

ด่วน

ที่ นร ๐๙๐๑/ ๑๑๐๗

กลุ่มงานบริหารและระเบียบ
เลขรับ 961
วันที่ 30 ต.ค. ๖๕
เวลา

รับ 17830
วันที่ 27 ต.ค. 2547
เวลา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
 ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
 กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๗

กองนิติการ
เลขรับ 1434
วันที่ 22 ต.ค. ๖๕
เวลา 16.00 น.

เรื่อง ขอรื้ออำนาจในการดำเนินการในที่ดินที่ได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ
 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

เรียน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

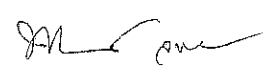
อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๖/ป ๙๑๗
 ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจดำเนินการในที่ดินที่ได้มา
 ตามมาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘
 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓)
 พ.ศ. ๒๕๓๒

ตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ขอหารือเกี่ยวกับอำนาจในการ
 ดำเนินการในที่ดินที่ได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓)
 พ.ศ. ๒๕๓๒ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงาน
 ปลัดกระทรวง และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์)
 และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร แต่งตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริง นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวและมีความเห็น
 ปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามสิ่งที่ส่งมาด้วย อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการ
 กฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว
 จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

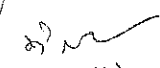


(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรียน หัวหน้ากลุ่มกฎหมายและระเบียบ

สำนักอำนวยการ
 โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๐๗, ๒๔๑
 สำนักหลักนิติบัญญัติ
 โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๒๓๒, ๒๔๒
 โทรสาร ๐ ๒๒๒๓ ๖๓๘๐
 www.krisdika.go.th


๕๖๗/๓๐ ๐

 ๒๕ ต.ค. ๖๕

(นางพัชรรัตน์ มณีวงศ์)

นิติกร ๘ ๖

รักษาราชการแทนผู้อำนวยการกองนิติการ

นางสาว น.ค.๑/๖๓


 ๑๑ ต.ค. ๖๕

1460
 4/15

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจดำเนินการในที่ดินที่ได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ด่วน

ที่ กษ ๑๒๐๔/๒๕๖๙ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๔ เห็นชอบหลักการและแนวทางที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินและอนุมัติวงเงิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท จากกองทุนรวมช่วยเหลือเกษตรกรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้นำเงินจำนวนนี้ตลอดจนดอกผลที่ได้ไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของ “กองทุนที่ดิน” เพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา ๕ ปี และกำหนดให้ ส.ป.ก. มีหน้าที่ดำเนินการจัดที่ดินพัฒนาที่ดิน กำหนดแผนดำเนินการคัดเลือกผู้รับจ้างฯ วางแผนการผลิตร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และติดตามการดำเนินงาน ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินโดยใช้เงินกองทุนที่ดินตามระเบียบกองทุนที่ดินทั้งในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งสิ้น ๓๒,๕๖๑ ไร่ เป็นเงินจำนวน ๔๙๕.๐๕ ล้านบาท แยกเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ ๑๔,๗๕๕ ไร่ และนอกเขตปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ ๑๗,๗๐๖ ไร่ โดยพิจารณาเห็นว่า ที่ดินที่จัดซื้อโดยเงินกองทุนที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินถือว่าการได้ที่ดินมาตามมาตรา ๒๕ ทวิ และมีอำนาจจัดที่ดินให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ อนุมัติแนวทางในการจัดซื้อที่ดินตามโครงการกองทุนที่ดิน

ต่อมา คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๕ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพิทักษ์ อินทวิทย์นันท์) เป็นประธาน ได้พิจารณาเห็นว่า การดำเนินการกองทุนที่ดินภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ค่อนข้างจำกัด เพราะมีอำนาจเฉพาะเท่าที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งการบริหารจัดการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และ ส.ป.ก. จะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน ทำให้การบริหารประสบปัญหาต่างๆ จึงมีความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีว่าสมควรเร่งพิจารณาของกองทุนที่ดินไว้ก่อน และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕ อนุมัติหลักการแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้เร่งรัดแก้ไขพระราชบัญญัติ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ เพื่อรวมกองทุนที่ดินกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หลังจากนั้น ส.ป.ก. ได้นำเรื่องอำนาจการรับโอนกองทุนที่ดินเพื่อรวมกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและอำนาจการจัดที่ดินเสนอคณะกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ ซึ่งเป็นคณะกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ คณะอนุกรรมการฯ มีมติว่า ที่ดินที่จัดซื้อโดยกองทุนที่ดินถือว่าเป็นการได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ จึงไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อำนาจจัดที่ดินดังกล่าวจะหมายความรวมถึง อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตามนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หรือไม่ คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่ ๑ อำนาจจัดที่ดินมีความหมายรวมถึงการจัดที่ดินตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินตามนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งหมายความว่า “การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ... โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น” ส.ป.ก. จึงไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อโดยใช้เงินกองทุนที่ดิน ที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

