

ลำดับที่ 9.

การออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้เช่าที่ดินของรัฐ
ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา จะนำวิธีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์
(น.ส.3) มาใช้แก่ผู้เช่าที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินไม่ได้

21 30

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

รหัส 9411

รหัส - 2 พ.ค. 2521

เลขที่

1662

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่ สร.๐๖๐๑/๕๐๕

No. 25

๖ พฤษภาคม ๒๕๒๑

เรื่อง ทารือการออกเอกสารสิทธิ

เรียน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กส.๐๔๐๓/๑๓๑๓

ลงวันที่ - กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑

๒. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๖๐๑/๑๓๕๔

ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๒๑

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกเรื่อง การออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้เช่าที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน

ตามหนังสือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่อ้างถึงได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อหาหรือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า

(๑) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสงค์จะดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยการขอให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิประเภทหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ผู้เช่าที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ จะกระทำได้หรือไม่เพียงใด และการออกเอกสารสิทธิเช่นนั้นจะมีผลเป็นการโอนสิทธิในที่ดินของรัฐอย่างไรหรือไม่

(๒) การที่ ส.ป.ก. จะขอให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิในรูปของ น.ส.๓ ให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้สอบสวนแล้วว่า ได้ทำกินในที่ดินนั้นมาก่อนแล้วเกิน ๓ ปี หรือทำกินในแปลงที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้จัดขยับขยายให้ใหม่ในบริเวณเดียวกันหรือใกล้เคียงกับแปลงเดิม แต่ให้ประทับข้อความข้างหลังเอกสารสิทธิว่า "ห้ามจำหน่ายโอนคลอกไป" จะทำได้หรือไม่เพียงใด

(๓) กรณีที่ออก น.ส.๓ ตามข้อ ๑ ไปแล้ว ถ้าเกษตรกรมีความประสงค์จะไถ่คืนเพื่อเช่าเพื่อการเกษตร จะไถ่คืน น.ส.๓ ไปประกันหนี้จากรายการเอกสารสิทธิ์ หรือธนาคารพาณิชย์ก็ได้ ถ้าเกษตรกรนั้นทอดทิ้งไม่ชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้นเมื่อเกิน ๓ ปีไปแล้ว จะสามารถบังคับการโอนสิทธิในที่ดินได้เพียงใด ถ้าบังคับการโอนสิทธิในที่ดินไม่ได้ จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยเพิ่มเติมข้อความต่อท้ายคำว่า "แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐมิได้" เป็นว่า "แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐมิได้นอกจากจะโอนให้ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร (หรือธนาคารที่ดิน)" จะมีทางกระทำได้เพียงใด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ

10

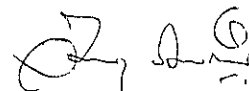
9

ขอให้จัดส่งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ดังความแจ้งอยู่แล้ว นั้น

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นเสร็จแล้ว มีความเห็นว่า วิธีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นการจะนำมาใช้บังคับแก่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐไม่ได้ เพราะวิธีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มาตรา ๓๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดให้ออกให้แก่ผู้ที่ได้เข้าจับจองครอบครองที่ดิน เพื่อแสดงว่าผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น แต่สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรผู้ได้รับจัดสรรที่ดินเลือกให้เขาที่ค้ำความวิธีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวในฐานะผู้เช่า จึงมิได้มีฐานะเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด ฉะนั้นจะนำวิธีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาใช้แก่ผู้เช่าที่ค้ำความกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน ย่อมจะกระทำมิได้ และเมื่อได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อที่ ๑ ไปเช่นนี้แล้ว ย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้ความเห็นในปัญหาประการที่ ๒ และที่ ๓ ต่อไปอีก ทั้งนี้ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ได้เสนอมาพร้อมหนังสือนี้ อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง



(นายวัฒนา รัตน์วิจิตร)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขานุการกรม

โทร. ๒๒๒๐๒๐๖ - ๕

ที่ สร.๐๖๐๑/๕๐๖/๖

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒ พฤษภาคม ๒๕๒๑

กองนิติการ ๑
รับที่.....๑/๕
วันที่.....๑๓ พ.ค. ๒/๕๒
เวลา.....๑๕.๓๐ น.

