

ลำดับที่ 32.

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

1. “เกษตรกร” ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก. ตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ จะต้องเป็น “เกษตรกร” ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.ดังกล่าว ส่วนเกษตรกรผู้ใดจะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินนั้นจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 30 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ โดยกำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คปก.กำหนด และในปัจจุบันระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรฯ ได้กำหนดว่าเกษตรกรผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินได้จะต้องยื่นคำร้องขอตามข้อ 5 และจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามข้อ 6 แห่งระเบียบ ฯ ดังกล่าว
2. คุณสมบัติของ “เกษตรกร” ต้องเป็นเช่นเดียวกับที่กล่าวมาในข้อ 1 จึงมิใช่ว่า มาตรา 30 วรรคสาม เป็นบทบังคับให้ต้องจัดที่ดินให้เกษตรกรเสมอไป
3. คุณสมบัติเกษตรกรที่จะได้รับการจัดที่ดินตามมาตรา 30 วรรคหนึ่งและวรรคสาม จะต้องเป็นเช่นเดียวกัน
4. การจัดที่ดินตามมาตรา 30 วรรคห้า เป็นการจัดที่ดินให้แก่บุคคลใด ๆ ก็ตาม มิได้จำกัดเฉพาะเกษตรกร แต่ที่ดินที่จะนำมาจัดได้ตามมาตรานี้ จะต้องจำนวนไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติต้องเป็นไปตามที่ คปก.กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
5. ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรฯ จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการคัดเลือกเกษตรกรฯ
6. หากปรากฏว่าผู้ได้รับการจัดที่ดินจากรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมขาดคุณสมบัติตามกฎหมาย ผู้มีอำนาจออกเอกสาร ส.ป.ก.4-01 จึงมีอำนาจเพิกถอนเอกสารนั้นได้

Leg 0858.00

21.4

ด่วนพิเศษ

ที่ นร 0203/3553

3405

4 มิถุนายน 2538

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล ถนน 10300

4 เมษายน 2538

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คำวนที่สุด ที่ นร 0203/ว(ก)2716
ลงวันที่ 15 มีนาคม 2538

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คำวนที่สุด ที่ นร 0601/193
ลงวันที่ 24 มีนาคม 2538 และเอกสารประกอบ

ตามที่แจ้งว่า ได้เสนอเรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01
ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ไปที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พิจารณาตีความ นั้น

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่มีประชุมใหญ่
กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวแล้ว ความละเอียดปรากฏ
ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ซึ่งนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีบัญชาให้ส่งความเห็นดังกล่าวให้กระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์พิจารณาว่า จะดำเนินการเพื่อรองรับหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นไปตามความเห็น
ทางกฎหมายดังกล่าวอย่างไร แล้วให้รายงานคณะรัฐมนตรีภายใน 2 สัปดาห์

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิมล เจริญงาม)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. 2810007

โทรสาร 2824145

29

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๑/๙๓

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ทำเนียบวังหน้า กรุงเทพฯ 10200

๙ มีนาคม ๒๕๓๓

เรื่อง ขอให้พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย กรณีสิทธิในการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อ้างถึง หนังสือคำสั่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๒/๒๙๔๖
ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๓๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย มีมติของ คณะรัฐมนตรี เรื่อง ผู้มีสิทธิในการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสืออ้างถึง ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาที่ราษฎรมาขอเกี่ยวกับการดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาในโครงการข้างกล่าวแล้ว ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ข้อ ๑ "เกษตรกร" ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะต้องมีความสัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๒๕ หรือไม่ หรือลักษณะหนึ่งจะต้องเป็นผู้ยากจนหรือยากไร้ หรือไม่มีที่ดิน สันนิษฐานได้หรือไม่ หรือไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองเสมอไปหรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามบทนิยามคำว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดิน เป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ สำหรับคำว่า "เกษตรกร" นั้น ตามบทนิยามในมาตรา ๔ วรรคหนึ่งเกษตรกร αποκเป็น ๒ ประเภท คือ

1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรผู้รับ
 ความความเป็นจริง และใช้เวลาส่วนใหญ่ในอาชีพเกษตรกรรมมิใช่อื่นอันหนึ่ง ซึ่งเกษตรกร
 ประเภทนี้กฎหมายได้กำหนดว่าต้องเป็นเกษตรกรผู้ยากจน (แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่
 บทนิยามคำว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ในมาตรา 4 เป็นที่เข้าใจได้ว่า
 เป็นการจัดที่ดินให้แก่ "เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีที่ดินของตนเอง
 ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ" ดังนั้น เกษตรกรประเภทนี้จึงต้องเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพ
 เกษตรกรรมเป็นหลักและไม่มียกเว้นเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อย
 ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ

2) ผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ซึ่งไม่
 เป็นเกษตรกรแต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรและมาขอรับการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเกษตรกรประเภทนี้จะต้องเป็นผู้ว่างงานหรือผู้จบการศึกษากว่า
 เกษตรกรรมหรือเป็นบุตรของเกษตรกร และบุคคลดังกล่าวจะต้องไม่มีที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรมเป็นของตนเองตามบทนิยามคำว่า "เกษตรกร" และต้องไม่มีอาชีพอื่น
 อันมีรายได้ประจำเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์
 และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 ด้วย

สำหรับเกษตรกรผู้ใดจะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินหรือไม่ เป็นไปตามบทบัญญัติ
 มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2516 ซึ่งแก้ไข
 เปลี่ยนโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532
 โดยได้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรมกำหนด และในปัจจุบันระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรที่จะมีสิทธิได้รับที่ดิน
 จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดว่า เกษตรกรผู้ที่จะมีสิทธิ
 ได้รับการจัดที่ดินได้จะต้องยื่นคำร้องขอตามข้อ 5 และจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามข้อ 6
 ซึ่งข้อ 6(6) ได้กำหนดว่า จะต้อง "ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือ
 ของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอต่อการประกอบ
 เกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ" อันเป็นการกำหนดที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

ข้อ 2 วรรคที่ ส.ป.ก. เข้าใจว่า การจัดที่ดินตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง
 เป็นเรื่องที่ ส.ป.ก. จะจัดที่ดินให้กับเกษตรกรผู้ใดหรือไม่ก็ได้ตามคณะกรรมการ
 ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะกำหนดหลักเกณฑ์ ส่วนการจัดที่ดินตามมาตรา 30
 วรรคสาม เป็นการจัดให้แก่เกษตรกรที่ถือครองที่ดินของรัฐบาลแล้วเมื่อเกษตรกรดังกล่าว

ยื่นคำร้องและปฏิบัติตามที่กำหนดในมาตรา 30 วรรคสามและวรรคสี่แล้ว กรณีเป็น
บทบังคับถึง ส.ป.ก. จะสั่งจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรรายนั้น ความเข้าใจดังกล่าวจะต้อง
หรือไม่ นั้น เห็นว่ามาตรา 30 วรรคสาม มิใช่บทบัญญัติการจัดที่ดินแยกออกเป็นเอกเทศ
และเกษตรกรที่จะได้รับการจัดที่ดินตามวรรคสามนี้ก็คือ เกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกให้
ได้รับที่ดินในการจัดตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แล้วนั่นเอง เพียงแต่กรณีนี้เป็นเรื่อง
ที่ขึ้นชื่อของ "ที่ดินของรัฐ" อยู่แล้วเกินคำอธิบาย บทบัญญัตินี้เป็นเพียงบทกฎหมายที่ใช้
บังคับกับที่ดินส่วนที่จะขอมีเกินดังกล่าวเท่านั้น คุณสมบัติของ "เกษตรกร" จึงต้องเป็น
เช่นเดียวกับที่กล่าวมาในข้อ 1 กรณีจึงไม่ใช่ว่ามาตรา 30 วรรคสาม เป็นบทบังคับ
ให้ต้องจัดที่ดินให้เสมอไปดังที่ ส.ป.ก. เข้าใจ

ข้อ 3 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจตีความและวินิจฉัย
ระเบียบของหน่วยงาน ข้อ 6 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรที่จะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 เป็นเรื่องที่ใช้บังคับเกษตรกรทั่วไปตาม
มาตรา 30 วรรคหนึ่ง เท่านั้น ไม่อาจนำความในข้อ 6 ดังกล่าวไปบังคับกับการจัดที่ดิน
ให้แก่เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐอยู่แล้วตามมาตรา 30 วรรคสามได้ นั้น เห็นว่า
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์
มาตรการ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม จึงมีอำนาจที่จะตีความและกำหนดหลักเกณฑ์ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติได้ แต่การตีความนั้นขัดต่อบทกฎหมาย ผลของการนั้นก็เห็น เรื่อง
ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและต้องดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องต่อไป สำหรับการตีความว่า
ระเบียบดังกล่าวใช้กับการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามมาตรา 30 วรรคสาม ไม่ได้ นั้น
เป็นการตีความที่ไม่ถูกต้อง เพราะคุณสมบัติเกษตรกรที่จะได้รับการจัดที่ดินตามมาตรา 30
วรรคหนึ่งและวรรคสาม จะต้องเป็นเช่นเดียวกัน