แนวทางที่ ๒ อำนาจจัดที่ดินเป็นเพียงการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ ไม่รวมถึงอำนาจในการดำเนินงานอื่น ๆ ตามกระบวนการของการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จึงต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อโดยใช้เงินกองทุนที่ดิน ที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

ส.ป.ก. พิจารณาเห็นว่า การจัดที่ดินซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ย่อมรวมถึงการพัฒนาที่ดินด้วย ตามคำนิยามของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๔๖) ที่ว่า การยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน หากไม่ครอบคลุมเขตดำเนินการ จะมีผลกระทบต่อกระบวนการปฏิรูปที่ดินที่ต้องอาศัยความมีอยู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” เท่านั้น เช่น อำนาจการตรวจสอบการทำประโยชน์ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง ฯลฯ ส่วนกระบวนการที่ไม่ต้องอาศัยความมีอยู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” เช่น อำนาจการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓๖ ทวิ ฯลฯ จะไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น ส.ป.ก. จึงเห็นว่า การดำเนินการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตเป็นกระบวนการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกำหนดอยู่ในคำนิยามแต่ไม่ได้กำหนดอยู่ในอำนาจหน้าที่ในบทบัญญัติมาตราอื่น นอกจากในบทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในมาตรา ๑๙ เป็นกระบวนการที่ไม่ต้องอาศัยความมีอยู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” และ ส.ป.ก. ย่อมมีอำนาจดำเนินการในกระบวนการดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ได้โดยไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อโดยเงินกองทุนที่ดินที่ตั้งอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จึงขอหารือว่าความเห็นดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือของสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การที่รัฐจะกำหนดเขตท้องที่ใด ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มาตรา ๒๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้วาง หลักเกณฑ์ไว้ว่า ให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ดังกล่าวเป็นการให้อำนาจรัฐในการนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชน มาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดิน ของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำ ประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ยังมีกรณีที่ดินเป็นเขตปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ กรณีที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขต ปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ทวิ^๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดย ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกรหรือ สถาบันเกษตรกรได้ตามมาตรา ๓๐^๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

^๖ มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการ กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดิน เล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจน ที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรือ อำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๒๕ ทวิ ถ้าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูป ที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕

^๘ มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดิน ดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบ เกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบ เกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(มีต่อหน้าถัดไป)

กรณีตามข้อหาหรือ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาจากการจัดซื้อโดยกองทุนที่ดินตามมาตรา ๓๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยที่ดินตั้งอยู่ทั้งในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ในกรณีที่เป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน หาก ส.ป.ก. เห็นว่าเป็นการได้ที่ดินมาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยยอมนำมาตรา ๒๕ ทวิ มาใช้บังคับ และทำให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ ต่อไปเสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดยการตราพระราชกฤษฎีกา

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกร 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 หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๕ นี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“มาตรา ๓๔ ทวิ ให้มีกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคาร เรียกว่า “กองทุนที่ดิน” เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านการศึกษาแก่เกษตรกรเพื่อนำไปจัดหาที่ดินทำกิน พัฒนาที่ดินและประกอบอาชีพเกษตรกรของตนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร กองทุนที่ดินประกอบด้วย เงินที่ได้รับจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำมาฝากไว้กับธนาคาร รายได้จากการดำเนินการ และเงินจากแหล่งอื่น ๆ