เรื่อง การขอออกเอกสารสิทธิ

เรียน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กส.๐๔๐๓/๑๓๑๓ ลงวันที่
กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑

๒. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๖๐๑/๑๓๕๔ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๒๑

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกเรื่อง การออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้เช่าที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน

ตามหนังสือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม/กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ที่อ้างถึง ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อหาหรือของสำนักงานการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่า

(๑) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสงค์จะดำเนินการตามนโยบายของ
รัฐบาลโดยการขอให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิประเภทหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ให้แก่
เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ผู้เช่าที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ จะกระทำไต่หรือไม่ไต่เพียงใด และการออกเอกสารสิทธิเช่นนั้น
จะมีผลเป็นการโอนสิทธิในที่ดินของรัฐอย่างไรหรือไม่

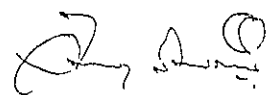
(๒) การที่ ส.ป.ก.จะขอให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิในรูปของ น.ส.๓ ให้แก่เกษตรกร
ผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้สอบสวนแล้วว่า/ไต่ทำกินในที่ดินนั้นมาก่อนแล้วเกินกว่า ๓ ปี/หรือ
หากินในแปลงที่ดินที่ ส.ป.ก.ได้จัดขยืมขยายให้ใหม่ในบริเวณเดียวกันหรือใกล้เคียงกับแปลงเดิม/แต่
ไม่ประทับข้อความข้างหลังเอกสารสิทธิว่า "ห้ามจำหน่ายจ่ายโอนตลอดไป"/จะกระทำไต่หรือไม่ไต่เพียงใด

(๓) กรณีที่ออก น.ส.๓ ตามข้อ ๑ ไปแล้ว ถ้าเกษตรกรมีความประสงค์จะไต่สินเชื่อ
เพื่อการเกษตร จะโดยนำไปประกันหนี้จำนองจากเอกชนก็ได้ หรือธนาคารพาณิชย์ก็ได้ ถ้าเกษตรกรนั้น
หากยังไม่ชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้นเมื่อเกิน ๓ ปีไปแล้ว จะสามารถบังคับการโอนสิทธิในที่ดินได้เพียงใด
ถ้าบังคับการโอนสิทธิในที่ดินไม่ได้ จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยเพิ่มเติมข้อความต่อต้านคำว่า "แต่จะโอน
สิทธิในที่ดินของรัฐมิได้" เป็นว่า "แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐมิได้นอกจากจะโอนให้ ส.ป.ก. หรือ
สถาบันเกษตรกร (หรือธนาคารที่ดิน)" จะมีทางกระทำไต่เพียงใด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ได้มีหนังสือขอให้จัดส่งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ถึงความแจ้งอยู่แล้ว นั้น

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาทั้งมวลข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า วิธีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นจะนำมาใช้บังคับแก่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐนั้นไม่ได้ เพราะวิธีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มาตรา ๓๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดให้ออกให้แก่ผู้ที่ได้เข้าจับจองครอบครองที่ดิน เพื่อแสดงว่าผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น แต่สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรผู้ที่ได้รับจัดสรรที่ดินเลือกให้เข้าที่ดินตามวิธีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวในฐานะผู้เช่าจึงมิได้มีฐานะเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด ฉะนั้นการนำวิธีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาใช้แก่ผู้เช่าที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน ย่อมจะกระทำมิได้ และเมื่อได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อที่ ๑ ไปเช่นนี้แล้ว ย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้ความเห็นในปัญหาประการที่ ๒ และที่ ๓ ต่อไป ทั้งนี้ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ไต่สวนมาพร้อมหนังสือนี้ อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง



(นายวิชาญ รัตนวิจิตร)

กรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ส่งกอง

- 1 ☐ สำนักงานเลขานุการกรม
- 2 ☐ กองจัดการปฏิรูปที่ดิน
- 3 ☐ กองบริหารกองทุน ฯ
- 4 ☒ กองนิติการ
- 5 ☐ กองวิชาการและแผนงาน

กม
3 ม ๕ ๕

สำนักงานเลขานุการกรม

โทร.๒๒๑๐๒๐๖ - ๕

รัฐ
เกษตร
ปฏิรูป
จะมีผล
ผู้ซึ่งคณะกรรมการ
ทำกินในแปลง
ในประทับขอคว
เพื่อออก
กทั้ง...มาระคอก
งกับการโอนสิทธิ
ที่ดินของรัฐได้
เกษตรกร (หรือชน
ขอให้จัดส่งผู้แทน