ข้อ 4 การจัดที่ดินให้แก่ "บุคคล" ตามมาตรา 30 วรรคห้า จะจัดให้แก่
บุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกรก็ได้ ใช่หรือไม่ นั้น เห็นว่า การจัดที่ดินตามมาตรา 30 วรรคห้า
เป็นการจัดที่ดินให้แก่บุคคลใด ๆ ก็ได้ มิได้จำกัดเฉพาะเกษตรกร เพราะการจัดตาม
มาตรา 30 วรรคห้า เป็นการจัดให้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นสวัสดิการสังคมหรือเกี่ยวเนื่องกับ
การปฏิรูปที่ดิน มิใช่การจัดให้เพื่อประกอบเกษตรกรรม แต่ที่ดินที่จะนำมาจัดได้ตาม
มาตรา 30 วรรคห้า นี้ จะต้องไม่เกินคำอธิบาย ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข
ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตปฏิบัตินั้นต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรมกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ข้อ 5 ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าฉบับ พ.ศ. 2518 หรือ พ.ศ. 2532 และไม่ว่าจะได้โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือโดยวิธีอื่นใด ไม่เป็นผู้ใดหรือผู้ที่ผู้ผสมสิทธิ์ข้างใดข้างหนึ่ง เห็นว่า ผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 นั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ในข้อ 1 หรือ 2 และข้อ 4

ข้อ 6 หากปรากฏว่าผู้ได้รับการจัดที่ดินจากข้อมูลตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบุคคลธรรมดาซึ่งตามกฎหมาย รัฐจะมีอำนาจดำเนินการอย่างใด นั้น เห็นว่า ในกรณีเช่นนี้ การจัดที่ดินย่อมเป็นการนำดินส่อกฎหมายและนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้อง เช่น การออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ก็เป็นการออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้มีอำนาจออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 จึงมีอำนาจที่จะเพิกถอนเอกสารนั้นได้

ทั้งนี้ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย
จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายไมตรี ดันเด็มพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม

โทร. 2220200-9

โทรสาร 2241401

2283811-2

รัฐมนตรี

(นายสมเอนก เทพสุธรรม)

วันที่ 7

กองนิติการ

บทนำ

เรื่อง ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ คำวนที่สุด ที่ นร 0203/2346 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2538 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณาฯ ในการพิจารณาของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น มีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญยิ่ง แต่ความเห็นของผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ยังหลากหลาย ไม่เป็นที่ยุติ สมควรให้องค์กรที่มีอำนาจให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ ได้ให้ความเห็นทางกฎหมาย นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำชี้ว่า โดยที่กรณีมีปัญหา ดังกล่าวเกิดขึ้นจริง ทั้งจากการตรวจสอบความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในระดับต่าง ๆ และกระแสความเข้าใจของบุคคลทั่วไปก็ยังแตกต่างกัน ในข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติอันเป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากปล่อยทิ้งไว้ก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมีบัญชาให้รวบรวมปัญหาดังกล่าวและส่งให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณา ดังต่อไปนี้

ข้อ 1

1.1 ข้อเท็จจริงเบื้องต้น

เดิมทีได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ปราบปรามเจตนารมณ์ตามหมายสุดท้ายพระราชบัญญัติซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 54 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2518 ว่า "เกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ... เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุดโดยวิธีปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด ฯลฯ" แต่ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) เมื่อ พ.ศ. 2532 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมในหลายมาตรา

โดยเฉพาะมาตรา 30 เป็นคัมปราภฏเจตนาบรรณคดีตามหมวดเหตุโทษพระราชบัญญัติ
ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 106 ตอนที่ 149 ลงวันที่ 8 กันยายน 2532 ว่า
"ประเทศไทยได้จัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากระหนาบหนึ่งแล้ว แต่การดำเนินการ
ยังมีอุปสรรคทำให้การงานไม่อาจดำเนินไปโดยเหมาะสมสมควร สมควรขยายขอบเขต
การจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็น
เกษตรกรได้ ... ส่วนในขั้นนำที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนนั้นกฎหมายปัจจุบันได้แยก
ข้อแตกต่างระหว่างที่ดินที่เป็นของรัฐมาแต่เดิมกับที่ดินที่ได้มาโดยซื้อหรือเวนคืน
ทำให้ไม่อาจจัดสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนให้สอดคล้องกันสมควรแก้ไขโดยคำนึงถึง
เป้าหมายและความต้องการของผู้รับการจัดที่ดินเป็นสำคัญ" ทั้งยังปรากฏเพิ่มเติม
จากคำอภิปรายในที่ประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติและคำชี้แจงของกรมการ
ในขณะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ พ.ศ. 2532 ว่า
วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งนี้ก็เพื่อนำมาตรการจัดที่ดินของรัฐ
ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาแก้ปัญหามหาการบุกรุกที่ดิน
ของรัฐซึ่งกำลังเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอย่างหนักอยู่ในขณะนั้น
ในทำนองเดียวกันกับแผนนั้น โดยตามขึ้นควบคุมที่ดินของรัฐเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2532

ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเมื่อ พ.ศ. 2532 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำว่า
"เกษตรกร" ให้กว้างกว่านิยามเดิมในพระราชบัญญัติซึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2518
โดยให้ฝ่ายบริหารสามารถออกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของ
การเป็นเกษตรกรเพิ่มเติมได้ ซึ่งต่อมาใน พ.ศ. 2535 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว
และมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกานั้นกำหนดว่า บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไข
ข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเกษตรกร

- (1) ผู้ยากจน ...
- (2) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ...
- (3) บุตรของเกษตรกร ...

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอื่นมีรายได้ประจำหรือพอต่อการยังชีพอยู่แล้ว
ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

๑๐๖ ๕๔๐
๕๔๐

1.2 ปัญหาที่ขอให้พิจารณา

กรณีมีปัญหาว่า คำว่า "เกมตกรร" ไม่ว่าประเภทใด ๆ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 จำต้องมีคุณสมบัติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกมตกรร พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 3(1) (2) หรือ (3) และวรรคสอง หรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จำเป็นหรือไม่ว่า ผู้ที่เป็นเกมตกรรตามมาตรา 30 จะต้องเป็นผู้ยากจน ว่างงานไร้ หรือไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำ หรือ ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองเสมอไป

ข้อ 2

2.1 ข้อเท็จจริงเบื้องต้น

ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ส.ป.ก.)มีอำนาจจัดที่ดิน ให้เกมตกรรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด โดยไม่ได้ระบุว่าเกมตกรรนั้นต้องมีคุณสมบัติอย่างไร แต่ให้คณะกรรมการไปกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขได้ในภายหลัง ส่วนวรรคสามนั้น เมื่อกล่าวถึงเกมตกรรก็มีข้อความยกย่องต่อไปโดยชัดแจ้งว่าต้องเป็นกรณีเกมตกรรมือครองอยู่แล้ว นอกจากนั้นการจัดที่ดินให้แก่เกมตกรรตามวรรคหนึ่ง และวรรคสามก็มีสาระแตกต่างกันที่ว่า กรณีเกมตกรรทั่วไปตามวรรคหนึ่งนั้น"ส.ป.ก.มีอำนาจจัด"ซึ่ง ส.ป.ก.เข้าใจว่าจะจัดให้เกมตกรรผู้ใดหรือไม่ก็ได้แต่ถ้าเป็นกรณีเกมตกรรมือครองอยู่แล้วตามวรรคสาม เมื่อเกมตกรรดังกล่าวยื่นคำร้องและยื่นขอชำระค่าเช่าหรือค่าตอบแทนที่ดินแล้ว(ในบางกรณีไม่ต้องชำระค่าเช่าหรือค่าตอบแทนที่ดินก็ได้ โดยชำระเพียงค่าธรรมเนียมและค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินเท่านั้น ตามวรรคสี่)ก็ "ให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกมตกรรเช่าหรือจัดให้แก่ผู้เช่าแต่กรณี ตามจำนวนที่เกมตกรรมือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่" ซึ่ง ส.ป.ก.เข้าใจว่า ข้อความนี้เป็นบทบังคับให้ต้องปฏิบัติ มิใช่ดุลพินิจว่าจะเลือกดำเนินการอย่างไรก็ได้ดังกรณีวรรคหนึ่ง

2.2 ปัญหาที่ขอให้พิจารณา

ความเข้าใจของ ส.ป.ก. ในเรื่องความแตกต่างระหว่างมาตรา 30 วรรคหนึ่ง และ วรรคสาม ถูกต้องหรือไม่

