

กองนิติการ  
เลขรับ.....  
วันที่ 13. มี.ย. 46.  
เวลา 15.254

ส.ป.ก.  
รับที่ 12377  
วันที่ 13 ส.ย. 2546  
เวลา 14.30

ด่วน

ที่ นร ๐๙๐๑/ ๐๕๑๕

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร  
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖

เรื่อง ขอรื้อข้อกฎหมายและแนวทางในการจัดทำแผนที่ท้ายร่างพระราชกฤษฎีกาปรับปรุง  
แนวเขตปฏิรูปที่ดิน

เรียน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

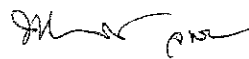
อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/ป ๓๕๙๘  
ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๖

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดิน  
เพื่อเกษตรกรรม

ตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ขอรื้อข้อกฎหมายและแนวทาง  
ในการจัดทำแผนที่ท้ายร่างพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตปฏิรูปที่ดิน และสำนักงานคณะกรรมการ  
กฤษฎีกาได้ขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) แต่งตั้ง  
ผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริง นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว และมีความเห็น  
ปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ส่งมาด้วยนี้ อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการ  
กฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว  
จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการ

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๐๗, ๒๔๑

สำนักหลักนิติบัญญัติ

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๒๒๒, ๒๒๗

โทรสาร ๐ ๒๖๒๓ ๖๓๘๐

www.krisdika.go.th

นางสาวพรทิพย์ จาละ

my name

PL

15 มิ.ย. 46

COAS.  
A. J. S. O. S. E.

(นายสถิตย์พงษ์ สุขุเกษม)  
ผู้อำนวยการกองนิติการ

กษ.ก.  
2717

รับ  
15 มิ.ย. 46

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ด่วน ที่ กษ ๑๒๐๔/๕๓๒๐ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อข้อกฎหมายและแนวทางในการตราพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตปฏิรูปที่ดิน และการจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)<sup>๑</sup> ได้ตอบข้อหารือของ ส.ป.ก. ว่ามีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ซึ่งเคยให้ความเห็นในการตอบข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)<sup>๒</sup> เห็นว่าไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดห้ามมิให้เดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่การที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้นั้น จะต้องปรากฏว่าราษฎรรายนั้นได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒)<sup>๓</sup> มีความเห็นเพิ่มเติมว่า เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีขอบเขตการดำเนินการที่ชัดเจน หาก ส.ป.ก. ไม่ประสงค์ที่จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว ก็สมควรที่จะได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงสามารถเข้าไปดำเนินการได้ ประกอบกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วน ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๙๓ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

<sup>๑</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หารือเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการตามกฎหมายอื่น ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๔๓/๒๕๔๕)

<sup>๒</sup> บันทึก เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๒๘ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๓๕)

<sup>๓</sup> บันทึก เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๗ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗)

ที่ ๒๒๓/๒๕๔๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากันเขตที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์ จะดำเนินการออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเมื่อกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ พิจารณากันเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์เข้าดำเนินการแล้ว ส.ป.ก. ก็ควรดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่มีแผนและไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูป ที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน และให้หน่วยราชการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องเข้าดำเนินการต่อไป

ส.ป.ก. ได้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยปฏิบัติตามมติ คณะกรรมการกันเขตฯ ที่ให้ปรับปรุงแนวเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ ๕ จังหวัด ให้เหลือเฉพาะเขตดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินเท่านั้น โดยเป็นโครงการนำร่อง แต่ได้เกิดข้อพิจารณาในการจัดทำแผนที่ท้ายร่างพระราช กฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กล่าวคือ

๑) กรณีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ๑ ฉบับ ครอบคลุมท้องที่เพียง ๑ อำเภอ การปรับปรุงแนวเขตปฏิรูปที่ดิน จะดำเนินการโดยการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาทั้งฉบับ และ ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ ส่วนแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น จะจัดทำเป็น ฉบับเดียว ซึ่ง ส.ป.ก. เห็นว่าการดำเนินการในลักษณะเช่นนี้จะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนที่ และ ส.ป.ก. ได้เคยดำเนินการในลักษณะดังกล่าวมาแล้ว