บันทึก

เรื่อง การออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้เช่าที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า/ โดยที่รัฐบาลมีนโยบายจะออก น.ส. ๓ ในที่ดินของรัฐในบริเวณท้องที่ที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว/ แต่เนื่องจากบทบัญญัติ ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้บัญญัติความ ไว้ว่า "ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้ คณะกรรมการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึง หนึ่งหมื่นไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ แต่จะโอน สิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้....." ซึ่งในทางปฏิบัติที่แล้มาแล้ว ส.ป.ก. จะออกหนังสืออนุญาต การทำประโยชน์ชั่วคราวตามสภาพพื้นที่การถือครองที่เป็นอยู่เดิมไปก่อน และเมื่อคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดิน ฯ ได้กำหนดขนาดการถือครองที่จะจัดให้เกษตรกรแต่ละครอบครัวพร้อมทั้ง ส.ป.ก. ได้เข้าร่วมจัดแบ่งแปลงที่ดินเรียบร้อยแล้ว ก็จะจัดทำสัญญาเช่าระยะยาวให้แก่สถาบันเกษตรกร หรือเกษตรกรต่อไป และปัจจุบันนี้ ส.ป.ก. ได้เคยดำเนินการออก น.ส. ๓ ให้แก่ผู้ครอบครอง ที่ดินไปแล้วบางส่วนตามสิทธิของผู้ร้องขอ เช่น ในเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอไทรโยค จังหวัด กาญจนบุรี เป็นต้น แต่เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๓๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินได้ กำหนดความไว้ดังกล่าวแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงขอหารือว่า

๑. เมื่อจัดให้มีสถาบันเกษตรกรดังกล่าวและออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่สถาบัน เกษตรกรแล้ว จะถือว่าเป็นการโอนสิทธิในที่ดินของรัฐให้สถาบันเกษตรกรนั้นหรือไม่

๒. การที่ ส.ป.ก. จะขอให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิในรูปของ น.ส. ๓ ให้แก่ เกษตรกรผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้สอบสวนแล้วว่า ได้ทำกินในที่ดินนั้นมาก่อนแล้ว เกินกว่า ๓ ปี หรือทำกินในแปลงที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้จัดขยับขยายให้ใหม่ในบริเวณเดียวกันหรือ ใกล้เคียงกันกับแปลงเดิม โดยให้ประทับข้อความข้างหลังเอกสารสิทธิว่า "ห้ามจำหน่ายจ่ายโอน ตลอดจน" จะทำได้หรือไม่เพียงใด

๓. กรณีที่ออก น.ส. ๓ ตามข้อ ๒ ไปแล้ว ถ้าเกษตรกรมีความประสงค์จะได้ สิ้นเชื่อเพื่อการเกษตร จะโดยนำ น.ส. ๓ ไปประกันหนี้ของตนเองจากเอกชนก็ดี หรือธนาคาร พาณิชย์ก็ดี ถ้าเกษตรกรนั้นทอดทิ้งไม่ชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้นเมื่อเกิน ๓ ปีไปแล้ว จะสามารถ บังกับการโอนสิทธิในที่ดินได้เพียงใด ถ้าบังกับการโอนสิทธิในที่ดินไม่ได้ จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยเพิ่มเติมข้อความต่อท้ายคำว่า "แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐมิได้" เป็นว่า "แต่จะโอนสิทธิ

ในที่ดินของรัฐมิได้นอกจากจะโอนให้ ส.ป.ก.หรือสถาบันเกษตรกร (หรือธนาคารที่ดิน)" จะมีทางกระทำได้เพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบด้วยตัวกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว มีความเห็นดังนี้