ข้อ 3

3.1 ข้อเท็จจริงเบื้องต้น

คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตั้งหรือยกย่องกรรมการซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และ ส.ป.ก. ได้ใช้ระเบียบนี้ในการดำเนินการ โดยตรงและโดยอนุ โอนแก่กรมที่ดินต่าง ๆ ตามมา คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเคยให้ความระบือนับนี้ของคน เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 30 วรรคหนึ่งและวรรคสามว่า ความในข้อ 6 ของระเบียบดังกล่าว เป็นเรื่องของคณะกรรมการทั่วไปตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ซึ่งไม่มีบทบัญญัติ ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการเอาไว้มาก่อนจนทำให้คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะหาความได้ ซึ่งคณะกรรมการก็ได้ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว และเห็นได้ว่าความในข้อ 6 ของระเบียบนี้ได้กล่าวไว้ด้วยคำว่า กรรมการผู้ขึ้นคืออธิการบดีที่ดินของรัฐผู้ก่อนแล้ว แสดงว่าเป็นกรณีของกรรมการทั่วไปตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง เท่านั้น ในขณะที่มาตรา 30 วรรคสาม ระบุถึงกรณีของกรรมการผู้ขึ้นคืออธิการบดีที่ดินของรัฐผู้ก่อน ดังนั้น คณะกรรมการจึงเห็นว่า ไม่ควรนำความในข้อ 6 ของระเบียบมาใช้ในการมีกรรมการผู้ขึ้นคืออธิการบดีที่ดินขึ้นอยู่ก่อนแล้วตามมาตรา 30 วรรคสาม ได้

3.2 ปัญหาที่ขอให้พิจารณา

คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยระเบียบของคนเช่นนี้หรือไม่

ข้อ 4

4.1 ข้อเท็จจริงเบื้องต้น

ในขณะที่พิจารณาเข้าใจโดยทั่วไปว่า การจัดที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องเป็นการจัดให้แก่เกษตรกรหรือเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือสถาบันเกษตรกรเท่านั้น แต่มาตรา 30 วรรคห้า ได้บัญญัติว่า

"นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ส.ป.ก.มีอำนาจจัดที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเข้าเช่า เชื้อ หรือเช่าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ... "

ส.ป.ก. มีความเข้าใจว่า คำว่า "บุคคล" ตามแรก หมายถึงเกษตรกร เกษตรกรและบุคคลใดในครอบครัวเดียวกัน หรือสถาบันเกษตรกร แล้วแต่กรณี แต่คำว่า "บุคคล" ตามนี้ยังอาจเป็นคู่ได้

4.2 ปัญหาที่ควรให้พิจารณา

ความเข้าใจของ ส.ป.ก. เห็นว่าผู้ถูกฟ้องหรือไม่ ถ้าไม่ถูกฟ้องคำว่า "บุคคล" คำหลัง พิจารณาผู้ใด ในกรณีเข้าใจถูกต้องแล้วแสดงว่ากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นโอกาสให้รัฐบาลที่ดินของรัฐบาลจัดให้แก่บุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกรก็ได้ (ภายใต้เงื่อนไขตามกฎหมาย) ใช่หรือไม่

ข้อ 6 โดยสรุปแล้ว ผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าฉบับ พ.ศ. 2518 หรือ พ.ศ. 2532 และไม่ว่าจะโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือโดยวิธีอื่นใด ได้แก่ผู้ใดหรือผู้ที่ถูกชนบัต้องอย่างไรบ้าง

ข้อ 6 หากปรากฏว่ามีผู้ได้รับการจัดที่ดินจากรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากคุณสมบัติตามข้อ 5 รัฐจะมีอำนาจดำเนินการอย่างไร

ทั้งนี้ มาตรา 7 ของพระราชบัญญัติว่า โดยเหตุที่เรื่องนี้จะได้นำไปประกอบการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ตลอดจนการฝึกซ้อมความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้อง ให้ปฏิบัติและให้ละเว้นส่วน เพื่อคัดค้านปัญหาที่อาจมีผลกระทบต่อการจัดที่ดิน โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วกว่า 10 ล้านไร่ และกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก จึงขอให้ประมุขในคณะกรรมการร่างกฎหมายพิจารณาให้แล้วเสร็จเป็นการด่วน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ ตามข้อ 13(1) ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาที่หาข้อยุติแล้ว มีความเห็นดังนี้ :

ข้อ 1 "เกณฑ์การ" ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 จะต้องมีคุณสมบัติตามพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 หรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องเป็นผู้ยากจนหรือยากไร้ หรือไม่มีอริราชชั้นมีรายได้ประจำหรือไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือไม่หรือไม่เช่นนั้น เห็นว่า จากบทนิยามคำว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" รวมถึงได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อย

ข้อ 13 เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้บัญชาการเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งหรือมติให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่

๑๕๑

๑๕๑

๒ ในมาตรา 4 ในพระราชบัญญัติ

"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" พยายามว่า การปรับปรุงที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐหรือที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินลักษณะตามพระราชบัญญัติ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและผลดกในเกษตรกรรม ได้ร่ำชื่อ เก่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐได้ หมายความว่า การพัฒนาหรือเกษตรกรรม การปรับปรุงหรือพัฒนาและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการช่วยเหลือการจำนองให้เกษตรกร

