/หรือเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด

---

[๖๘๓] ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง

๕.๒.๑.๔ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจัดที่ดิน

๑) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกร

๑.๑) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากนิยาม “เกษตรกร”

ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อกำหนดเงื่อนไขของความเป็นเกษตรกรให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง กรณีบุตรหลานเกษตรกรซึ่งไม่มีที่ดินทำกินแต่ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมเพื่อสืบทอดการประกอบเกษตรกรรมจากครอบครัว หรือกรณีผู้ที่มีความสนใจในการประกอบเกษตรกรรมหรือกิจการเกี่ยวเนื่องเป็นอาชีพเสริม เนื่องจากบางพื้นที่ไม่สามารถประกอบเกษตรกรรมได้ตลอดทั้งปี ควรให้เกษตรกรไปประกอบอาชีพอื่นในช่วงเวลาที่ไม่สามารถทำเกษตรกรรมได้ รวมทั้งเพื่อเป็นการรองรับนโยบาย smart farmer ที่เกษตรกรจะได้มีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการและดำเนินธุรกิจทางการเกษตร ให้มีความทันสมัยและพึ่งพาตัวเองได้ รวมทั้งเปิดโอกาสให้เกษตรกรรุ่นใหม่ได้เข้ามาร่วมพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจะทำให้ครอบคลุมผู้มีคุณสมบัติที่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินให้ชัดเจน เช่น สัดส่วนพื้นที่ที่จะได้รับของเกษตรกรที่ประกอบเกษตรกรรมเป็นหลักและอาชีพเสริมอาจแตกต่างกันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง [๖๘๔]

๑.๒) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการคัดเลือกและจัดที่ดิน

ควรปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดผู้มีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรให้สอดคล้องกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยหากประสงค์ให้องค์กรหรือหน่วยงานใดตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกร ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อบัญญัติให้องค์กรหรือหน่วยงานนั้นเป็นผู้มีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรให้ชัดเจน

๑.๓) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการกำหนดวิธีการจัดที่ดิน

ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อบัญญัติให้ ส.ป.ก. องค์กรหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกร โดยวิธีการจัดให้เข้าทำประโยชน์ [๖๘๕] ด้วยการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โฉนดเพื่อการเกษตร หรือเอกสารหลักฐานประเภทอื่น

---

[๖๘๔] มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗๘ (ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๔ นิยาม “เกษตรกร”)

[๖๘๕] ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖

๑.๔) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการกำหนดขนาดที่ดิน

เพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดจากการกำหนดขนาดที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพโดยไม่มีอำนาจ ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อบัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถมอบอำนาจหรือมอบหมายให้องค์กรหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจกำหนดขนาดที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

๑.๕) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อ

เพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดจากการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อโดยไม่มีอำนาจ ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อบัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม [๖๘๖] องค์กรหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อให้ชัดแจ้ง

๑.๖) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการกำหนดประเภทเกษตรกรรม

เพื่อให้กฎหมายมีความแน่นอนและชัดเจน ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อบัญญัติให้นิยาม “เกษตรกรรม” มีความหมายครอบคลุมประเภทเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดให้กิจการอื่นเป็นเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๖๕ [๖๘๗]

๒) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การอยู่อาศัย การสาธารณูปโภคและอื่น ๆ และกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่สถาบันเกษตรกร

เพื่อให้การจัดที่ดินแก่สถาบันเกษตรกรสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ควรปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๘ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร ตามหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/ว๖๙๗๙ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๒

๓) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจัดที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและอื่น ๆ ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร

เพื่อให้กฎหมายมีความแน่นอนและชัดเจน ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อบัญญัติให้ ส.ป.ก. [๖๘๘] องค์กรหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและอื่น ๆ

---

[๖๘๖] ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๑๑ (๙)

[๖๘๗] ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๔ นิยาม “เกษตรกรรม”

[๖๘๘] ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๗

๔) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจัดที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่บุคคลใด ๆ

เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และเหมาะสมกับวิถีชีวิตของเกษตรกรในยุคสมัยใหม่ อีกทั้งยังเป็นกลไกที่จะทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในแต่ละท้องที่และศักยภาพของที่ดิน [๖๘๙] ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อบัญญัติให้มีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ [๖๙๐] และให้ ส.ป.ก. [๖๙๑] องค์กรหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดที่ดินตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ พร้อมข้อยกเว้นกรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ด้านพลังงาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม องค์กรหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวได้ [๖๙๒]

๕.๒.๑.๕ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาอาชีพ การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการปรับปรุงการผลิตและการจำหน่าย

เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างของ ส.ป.ก. ในปัจจุบันที่มีลักษณะการทำงานเทียบเท่ากรม ควรเพิ่มบทบาทให้ ส.ป.ก. มีหน้าที่และอำนาจในการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม รวมถึงการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม และการจัดรูปที่ดิน การส่งเสริมและสนับสนุนการทำเกษตรกรรมและกิจการที่เกี่ยวเนื่อง การพัฒนาอาชีพและรายได้ และการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ป่าชุมชน หรือการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภายในเขตปฏิรูปที่ดินหรือเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และยังคงให้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามที่เคยกำหนดไว้เดิม ทั้งนี้ หน้าที่และอำนาจในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรนั้นจำกัดเฉพาะการดำเนินการของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินและเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเท่านั้น เพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานอื่น นอกจากนี้ ยังคงใช้ชื่อของ ส.ปก. เช่นเดิม เนื่องจากการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในความหมายอย่างกว้าง และเพื่อความรวดเร็วในการเสนอกฎหมายที่จะไม่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ให้สอดคล้องกัน อีกทั้งเป็นการประหยัดเงินงบประมาณและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนชื่อ ส.ป.ก. [๖๙๓]

---

[๖๘๙] มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๒๐

[๖๙๐] ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๔๒

[๖๙๑] ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖

[๖๙๒] ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๔๗

[๖๙๓] มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๙๖ - ๔๙๗ (ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๑๘)

๕.๒.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙

เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบกฎหมาย ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เป็นไปโดยมีประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ถูกต้อง และชอบด้วยกฎหมาย ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยนำเอาหลักการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ ไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีการปรับปรุง และปรับปรุงหลักการดังกล่าวให้มีความชัดเจน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ ด้วย [๖๙๔]

๕.๒.๓ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐

เพื่อให้การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เป็นไปโดยมีประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ถูกต้อง และชอบด้วยกฎหมาย ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยนำเอาหลักการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีการปรับปรุง และปรับปรุงหลักการดังกล่าวให้มีความชัดเจน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ ด้วย [๖๙๕]

---

[๖๙๔] ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... หมวด ๖ มาตรการบังคับทางปกครอง

[๖๙๕] ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. .... มาตรา ๔๗

บรรณานุกรม

กรมบัญชีกลาง (ม.ป.ป.). **คู่มือระบบงบประมาณแบบมุ่งผลงานของทุนหมุนเวียน.**

กรมบัญชีกลาง ร่วมกับ บริษัท โบลลิเกอร์ แอนด์ คอมพานี (ประเทศไทย) จำกัด (ม.ป.ป.). **คู่มือระบบประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนสำหรับให้ทุนหมุนเวียนใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ.**

กรมป่าไม้. ๒๕๕๖. ข้อมูลสารสนเทศกรมป่าไม้. (พิมพ์ครั้งที่ ๔). กรุงเทพมหานคร

กองบริหารจัดการที่ดิน. (๒๕๖๑). **คู่มือการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล.** พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

กำธร กำประเสริฐ และสุเมธ จานประดับ. (๒๕๔๓). **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยและระบบกฎหมายหลัก**. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

จุฑารัตน์ บางยี่ขัน และสนธิ์ บางยี่ขัน. (๒๕๓๖). **การเมืองและการจัดที่ดิน.** พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (๒๕๒๖). **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.** พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร: แสงจันทร์การพิมพ์.

ผดุงศักดิ์ นรนิติผดุงการ. (๒๕๔๓). **กฎหมายที่ดิน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. **รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและประชาชน.**

วิไลเลขา ถาวรธนสาร และคณะ. (๒๕๓๙). **พื้นฐานวัฒนธรรมไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๑๑. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์ และอาทิตยา พองพรหม. (๒๕๕๔). “พัฒนาการการจัดการทรัพยากรที่ดินในประเทศไทย.” **๘๔ พรรษา เฉลิมพระบารมี ๓๖ ปี ส.ป.ก.**

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๕๔). **การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๕๔). **ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ม.ป.ป.). **ความเป็นมาในการนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน.**

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๕๔). **คู่มือการตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน.**

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ม.ป.ป.). **คู่มือการปฏิบัติงานการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.**

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (๒๕๒๐). **ที่ระลึกในงานพระราชทานเอกสารสิทธิการเช่าที่ดิน.**

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ม.ป.ป.). **คู่มือการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย.**

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (๒๕๖๓). **แนวทางในการจัดทำกฎหมายที่มีแผนที่ท้าย.**

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (๒๕๖๓). **แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย Legislative Drafting Guideline.** กรุงเทพมหานคร: สหมิตรพริ้นติ้งออนด์พับลิสซิ่ง.

ที่ปรึกษา

นางสาวยุพเรศ	เพิ่มพูน	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

คณะผู้จัดทำ

นายนักปราชญ์	จี้กระโทก	ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน
นางสาวจรรยา	สุวัฒนพิเศษ	นิติกรชำนาญการพิเศษ
นายอภิชัจ	เจียรวิริยะนาถ	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป (พนักงานราชการ)