สำหรับปัญหาข้อหารือในประการที่ ๑ ที่ว่า ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น เมื่อได้จัดให้สถาบันเกษตรกรเข้าที่ดินของรัฐแล้ว และดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่สถาบันเกษตรกรแล้ว จะถือว่าเป็นการโอนสิทธิในที่ดินของรัฐให้แก่สถาบันเกษตรกรนั้นหรือไม่ จากข้อเท็จจริงที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน) ชี้แจง คงได้ข้อเท็จจริงว่า ส.ป.ก.ประสงค์จะออกเอกสารสิทธิในลักษณะเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ให้แก่เกษตรกรผู้เช่าที่ดินของรัฐตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ เพื่อให้เกษตรกรเหล่านั้นมีกำลังใจในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินที่ตนเช่าถือครองนั้น ส.ป.ก.จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่ และการออกเอกสารสิทธิดังกล่าวให้จะถือว่าเป็นการโอนสิทธิในที่ดินของรัฐหรือมิใช่ ในประเด็นนี้ เห็นว่าจะต้องพิจารณาถึงหลักการในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียก่อนว่ามีอยู่อย่างไร บทบัญญัติในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้กำหนดความไว้ว่า "ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้ แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน คณะกรรมการจะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ต่อไปนี้อีก" จะเห็นได้ว่า ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น ส.ป.ก.จะต้องกระทำตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้คือ

(๑) ในกรณีนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูป ฯ นั้น ถ้าที่ดินของรัฐมีเนื้อที่เกินหนึ่งหมื่นไร่ ส.ป.ก.มีอำนาจเฉพาะแต่การนำเอาที่ดินของรัฐไปจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวเท่านั้น แต่ถ้าเป็นที่ดินของรัฐที่มีเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ ส.ป.ก.มีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ฯ โดยการนำที่ดินดังกล่าวไปให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวได้ ซึ่งทั้งสองกรณีนี้จะดำเนินการโอนสิทธิในที่ดินของรัฐไปไม่ได้

(๒) ในกรณีที่ที่ดินที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูป ๖ นั้น เป็นที่ดินที่ ส.ป.ก.ได้มาจากการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนมาตามพระราชบัญญัติ ส.ป.ก.มีอำนาจเจ้าหน้าที่ที่ดินไปจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อได้ แต่เกษตรกรซึ่งได้รับสิทธิในที่ดินที่ได้เช่าซื้อไปแล้ว จะดำเนินการจำหน่ายจ่ายโอนต่อไปไม่ได้ ทั้งนี้ตามข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๕(๑) -

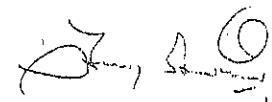
เมื่อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรวมได้กำหนดวิธีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐของ ส.ป.ก.ไว้เช่นนี้แล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่า การที่จะนำเอาวิธีการออก น.ส.๓ ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาใช้บังคับแก่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐนั้นย่อมจะกระทำมิได้ เพราะวิธีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มาตรา ๓๐(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดให้ออกให้แก่ผู้ที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน เพื่อแสดงว่าผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น แต่สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรผู้ได้รับจัดสรรที่ดินเลือกให้เช่าที่ดินตามวิธีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวในฐานะผู้เช่า จึงมิได้มีฐานะเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด เพราะคำว่า "สิทธิครอบครอง" ตามความหมายที่ใช้อยู่ในประมวลกฎหมายที่ดินนั้น หมายถึงเฉพาะแต่ผู้ที่มีสิทธิครอบครองในฐานะเจ้าของเท่านั้นหากได้หมายถึงการมีสิทธิครอบครองตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยไม่ จึงย่อมไม่มีความหมายคลุมถึงผู้ที่มีสิทธิครอบครองตามสัญญาเช่าด้วยแต่อย่างใด ฉะนั้น การออกเอกสารสิทธิในลักษณะเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ให้แก่สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรที่มีฐานะเป็นผู้เช่าที่ดินของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรวม จึงย่อมกระทำมิได้

สำหรับปัญหาข้อหาหรือในประการที่ ๒ ที่ว่า การที่ ส.ป.ก.จะขอให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิในรูปของ น.ส.๓ ให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้สอบสวนแล้วว่าได้ทำกินในที่ดินนั้นมาก่อนแล้วเกินกว่า ๓ ปี หรือทำกินในแปลงที่ดินที่ ส.ป.ก.ได้จัดขยับขยาย

(๑) มาตรา ๓๕ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรวม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) มาตรา ๓๐ เมื่อได้จัดให้บุคคลเข้าครอบครองในที่ดินรายใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบรองให้ไว้เป็นหลักฐานก่อน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าบุคคลที่ได้จัดให้เข้าครอบครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินและทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยเร็ว