๑๕๑

๑๕๑

ไม่เพียงพอกับการครองชีพ ส่วนคำว่า "เกษตรกร" นั้นบทนิยามตามมาตรา 4¹ ได้แบ่งเกษตรกรออกเป็น 2 ประเภทคือ

1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก อันได้แก่ผู้ที่⁴เป็นเกษตรกรอยู่แล้วตามความเป็นจริง และได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก กล่าวคือ ใช้เวลาส่วนใหญ่ในอาชีพเกษตรกรรมมิใช่อาชีพอื่น ซึ่งผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วนี้กฎหมายมิได้กำหนดว่าต้องเป็นเกษตรกรผู้ยากจน แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่ ส.ป.ก.มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนิน "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" (มาตรา 6)⁵ และจากบทนิยามคำว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ในมาตรา 4⁵ เป็นที่เข้าใจได้ว่า เป็นการจัดที่ดินให้แก่ "เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ" ดังนั้นเกษตรกรประเภทที่ 1 นี้จึงต้องเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและไม่⁶มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ

2) ผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก อันได้แก่ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกรแต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรและมาขอรับการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเกษตรกรในประเภทที่ 2 นี้⁶จะต้องเป็นผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกรและบุคคลดังกล่าวจะต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาซึ่งในปัจจุบันพระราชกฤษฎีกากำหนด

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๕๑

๑๕๑

"เกษตรกร" หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดัง

๑๕๑

๑๕๑

4 มาตรา 6 ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นโดยอรรถว่า ส.ป.ก.

5 "ไปรดูจริงบรรดที่ 2, ช้างคัน

6 "ไปรดูจริงบรรดที่ 3, ช้างคัน

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 มาตรา 3 ได้กำหนดว่าบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่มีชื่อหรือชื่ออื่นอันมีรายได้ประจำที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ดังนั้น บุคคลประเภทที่ 2 นี้จึงต้องเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองตามบทบัญญัติส่วนที่ ๒ ของบทนิยามคำว่า "เกษตรกร" และต้องเป็นผู้ยากจนหรือมีผู้ที่มีอาชีพอื่นอันมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพอยู่แล้ว ตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้ารับเกษตรกรผู้ใดจะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินหรือไม่ ขึ้นเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดยได้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด และในปัจจุบันได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 โดยได้กำหนดว่าเกษตรกรผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน ได้จะต้องยื่นคำร้องขอตามข้อ 5 และจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามข้อ 6 ซึ่งข้อ 6 (๑) "ได้กำหนดว่าจะต้อง" ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือ

มาตรา 3 บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งข้างต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเกษตรกร
(1) ผู้ยากจน ซึ่งหมายถึงผู้มีรายได้ไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ตามได้แกว (1) ให้หมายความรวมถึงสิทธิหรือประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็นค่าเงิน ได้ด้วย
(2) ผู้จบการศึกษามหาวิทยาลัยเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึงผู้จบการศึกษามาได้ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

(3) บุตรของเกษตรกร ซึ่งหมายถึงบุตร โดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอื่นอันมีรายได้ประจำที่เพียงพอต่อการดำรงชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

ข้อ 6 เกษตรกรผู้ที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิยื่นคำร้องขอรับจัดที่ดินในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ 5 ได้

๑๓๑

๑๓๑

(๑) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอต่อการประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ

๑๓๑

๑๓๑

มีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ" อันเป็นการกำหนดที่สอดคล้องกันหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

ข้อ 2 การที่ ส.ป.ก.เข้าใจว่า การจัดที่ดินตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง⁹ เป็นเรื่องที่ ส.ป.ก. จะจัดที่ดินให้กับเกษตรกรผู้ใดหรือ ไม่ก็ได้ตามแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมจะกำหนดหลักเกณฑ์ ส่วนการจัดที่ดินตามมาตรา 30 วรรคสาม เป็นการจัดให้แก่เกษตรกรที่ถือครองที่ดินของรัฐอยู่แล้ว โดยเมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้อง และปฏิบัติตามที่กำหนด ในมาตรา 30 วรรคสามและวรรคสี่¹⁰ แล้ว กรณีเป็นบทบังคับ

มาตรา 30 บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

- (1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่น นอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)
- (2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด
- (3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

๑๘๑

๑๘๑

10 มาตรา 30

๑๘๑

๑๘๑

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่เกินจำนวนที่กำหนด ในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าว ยื่นคำร้องและยินยอมขายที่ดินหรือค่าชดเชยที่ดิน ในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่ไม่รวมกัน แล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