๒) กรณีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมหลายอำเภอ โดยมี เขตดำเนินการบางพื้นที่อยู่ต่อเนื่องกัน แต่บางพื้นที่อยู่ห่างกัน หากระบุพื้นที่เขตดำเนินการทั้งหมด ในแผนที่ฉบับเดียวกันจะทำให้แผนที่มีขนาดใหญ่มาก และการที่จะนำแผนที่ที่มีจำนวนระวางแผนที่ หลาย ๆ ระวางมาต่อกันและทำเป็นฉบับเดียวจะมีผลกระทบต่อ การลงขอบเขตปฏิรูปที่ดินคลาดเคลื่อน อาจไม่ครอบคลุมพื้นที่เขตดำเนินการของ ส.ป.ก. บางพื้นที่ได้ ส.ป.ก. จึงขอหารือว่า ในกรณีเช่นนี้ ส.ป.ก. จะมีแนวทางดำเนินการในเรื่องต่อไปอย่างไร

(๑) ปรับมาตราส่วนของแผนที่ให้มีขนาดมาตราส่วนเล็กลง แต่อาจมีผลกระทบ กับพื้นที่เขตดำเนินการที่มีขนาดเนื้อที่เล็กน้อย ซึ่งทำให้ไม่สามารถกำหนดตำแหน่งพื้นที่ลงในแผนที่ได้

(๒) แยกแผนที่ออกเป็นหลายฉบับ

(๓) กำหนดร่างพระราชกฤษฎีกาฯ แยกเป็นรายฉบับ ฉบับละ ๑ อำเภอ หรือถ้ามี พื้นที่ต่อเนื่องระหว่างอำเภอจะกำหนดเป็นรายฉบับ ฉบับละ ๒ อำเภอ ซึ่งอาจมีผลกระทบกับข้อกำหนด ว่าพระราชกฤษฎีกาที่ถูกยกเลิกมีเพียงฉบับเดียว แต่ตราพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่เป็นหลายฉบับ ได้หรือไม่

(๔) ในกรณีที่ปรากฏภายหลังว่าแผนที่มีความคลาดเคลื่อนจากการต่อระวาง แผนที่ทำให้ไม่ครอบคลุมพื้นที่เขตดำเนินการของ ส.ป.ก. บางส่วนและรวมถึงที่ดินของเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อ ที่ดินภูมิกาน ที่ดินบริจาคน ที่มีเนื้อที่ขนาดเล็กน้อยอยู่กระจัดกระจายและไม่สามารถกำหนด ตำแหน่งพื้นที่ในแผนที่ท้ายร่างพระราชกฤษฎีกาฯ นั้นจะมีผลอย่างไร ซึ่ง ส.ป.ก. เห็นว่า มาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตาม พระราชบัญญัตินี้ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น แม้ไม่มีกำหนดไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่ดินก็ยังเป็นกรรมสิทธิ์ ของ ส.ป.ก. และมีอำนาจนำมาดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือของ ส.ป.ก. ในกรณีนี้ สืบเนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่กำหนดให้การกำหนดเขตท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในช่วงเวลาดังกล่าวจึงมีทั้งการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมที่ดินทั้งอำเภอ และบางฉบับกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมที่ดินในท้องที่หลายอำเภออีกด้วย แต่ ส.ป.ก. มิได้นำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินทั้งหมดมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ในการนี้ ส.ป.ก. ประสงค์จะปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินให้เหลือเฉพาะเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่เกิดปัญหา บางประการเกี่ยวกับการจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา และผลของการปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินว่า ในกรณีที่ไม่สามารถกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ครอบคลุมเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ได้ดำเนินการไปแล้ว หรือที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาจากการบริจาคที่ดิน ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. หรือไม่ และ ส.ป.ก. จะมีอำนาจนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หรือไม่

ในการพิจารณาประเด็นข้อหารือของ ส.ป.ก. จำต้องพิจารณาถึงกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียก่อน กล่าวคือ เดิมมาตรา ๒๕<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก และได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมที่ดินทั้งอำเภอไว้แล้วหลายฉบับ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๕<sup>๖</sup> วรรคสาม<sup>๖</sup>