ให้ใหม่ในบริเวณเดียวกันหรือใกล้เคียงกันกับแปลงเดิม แต่ให้ประทับข้อความข้างหลังเอกสารสิทธิ
ว่า "ห้ามจำหน่ายโอนตลอดไป" จะทำได้หรือไม่เพียงใด และปัญหาข้อหาหรือในประการ
ที่ ๓ ที่ว่า กรณีที่ออก น.ส.๓ ตามข้อ ๒. ไปแล้ว ถ้าเกษตรกรมีความประสงค์จะไต่สวนเพื่อ
เพื่อการเกษตร จะโดยนำ น.ส.๓ ไปประกันหนี้จำนวนจากเอกชนก็ได้ หรือธนาคารพาณิชย์
ก็ได้ ถ้าเกษตรกรนั้นทอดทิ้งไม่ชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้นเมื่อเกิน ๓ ปีไปแล้วจะสามารถบังคับ
การโอนสิทธิในที่ดินได้เพียงใด ถ้าบังคับโอนสิทธิในที่ดินไม่ได้ จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายโดย
เพิ่มเติมข้อความต่อท้ายคำว่า "แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐมิได้" เป็นว่า "แต่จะโอนสิทธิใน
ที่ดินของรัฐมิได้ นอกจากจะโอนให้ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร (หรือธนาคารที่ดิน)" จะมีทาง
กระทำได้เพียงใด นั้น เห็นว่า เมื่อใดมีความเห็นสำหรับข้อหาหรือประการที่ ๑. ไปแล้วว่า
การออกหนังสือรับรองการหาประโยชน์ (น.ส. ๓) ให้แก่สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกร
ซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ จะกระทำมิได้แล้ว ย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยให้ความเห็น
ในปัญหาข้อที่ ๒ และข้อที่ ๓ อีกแต่ประการใด



(นายวันนา รักษนวิจิตร)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๑๑

สมพร พิมพ์



ที่ กส 0304/1313

กฎหมาย 2521

เรื่อง ทาหรือเรื่องการออกเอกสารสิทธิ

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะออก น.ส.๓ ในที่ดินของรัฐที่ได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว แต่โดยเหตุที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 บัญญัติไว้ว่า "ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้ ฯลฯ" แต่ในทางปฏิบัติที่แล้มา ส.ป.ก. จะออกหนังสืออนุญาตการทำประโยชน์ชั่วคราวตามสภาพพื้นที่การถือครองที่เป็นอยู่เดิมไปก่อน และเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดขนาดการถือครองที่จะจัดให้เกษตรกรแต่ละครอบครัวพร้อมทั้ง ส.ป.ก. ได้เข้ารังวัดแบ่งแปลงที่ดินเรียบร้อยแล้ว ก็จะจัดทำสัญญาเช่าระยะยาวให้แก่สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรต่อไป

จากผลดำเนินการปฏิรูปที่ดินของรัฐ ที่ได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้วบางท้องที่ เช่น ในท้องที่อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี กรมที่ดินได้เคยออก น.ส.๓ ให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินไปแล้วบางส่วนตามสิทธิของผู้ร้องขอ

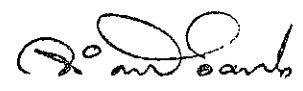
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จึงใคร่ขอหารือในข้อกฎหมายว่า

1. เมื่อจัดให้มีสถาบันเกษตรกรดังกล่าวและออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่สถาบันแล้ว จะถือว่าเป็นการโอนสิทธิในที่ดินของรัฐให้สถาบันเกษตรกรนั้นหรือไม่
2. การที่ ส.ป.ก. จะขอให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิในรูปของ น.ส.๓ ให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้สอบสวนแล้วว่า ได้ทำกินในที่ดินนั้นมาก่อนแล้วเกินกว่า 3 ปี หรือทำกินในแปลงที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้จัดขายขยายให้ใหม่ในบริเวณเดียวกันหรือใกล้เคียงกันกับแปลงเดิม แต่ให้ประทับข้อความข้างหลังเอกสารสิทธิว่า "ห้ามจำหน่ายโอน-ตลอดไป" จะทำได้หรือไม่เพียงใด
3. กรณีที่ออก น.ส.๓ ตามข้อ 2 ไปแล้ว ถ้าเกษตรกรมีความประสงค์จะได้สิ้น-เชื่อเพื่อการเกษตร จะได้นำไปประกันหนี้จำนวนจากเอกชนก็ดีหรือธนาคารพาณิชย์ก็ดี ถ้าเกษตรกรนั้นหอกถึงไม่ชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้นเมื่อเกิน 3 ปีไปแล้ว จะสามารถบังคับการโอนสิทธิในที่ดิน