(มีต่อหน้าถัดไป)

ซึ่ง ค.ป.ก.จะต้องจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรรายนั้น ความเข้าใจดังกล่าวจะถูกตีหรือไม่
นั้น เห็นว่า มาตรา 30 วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่โดยพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่งในชั้นการพิจารณาของ
สภาผู้แทนราษฎร¹¹ ได้มีการอภิปรายถึงการแก้ปัญหาผู้ที่บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ
โดยการจัดที่ดินให้ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร แต่ก็ไม่
มีใครในเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติหรือในรายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร
ที่ชี้แจงหรือถือได้ว่ามีเจตนารมณ์จะจัดที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกที่ป่าสงวนโดยทั่ว ๆ ไปทุกคน
ประกอบกับบทบัญญัติ มาตรา 30 วรรคสามมิได้แจ้งชัดเป็นเช่นนั้น อนึ่ง ในการพิจารณา
ร่างกฎหมายต่าง ๆ นั้น เมื่อจะมีผู้อภิปรายในการประชุมร่างกฎหมายกันอย่างหนึ่ง
แต่เมื่อความมิได้บัญญัติข้อความไว้เช่นนั้น การใช้กฎหมายก็ต้องถือข้อความเป็นหลัก
บทบัญญัติวรรคสามนี้จึงต้องตีความให้สอดคล้องกับบทบัญญัติส่วนอื่นของพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรฯ ด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การจัดที่ดินตามมาตรา 30
วรรคสามนี้ มิใช่บทบัญญัติการจัดที่ดินที่แยกออกเป็นเอกเทศ ทั้งนี้ จากความในมาตรา 30
วรรคสาม ที่ว่า "บรรดาที่ดินที่ ค.ป.ก. ได้มาด้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้ว
เกินจำนวนที่กักเกณฑ์ในวรรคหนึ่ง เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยื่นขอรับชำระค่าเช่า
หรือค่าเช่าประโยชน์หรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนดสำหรับที่ดินส่วนที่ดิน
ตามวรรคหนึ่ง ..." แสดงให้เห็นว่า เกษตรกรที่จะได้รับการจัดที่ดินตามวรรคสามนี้ก็คือ
เกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับที่ดินในการจัดตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แล้วนั่นเอง
เพื่อ ... ผลการนี้ เป็นเรื่องที่ยืนยันถึงกรอบ "ที่ดินของรัฐ" อยู่แต่ไม่เกิน 50 ไร่ บทบัญญัติ
เป็นเพียงบทกฎหมายที่ใช้บังคับกับที่ดินส่วนที่จะขอยืมคืนดังกล่าวเท่านั้น คุณสมบัติ
ของ"เกษตรกร"จึงต้องเป็นเช่นเดียวกับที่กล่าวมาในปัญหาข้อ 1 กรณีจึงไม่ใช่ว่ามาตรา 30
วรรคสาม เป็นบทบังคับให้ต้องจัดที่ดินให้เสมอไปดังที่ ค.ป.ก.เข้าใจ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 10)

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม นั้นเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. 2510
ให้เรียกเก็บค่าเช่ากรรมเนียมในการโอนและรังวัดและค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ค.ป.ก.ดำเนินการให้ตามจำนวน
ที่คณะกรรมการกำหนดเฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

๑๒๙

๑๓๐

๑๑ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8 ถึง ครั้งที่ 11 สมัยสามัญ ครั้งที่ ๔ พ.ศ. 2532, หน้า 76-77,
96-98 และ 172-175

ข้อ 3 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจตีความและวินิจฉัย
ระเบียบของตนว่า ข้อ 6¹² ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรทั่วไปตามมาตรา 30
วรรคหนึ่ง เท่านั้น ไม่อาจนำความในข้อ 6 ดังกล่าวไปบังคับกับการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร
ผู้ถือครองที่ดินของรัฐอยู่แล้วตามมาตรา 30 วรรคสามได้ นั้น เห็นว่า คณะกรรมการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรการ และระเบียบ
ต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม¹³ คณะกรรมการฯ
จึงมีอำนาจที่จะตีความและกำหนดหลักเกณฑ์ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ปฏิบัติได้ แต่ด้วยการตีความนั้นขัดต่อบทกฎหมาย ผลของการนั้นก็เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องตาม
กฎหมายและต้องดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องต่อไป สำหรับการตีความว่าระเบียบฯดังกล่าว
ใช้กับการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามมาตรา 30 วรรคสาม ไม่ได้ นั้น เป็นการตีความที่
ไม่ถูกต้อง เพราะคุณสมบัติของเกษตรกรที่จะ ได้รับการจัดที่ดินตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง
และวรรคสาม จะต้องเป็นชนเดียวกัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วโดยละเอียดในปัญหาข้อ 2