<sup>๕</sup> มาตรา ๒๕- การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

<sup>๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

<sup>๖</sup> มาตรา ๒๕ ๖๓๖

๖๓๖

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะถือเขตตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ ดังนั้น การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบันจึงกำหนดเฉพาะที่ดินที่จะใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลักเท่านั้น เว้นแต่จะเข้ากรณีข้อยกเว้นข้างต้น

การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นการให้อำนาจแก่รัฐในการนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชนมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก่อให้เกิดอำนาจแก่ ส.ป.ก. และพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งยังเป็นการจำกัดสิทธิของราษฎรที่เป็นเจ้าของหรือครอบครองที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหลายประการ ดังนี้

#### ๑. การให้อำนาจแก่ ส.ป.ก. และพนักงานเจ้าหน้าที่

๑.๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรมหรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (มาตรา ๒๓<sup>๗</sup> วรรคหนึ่ง)

๑.๒ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินของรัฐมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๒๖<sup>๘</sup>)

<sup>๗</sup> มาตรา ๒๓ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก และให้แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

บัตรประจำตัวให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

<sup>๘</sup> มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(มีต่อหน้าถัดไป)

๑.๓ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจจริงวัด แต่ต้องแจ้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ (มาตรา ๒๗<sup>๙</sup> วรรคหนึ่ง (๑))

๑.๔ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว สร้างหมุดหลักฐานลงในที่ดินตามความจำเป็น (มาตรา ๒๗<sup>๑๐</sup> วรรคหนึ่ง (๒))

๑.๕ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่เกิดขวางการสำรวจจริงวัดได้ตามสมควร (มาตรา ๒๗<sup>๑๑</sup> วรรคสอง)

๑.๖ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดิน (มาตรา ๒๙<sup>๑๒</sup>)

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘)

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

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

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เข้าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มรดกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ มาตรา ๒๗ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้วภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจจริงวัดได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

(๒) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว ในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่เกิดขวางการสำรวจจริงวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งหามทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

<sup>๙</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

<sup>๑๐</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๒๙ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(มีต่อหน้าถัดไป)

๒. การจำกัดสิทธิของราษฎรผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

๒.๑ การให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการต่าง ๆ ในที่ดิน ตาม ๑.

๒.๒ ห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาวะติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินมอบหมาย ภายในระยะเวลา ๓ ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ (มาตรา ๒๘<sup>๙๙</sup> วรรคหนึ่ง)

ภายหลังจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว หาก ส.ป.ก. ประสงค์จะนำที่ดินของรัฐมาใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๖<sup>๑๐๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม

โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เสียก่อน จึงจะมีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้ หาก ส.ป.ก. ประสงค์จะนำที่ดินของเอกชนมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ก็มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา ๒๙<sup>๑๐๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ไม่มี การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หาก ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดิน เช่น ที่ดินที่ได้มาจากการบริจาค ส.ป.ก. ก็มีอำนาจตามมาตรา ๒๕ ทวิ<sup>๑๐๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่จะนำที่ดินนั้นมาจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามมาตรา ๓๐ โดยไม่ต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๒)

(๒) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (๑) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๙๙</sup> มาตรา ๒๘ ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

ในกรณีที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้น ถ้ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง และเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้นด้วย

<sup>๑๐๐</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

<sup>๑๐๑</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

<sup>๑๐๒</sup> มาตรา ๒๕ ทวิ ถ้าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕

เมื่อ ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นี้แล้ว หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น ที่ดินพระราชทาน หรือที่ดินที่มีผู้บริจาคก็ตาม ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๖ ทวิ<sup>๑๓</sup> วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรือสิ่งสาธารณูปโภคที่ได้มาให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา ๓๐<sup>๑๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒) โดยไม่ว่าจะเป็นการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ทำสัญญาเช่า หรือทำสัญญาเช่าซื้อที่จะได้กรรมสิทธิ์ในภายหลัง แต่เมื่อบุคคลใดก็ตามได้สิทธิในที่ดินอันเนื่องมาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จะไม่สามารถแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๓๙<sup>๑๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘)