ได้เพียงใด ถ้าบังคับโอนสิทธิในที่ดินไม่ได้ จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยเพิ่มเติมข้อความ
ต่อท้ายคำว่า " แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐมิได้" ดังนี้ "แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐมิได้"
นอกจากจะโอนให้ ส.ป.ก. หรือ สถาบันเกษตรกร (หรือธนาคารที่ดิน)" จะมีผู้ทางกระทำได้
เพียงใด

ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนองนโยบายของรัฐบาลต่อไป ส.ป.ก. จึงขอความกรุณาให้
คณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาให้ความเห็นด้วย

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง



(นายจำลอง สอนิต)
เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองนิติการ
โทร. 2793193

ส่งเข้ากอง 6

27/ก.พ./21

เรื่อง ขาดเอกสาร (ฉบับเลขที่ 100/ก.พ.)

กรมที่ดิน กค 6 100/ก.พ. 100/ก.พ. 100/ก.พ. 100/ก.พ. 100/ก.พ.

กรมที่ดิน กค 6 100/ก.พ. 100/ก.พ. 100/ก.พ. 100/ก.พ. 100/ก.พ.

27 ก.พ. 21

27 ก.พ. 21

ที่ กส. 0304/13/3

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

17 กุมภาพันธ์ 2521

เรื่อง นารีนเรื่องการออกเอกสารสิทธิ

เรียน ก.ร.ต.ร. สิบสองมกราคม

เนื่องจากทราบว่าในนโยบายที่จะออก น.ส.3 ในที่ดินของรัฐที่ได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว แต่โดยเหตุที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 บัญญัติไว้ว่า "ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ต่ำกว่าหนึ่งไร่ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดที่ดินตามนโยบายการเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งไร่ขึ้นไปคณะกรรมการจะโอนที่ดินแก่เกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้" ฯลฯ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ด.) จึงขอหารือว่า

- เมื่อจะจัดที่ดินตามนโยบายการเช่าระยะยาว จะเป็นการโอนสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือไม่
- การจะขอโอนกรรมสิทธิ์เอกสารสิทธิในรูปน.ส.3 ให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจะจัดที่ดินตามนโยบายแล้วว่าได้ทำกินในที่ดินนั้นมาแล้วเกินกว่า 3 ปี หรือทำกินในแปลงที่ ส.ป.ด. ได้จัดมอบหมายให้ทำกินในบริเวณที่ดินที่โอนแล้วเกิน 3 ปี หรือไม่แล้วจะ "โอนสิทธิในที่ดินได้เพียงใด" หรือถ้าจะยกไปรวมกับที่ดินเดิมเดิมหรือความสำคัญตามคำ "ขอโอนสิทธิในที่ดินของรัฐเป็นได้" ว่า นอกจากจะโอนให้ ส.ป.ด. หรือสถาบันเกษตรกร (หรือธนาคารที่ดิน) จะมีอำนาจกระทำได้เพียงใด

/ ทั้งนี้เพื่อเป็นการขอ

ซึ่งได้ถือเป็นการมอบหมายให้ท่านไป และหากท่านมีความเห็นประการ
ใดโปรดแจ้ง ส.ป.ค. ทราบโดยด่วนด้วย หรือขอสงวนข้อเสนามา ณ โอกาสนี้ด้วย
ขอแจ้งให้ ส.ป.ค. ได้นำเรื่องไปทราบกรมที่ดินที่ทางสำนักงานแล้ว

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(นายคำลอง อุตสาหกิจ)
เลขาธิการสำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา

กองนิติการ
โทร. ๒๕๖๖ ๒๕๖๖

ธวัช พ/พ
รัง
๒๕๖๖