ส่วนอำนาจจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๓๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะหมายความรวมถึงอำนาจในการดำเนินงานอื่น ๆ ตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินตามบทนิยามของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ หรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๕ ทวิ^๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประสงค์ให้รัฐสามารถนำที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ซึ่งมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินมาดำเนินการตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินได้ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินอีก อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินจึงเป็นไปตามบทนิยามของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” อันได้แก่การจัดระบบเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐได้มาจากการจัดซื้อเวนคืน หรือโดยประการอื่น มาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ และหมายความรวมถึงการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตด้วย นอกจากนี้ การจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐^๕ ยังมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพัฒนาที่ดินได้ด้วย ดังนั้น การจัดที่ดินที่ได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ โดยนำมาจัดตามมาตรา ๓๐ นั้น จึงรวมถึงการเข้าไปพัฒนาที่ดินซึ่งเป็นการดำเนินการอื่น ๆ ตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ส.ป.ก. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมีอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เพื่อดำเนินการให้

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

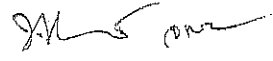
ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต และการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น รวมตลอดถึงการปรับปรุงและพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็ก แปรลงน้อยและไม่ได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๗

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจดำเนินการในที่ดินที่ได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ด่วน

ที่ กษ ๑๒๐๔/๒๕๖๙ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๔ เห็นชอบหลักการและแนวทางที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินและอนุมัติวงเงิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท จากกองทุนรวมช่วยเหลือเกษตรกรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้นำเงินจำนวนนี้ตลอดจนดอกผลที่ได้ไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของ “กองทุนที่ดิน” เพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา ๕ ปี และกำหนดให้ ส.ป.ก. มีหน้าที่ดำเนินการจัดที่ดิน พัฒนาที่ดิน กำหนดแผนดำเนินการคัดเลือกผู้รับจ้างฯ วางแผนการผลิตร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และติดตามการทำประโยชน์ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินโดยใช้เงินกองทุนที่ดินตามระเบียบกองทุนที่ดินทั้งในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งสิ้น ๓๒,๔๖๑ ไร่ เป็นเงินจำนวน ๔๙๔.๐๕ ล้านบาท แยกเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ ๑๔,๗๕๕ ไร่ และนอกเขตปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ ๑๗,๗๐๖ ไร่ โดยพิจารณาเห็นว่า ที่ดินที่จัดซื้อโดยเงินกองทุนที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินถือว่าเป็นการได้ที่ดินมาตามมาตรา ๒๕ ทวิ และมีอำนาจจัดที่ดินให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ อนุมัติแนวทางในการจัดซื้อที่ดินตามโครงการกองทุนที่ดิน

ต่อมา คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๕ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพิทักษ์ อินทวิทย์นันท์) เป็นประธาน ได้พิจารณาเห็นว่า การดำเนินการกองทุนที่ดินภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ค่อนข้างจำกัด เพราะมีอำนาจเฉพาะเท่าที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งการบริหารจัดการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และ ส.ป.ก. จะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน ทำให้การบริหารประสบปัญหาต่างๆ จึงมีความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีว่าสมควรระงับการดำเนินงานของกองทุนที่ดินไว้ก่อน และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ อนุมัติหลักการแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้เร่งรัดแก้ไขพระราชบัญญัติ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ เพื่อรวมกองทุนที่ดินกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หลังจากนั้น ส.ป.ก. ได้นำเรื่องอำนาจการรับโอนกองทุนที่ดินเพื่อรวมกับกองทุน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและอำนาจการจัดที่ดินเสนอคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและ ระเบียบ ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ คณะอนุกรรมการฯ มีมติว่า ที่ดินที่จัดซื้อโดยกองทุนที่ดิน ถือว่า เป็นการได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ จึงไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อำนาจจัดที่ดินดังกล่าว จะหมายความรวมถึง อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตามนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หรือไม่ คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่ ๑ อำนาจจัดที่ดินมีความหมายรวมถึงการจัดที่ดินตามกระบวนการปฏิรูปที่ดิน ตามนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งหมายความว่า “การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ... โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น” ส.ป.ก. จึงไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อโดยใช้เงินกองทุนที่ดิน ที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