กรณีตามข้อหาหรือของ ส.ป.ก. นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นสมควรกำหนดประเด็นการพิจารณาเป็น ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การกั้นเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ได้ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินตามที่ระบุไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะกระทำโดยวิธีใด เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตปฏิรูปที่ดินไว้โดยเฉพาะก็ตาม การกั้นเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ได้ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ย่อมกระทำได้โดยการตรากฎหมาย

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรือสิ่งสาธารณูปโภคใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรือสิ่งสาธารณูปโภคที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๕</sup> มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง



ที่มีลำดับชั้นสูงกว่า หรือการตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕<sup>๖๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ อันเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั่นเอง

การตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกันเขตที่ดินที่ไม่ได้ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ ดังกล่าวนั้น แม้ว่าสามารถดำเนินการได้เป็น ๒ รูปแบบ กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมีบทบัญญัติให้ยกเลิกแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาและให้ใช้แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฉบับแก้ไขเพิ่มเติมแทน และการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ โดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่ ให้มีบทบัญญัติยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเดิม และระบุเขตท้องที่ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้สอดคล้องกับเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่แท้จริงก็ตาม เห็นว่า การยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่จะมีความเหมาะสมกว่า โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครอง ซึ่งสามารถระบุเขตท้องที่ให้ครอบคลุมเขตท้องที่การปกครองที่เปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้น การกันเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ได้ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินควรกระทำโดยการยกเลิกเขตปฏิรูปที่ดินเดิมแล้วกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่

ประเด็นที่สอง กรณีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมท้องที่หลายอำเภอ ในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ควรจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาอย่างไร เพื่อให้ครอบคลุมเขตและท้องที่ที่ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินแท้จริงได้ทั้งหมด นั้น แม้ว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาทางปฏิบัติ มิใช่เป็นปัญหาข้อกฎหมาย แต่เพื่อเป็นการวางแนวทางในการจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ก็เห็นว่า การจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ครอบคลุมเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินไม่ว่าจะปรับมาตราส่วนของแผนที่ให้มีขนาดเล็กลง หรือให้พระราชกฤษฎีกา

<sup>๖๐</sup> มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรรมผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ฉบับหนึ่งมีแผนที่ท้ายเป็นหลายฉบับ หรือจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแยกเป็นรายอำเภอ ก็ย่อมกระทำได้ แต่การจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาไม่ว่ารูปแบบใดก็ตาม ต้องแสดงเขตปฏิรูปที่ดินและท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ปรากฏชัดเจน เพื่อที่จะได้ทราบถึงตำแหน่งและเขตปฏิรูปที่ดินได้แน่นอน

ส่วนประเด็นปัญหาที่ว่าหากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับเดิมกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมท้องที่หลายอำเภอแล้ว การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับใหม่แยกเป็นรายอำเภอจะขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับเดิม หรือไม่ เห็นว่า การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินโดยตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ในกรณีนี้ จะมีบทบัญญัติให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับเดิมเสียก่อน แล้วจึงกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ ดังนั้น การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่จะกำหนดให้ครอบคลุมเขตท้องที่อย่างไร ก็ย่อมกระทำได้

ประเด็นที่สาม การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดิน โดยยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิม และตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใหม่ หากในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับใหม่ไม่ครอบคลุมพื้นที่เขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. หรือที่ดินอื่นที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ดินดังกล่าวจะมีสถานะเช่นใด และยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. หรือไม่ และ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อพิจารณากระบวนการปฏิรูปที่ดินในหมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะเห็นได้ว่าการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕<sup>๖๐</sup> มีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดเขตที่ดินเพื่อให้ ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าไปดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน โดยการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังไม่ส่งผลทำให้ ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน จนกว่า ส.ป.ก. มีความประสงค์ที่จะนำที่ดินมาใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดิน และในกรณีที่เป็นที่ดินของรัฐ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๖<sup>๖๑</sup> วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) ก่อน ส่วนกรณีที่เป็นที่ดินของเอกชน ส.ป.ก. ต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง<sup>๖๒</sup> เสียก่อน ส.ป.ก. จึงจะได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน

เมื่อใดที่ ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดินแล้ว ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๖ ทวิ<sup>๖๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ การยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ส่งผลทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้รับมาแล้วต้องเสียไป

<sup>๖๐</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๐, ข้างต้น

<sup>๖๑</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

<sup>๖๒</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

<sup>๖๓</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๗, ข้างต้น

ส่วนการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างไรนั้น จำต้องพิจารณาถึงกระบวนการปฏิรูปที่ดินดังนี้

๑. กระบวนการปฏิรูปที่ดินที่ต้องอาศัยความมืออยู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” เช่น อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม (มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง<sup>๖๔</sup>) อำนาจนำที่ดินของรัฐมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน (มาตรา ๒๖<sup>๖๖</sup>) อำนาจในการเข้าไปสำรวจรังวัด ทำเครื่องหมายหรือแนวเขตในที่ดินของเอกชน (มาตรา ๒๗<sup>๖๗</sup>) และอำนาจในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน (มาตรา ๒๙<sup>๖๘</sup>)

๒. กระบวนการปฏิรูปที่ดินที่ไม่ต้องอาศัยความมืออยู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” เช่น อำนาจในการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร (มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง<sup>๖๙</sup>) อำนาจในการเข้าครอบครองที่ดินที่เวนคืน (มาตรา ๓๔ วรรคสอง<sup>๗๐</sup>) การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน (มาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง<sup>๗๑</sup>) การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. (มาตรา ๓๖ ทวิ วรรคสอง<sup>๗๒</sup>) การห้ามบุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดิน (มาตรา ๓๙<sup>๗๓</sup>)

จากกระบวนการปฏิรูปที่ดินข้างต้น จะเห็นได้ว่าการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลกระทบต่อกระบวนการปฏิรูปที่ดินที่ต้องอาศัยความมืออยู่ของเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น โดยไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการที่ไม่ต้องอาศัยความมืออยู่ของเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น เมื่อมีการยกเลิกเขตปฏิรูปที่ดินแล้วกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ แม้ไม่ครอบคลุมเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ตาม ส.ป.ก. ก็ยังมีอำนาจในการนำที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อการปฏิรูปที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกร และดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินนั้นตามอำนาจหน้าที่ได้ต่อไป เพราะในขั้นตอนดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่ต้องอาศัยความมืออยู่ของเขตปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม การยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลให้อำนาจหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของ ส.ป.ก. ที่ต้องอาศัยความมืออยู่ของเขตปฏิรูปที่ดินต้องหมดสิ้นลง คือ การมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์ หรือกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง<sup>๖๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ดังนั้น ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่ ส.ป.ก. ควรกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ครอบคลุมเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั้งหมด

<sup>๖๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

<sup>๖๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

<sup>๖๗</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

<sup>๖๘</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

<sup>๖๙</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

<sup>๗๐</sup> มาตรา ๓๔ ในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำหรับที่ดินที่เวนคืนตามวรรคหนึ่ง ให้ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทันที

<sup>๗๑</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๗, ข้างต้น

<sup>๗๒</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๗, ข้างต้น

<sup>๗๓</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๙, ข้างต้น

<sup>๗๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

ส่วนกรณีที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยประการอื่น เช่น ที่ดินภูมิทาน หรือที่ดินบริจาค ส.ป.ก. ก็ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๓๖ ทวิ และมีอำนาจจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินท้องที่นั้น ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ทวิ<sup>๓๔</sup> ดังนั้น แม้การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ขึ้นใหม่ โดยเขตปฏิรูปที่ดินไม่ครอบคลุมที่ดินประเภทนี้ ก็ไม่มีผลทำให้การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และอำนาจในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินดังกล่าวต้องหมดสิ้นลงแต่อย่างใด



(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๖

<sup>๓๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖, ข้างต้น