ข้อ 6 เกษตรกรผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิยื่นคำร้องขอเช่าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
ตามข้อ 5 ได้

- (1) มีสัญชาติไทย
 - (2) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
 - (3) มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต
 - (4) มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็ง และสามารถประกอบการเกษตรได้
 - (5) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
 - (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือ
มีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
 - (7) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด
- มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ
หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก.
รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

ข้อ 4 การจัดที่ดินให้แก่ "บุคคล" ตามมาตรา 30 วรรคห้า¹⁴ จะจัดให้แก่บุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกรก็ได้ ไร่หรือไม้นั้น เห็นว่า การจัดที่ดินตามมาตรา 30 วรรคห้า นี้ เป็นการจัดที่ดินให้แก่บุคคลใด ๆ ก็ได้ มิได้จำกัดเฉพาะเกษตรกร เพราะการจัดตาม มาตรา 30 วรรคห้า เป็นการจัดให้เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่อง กับการปฏิรูปที่ดิน มิใช่การจัดให้เพื่อประกอบเกษตรกรรม ซึ่งในปัจจุบันกิจการดังกล่าวนี้นี้ได้มี ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่ไม่เป็นการสนับสนุนหรือ เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กำหนดว่าต้องเป็นกิจการดังต่อไปนี้

1. กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ให้หมายถึงกิจการดังนี้

1.1 กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์
ทางการเกษตร

1.2 กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาในผลการเกษตร หรือลดต้นทุน
การผลิตทางการเกษตร

1.3 กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกันสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

1.4 กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกร และมิใช่กิจการผลิต
ตลอดจนการผลิตการจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

2 กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ให้หมายถึง กิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลิตผลทางการเกษตรในเขต
ปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก

14
มาตรา 30

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ด.มีอำนาจจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่ไม่ใช่การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่อง กับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนเกษตรกรที่มิอาจ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยคำนึง ถึงประโยชน์ของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินตามมาตรา 30 วรรคห้า เป็นเพื่อการสนับสนุนให้แก่กิจการหลัก คือการปฏิรูปที่ดินเกิดผลดียิ่งขึ้น ทั้งในแง่การจัดการที่ดิน การประกอบอาชีพของเกษตรกร กิจการที่สนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการเกษตรกรรม และการพัฒนาชุมชนเกษตรกร ซึ่งที่ดินที่จะนำมาจัดได้ตามมาตรา 30 วรรคห้า นี้ จะต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัตินั้นต้องเป็นไปตามที่ คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ข้อ 5 ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าฉบับ พ.ศ. 2518 หรือ พ.ศ. 2532 และไม่ว่าจะโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือโดยวิธีอื่นใด ได้แก่ผู้ใดหรือผู้ที่มีคุณสมบัติอย่างไรบ้าง นั้น เห็นว่า เรื่องที่ขอความเห็น นั้นเป็นเรื่องของการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น คงไม่มุ่งหมายถึง การจัดที่ดินตามกฎหมายอื่นด้วย เช่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น และคงมุ่งหมาย จะถามว่าการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มีอย่างไร บ้าง ซึ่งเห็นว่านอกจากการจัดให้แก่ "สถาบันเกษตรกร" ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง (3) แล้ว ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินต้องมีคุณสมบัติดังที่ได้กล่าวไว้แล้วโดยละเอียดในข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 4 ข้างต้น

ข้อ 6 หากปรากฏว่าผู้ได้รับการจัดที่ดินจากรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมขาดคุณสมบัติตามกฎหมาย รัฐจะมีอำนาจดำเนินการอย่างไรนั้น เห็นว่า ในกรณีเช่นนี้ การจัดให้ไปย่อมเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายและนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้อง เช่น การออกเอกสาร ศ.ป.ก. 4-01 ก็เป็นการออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งโดยหลักทั่วไป ในกฎหมายปกครองนั้น ผู้มีอำนาจทำนิติกรรมทางปกครองในเรื่องใดย่อมมีอำนาจที่จะแก้ไข หรือยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นได้ ดังนั้น ผู้มีอำนาจออกเอกสาร ศ.ป.ก. 4-01

จึงมีอำนาจที่จะเพิกถอนเอกสารนั้นเสียได้ เพื่อให้การเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย
เพราะผู้รับ ไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเอกสารนั้น


(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม 2538