แนวทางที่ ๒ อำนาจจัดที่ดินเป็นเพียงการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ ไม่รวมถึงอำนาจ ในการดำเนินงานอื่น ๆ ตามกระบวนการของการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จึงต้องตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อโดยใช้เงินกองทุนที่ดิน ที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

ส.ป.ก. พิจารณาเห็นว่า การจัดที่ดินซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ย่อมรวมถึง การพัฒนาที่ดินด้วย ตามคานิยามของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ประกอบกับความเห็น ของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๔๖) ที่ว่า การยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน หากไม่ครอบคลุมเขตดำเนินการ จะมีผลกระทบต่อกระบวนการปฏิรูปที่ดินที่ต้องอาศัยความมีอยู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” เท่านั้น เช่น อำนาจการตรวจสอบการทำประโยชน์ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง ฯลฯ ส่วนกระบวนการที่ไม่ต้องอาศัยความมีอยู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” เช่น อำนาจการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓๖ ทวิ ฯลฯ จะไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น ส.ป.ก. จึงเห็นว่า การดำเนินการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต เป็นกระบวนการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกำหนดอยู่ในคานิยามแต่ไม่ได้กำหนดอยู่ในอำนาจหน้าที่ในบทบัญญัติ มาตราอื่น นอกจากในบทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในมาตรา ๑๙ เป็นกระบวนการที่ไม่ต้องอาศัยความมีอยู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” และ ส.ป.ก. ย่อมมี อำนาจดำเนินการในกระบวนการดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ได้โดยไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อโดยเงินกองทุนที่ดินที่ตั้งอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่ กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จึงขอหารือว่าความเห็นดังกล่าวข้างต้น ถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารื้อของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การที่รัฐจะกำหนดเขตท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มาตรา ๒๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวเป็นการให้อำนาจรัฐในการนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชน มาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ยังมีกรณีที่ดินเป็นเขตปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ กรณีที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ทวิ^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดย ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามมาตรา ๓๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

^๑ มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่มีเงื่อนไขจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๕ ทวิ ถ้าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕

^๓ มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(มีต่อหน้าถัดไป)

กรณีตามข้อหาหรือ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาจากการจัดซื้อโดยกองทุนที่ดินตามมาตรา ๓๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยที่ดินตั้งอยู่ทั้งในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ในกรณีที่เป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน หาก ส.ป.ก. เห็นว่าเป็นการได้ที่ดินมาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยยอมนำมาตรา ๒๕ ทวิ มาใช้บังคับ และทำให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ ต่อไปเสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดยการตราพระราชกฤษฎีกา

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกร 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 ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรา นี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“มาตรา ๓๔ ทวิ ให้มีกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคาร เรียกว่า “กองทุนที่ดิน” เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านารให้กู้เงินแก่เกษตรกรเพื่อนำไปจัดหาที่ดินทำกิน พัฒนาที่ดินและประกอบอาชีพเกษตรกรกรรมของตนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม กองทุนที่ดินประกอบด้วย เงินที่ได้รับจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำมาฝากไว้กับธนาคาร รายได้จากการดำเนินการ และเงินจากแหล่งอื่น ๆ

ส่วนอำนาจจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๓๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะหมายความรวมถึงอำนาจในการดำเนินงานอื่น ๆ ตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินตามบทนิยามของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๕ ทวิ^๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประสงค์ให้รัฐสามารถนำที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ซึ่งมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินมาดำเนินการตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินได้ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินอีก อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินจึงเป็นไปตามบทนิยามของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” อันได้แก่การจัดระบบเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐได้มาจากการจัดซื้อเวนคืน หรือโดยประการอื่น มาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ และหมายความรวมถึงการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตด้วย นอกจากนี้ การจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐^๕ ยังมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพัฒนาที่ดินได้ด้วย ดังนั้น การจัดที่ดินที่ได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ โดยนำมาจัดตามมาตรา ๓๐ นั้น จึงรวมถึงการเข้าไปพัฒนาที่ดินซึ่งเป็นการดำเนินการอื่น ๆ ตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ส.ป.ก. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมีอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เพื่อดำเนินการให้

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต และการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น รวมตลอดถึงการปรับปรุงและพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็ก แปลงน้อยและไม่ได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๗