เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๒๕

บันทึก

เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน)

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๖๐๖/๖๑๓๒ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๕ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายที่กรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีความเห็นแตกต่างกันในการตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกานั้นมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ภายในเขตพระราชกฤษฎีกาฯ โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดย ส.ป.ก.มีความเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ส.ป.ก.นำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ต้องการมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เจตนารมณ์ของมาตรา ๒๖ (๑) จึงมีผลเฉพาะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ ส.ป.ก.ต้องการนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น เพราะการประกาศเขตการปฏิรูปที่ดินฯ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปฯ มาตรา ๒๕ ให้ประกาศเป็นเขตอำเภอ ซึ่งมีเนื้อที่กว้างขวางมาก ถ้าตีความให้มาตรา ๒๖ (๑) มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ทั้งหมด ก็จะมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นจำนวนมากที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์หรือเลิกใช้ประโยชน์แล้วถูกถอนสภาพและทำให้พลเมืองซึ่งใช้ประโยชน์จากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความเดือดร้อน ซึ่งเป็นการผิดหลักกฎหมาย เพราะที่ดินเหล่านี้ ส.ป.ก.มิได้นำมาปฏิรูป นอกจากนี้ การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปจะต้องทำตามขั้นตอนโดยผ่านสภาตำบลก่อนว่า ที่ดินดังกล่าวยังมีการใช้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่หรือไม่ ส่วนกรมที่ดินมีความเห็นว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตปฏิรูปที่ดินฯ นั้น จะต้องถูกถอนสภาพทั้งอำเภอ เพราะตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ มาตรา ๒๕ ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะถูกถอนสภาพตามมาตรา ๒๖ (๑) นั้น มี ๒ กรณี คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งพลเมืองเลิกใช้หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดหาที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการฯ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กรมที่ดินจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า การตีความข้อกฎหมายดังกล่าวของส.ป.ก.หรือของกรมที่ดินจะชอบด้วยเหตุผลและหลักกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักในการ

ปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง และกรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นว่า ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้ คือ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นทั้งหมดหรือเฉพาะที่ดินเท่าที่ ส.ป.ก.ต้องการนำมาปฏิรูปที่ดินเท่านั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วเห็นได้ว่า มาตรา ๒๕[๑] บัญญัติให้การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย ดังนั้น แม้ว่าความในวรรคสามจะบัญญัติให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลักก็เป็นแต่เพียงเพื่อประโยชน์ในการกำหนดเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลังที่ ส.ป.ก.จะดำเนินการต่อไป ส่วนผลของการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖[๒] ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลเป็นการถอนสภาพ

---

[๑] มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลักโดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมากตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักรให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

[๒] มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินฯ โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ (๑) ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดิน ๔ ประเภทโดยบัญญัติว่า "(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดีให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้"

จากบทบัญญัติดังกล่าว ถ้อยคำที่ทำให้เกิดปัญหา คือ ความที่ว่า "เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว" จะมีความหมายเป็นการแต่งเฉพาะประโยคหน้าความที่ว่า "หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน"เท่านั้น หรือจะรวมถึงความตอนต้น คือ กรณีที่ดินที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันด้วย เมื่อพิจารณาถ้อยคำใน (๑) นี้แล้ว เห็นได้ว่ามีคำว่า"ก็ดี"อยู่ ๒ แห่ง เป็นการแบ่งแยกที่ดินทั้ง ๔ ประเภท ออกเป็น ๒ ลักษณะโดยเด็ดขาด คือ ที่ดินที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ลักษณะหนึ่ง กับที่ดินซึ่งพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน อีกลักษณะหนึ่ง และเป็นการแยกให้เห็นว่าการจัดที่ดินแปลงอื่นให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทนนั้นแต่งเฉพาะลักษณะที่ ๒ เท่านั้น จึงมีความหมายว่า

๑. ถ้าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวทันที โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือจัดหาที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน

ในกรณีที่ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไป ให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่าเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

๒. ถ้าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด คือ ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

จากบทกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้นย่อมเป็นเหตุผลชี้ชัดว่า ความดังกล่าวแต่เฉพาะลักษณะที่ ๒ เท่านั้น เพราะที่ดินตามลักษณะที่ ๑ นั้น เมื่อพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวย่อมหมดสิ้นไป และการถอนสภาพที่ดินในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่เป็นการกระทบถึงประโยชน์หรือเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่พลเมืองแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องจัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน ส่วนที่ดินตามลักษณะที่ ๒ นั้น เนื่องจากพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่หรือที่ดินยังไม่เปลี่ยนสภาพ ดังนั้น เพื่อมิให้พลเมืองที่ยังใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต้องเดือดร้อน กฎหมายจึงกำหนดเงื่อนไขว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวเมื่อคณะกรรมการฯ ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนแล้ว

ส่วนการที่จะพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันที่มีอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นหรือไม่ เมื่อที่ดินใดเข้าลักษณะและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินนั้น

อาศัยเหตุผลตามหลักกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่ระบุในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๕