

บันทึก

เรื่อง ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ.๒๕๑๘

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๒๓๔๖ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรีว่า ในการดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น มีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญยิ่ง แต่ความเห็นของผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ยังหลากหลายไม่เป็นที่ยุติ สมควรให้องค์กรที่มีอำนาจให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐได้ให้ความเห็นทางกฎหมาย นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีดำริว่า โดยที่กรณีมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจริง ทั้งจากการตรวจสอบความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในระดับต่าง ๆ และกระแสความเข้าใจของบุคคลทั่วไปก็ยิ่งแตกต่างกันในข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติอันเป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากปล่อยทิ้งไว้ก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมีบัญชาให้รวบรวมปัญหาดังกล่าวและส่งให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณา ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑

๑.๑ ข้อเท็จจริงเบื้องต้น

เดิมที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับแรกตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๑๘ ปรากฏเจตนารมณ์ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๒ ตอนที่ ๕๔ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๑๘ว่า “เกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ... เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุดโดยวิธีปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด ฯลฯ” แต่ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ฉบับที่ ๓) เมื่อ พ.ศ.๒๕๓๒ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมในหลายมาตรา โดยเฉพาะมาตรา ๓๐ เป็นต้น ปรากฏเจตนารมณ์ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๖ ตอนที่ ๑๔๙ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๒ ว่า “ประเทศไทยได้จัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาระยะหนึ่งแล้ว แต่การดำเนินการยังมีอุปสรรคทำให้การงานไม่อาจดำเนินไปโดยเหมาะสมตามควร สมควรขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้ ... ส่วนในขั้นนำที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนนั้น กฎหมายปัจจุบันได้แยกข้อแตกต่างระหว่างที่ดินที่เป็นของรัฐมาแต่เดิมกับที่ดินที่ได้มาโดยจัดซื้อหรือเวนคืน ทำให้ไม่อาจจัดสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนให้สอดคล้องกัน สมควรแก้ไขโดยคำนึงถึงเป้าหมายและความต้องการของ

ผู้รับการจัดที่ดินเป็นสำคัญ ฯลฯ” ทั้งยังปรากฏเพิ่มเติมจากคำอธิบายในที่ประชุม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคำชี้แจงของกรมการในขณะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ พ.ศ.๒๕๓๒ ว่า วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งนี้เพื่อนำมาตราการจัดที่ดินของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้แก้ปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐซึ่งกำลังเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอย่างหนักอยู่ในขณะนั้น ในทำนองเดียวกันกับแผนบันไดสามขั้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘

ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเมื่อ พ.ศ.๒๕๓๒ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “เกษตรกร” ให้กว้างกว่านิยามเดิมในพระราชบัญญัติซึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ.๒๕๑๘ โดยให้ฝ่ายบริหารสามารถออกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเป็นเกษตรกรเพิ่มเติมได้ ซึ่งต่อมาใน พ.ศ.๒๕๓๕ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกานั้น กำหนดว่า”บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเกษตรกร

(๑) ผู้ยากจน ...

(๒) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ...

(๓) บุตรของเกษตรกร ...

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก”

๑.๒ ปัญหาที่ขอให้พิจารณา

กรณีมีปัญหาว่า คำว่า “เกษตรกร” ไม่ว่าประเภทใด ๆ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ จำต้องมีคุณสมบัติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ.๒๕๓๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๓ (๑) (๒) หรือ (๓) และวรรคสอง หรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จำเป็นหรือไม่ว่า ผู้ที่เป็นเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ จะต้องเป็นผู้ยากจนหรือยากไร้ หรือไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำ หรือไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองเสมอไป

ข้อ ๒

๒.๑ ข้อเท็จจริงเบื้องต้น

ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจจัดที่ดินให้เกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด โดยไม่ได้ระบุว่าเกษตรกรนั้นต้องมีคุณสมบัติอย่างไร แต่ให้คณะกรรมการไปกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขได้ในภายหลัง ส่วนวรรคสามนั้น เมื่อกล่าวถึงเกษตรกรก็มีข้อความขยายต่อไปโดยชัดแจ้งว่า ต้องเป็นกรณี

เกษตรกรถือครองอยู่แล้ว นอกจากนั้น การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามวรรคหนึ่งและวรรคสามก็มีความแตกต่างกันที่ว่า กรณีเกษตรกรทั่วไปตามวรรคหนึ่งนั้น “ส.ป.ก.มีอำนาจจัด” ซึ่ง ส.ป.ก. เข้าใจว่าจะจัดให้เกษตรกรผู้ใดหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วตามวรรคสาม เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือ ค่าชดเชยที่ดินแล้ว (ในบางกรณีไม่ต้องชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินก็ได้ โดยชำระเพียงค่าธรรมเนียมและค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินเท่านั้น ตามวรรคสี่) ก็ “ให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่” ซึ่ง ส.ป.ก.เข้าใจว่าข้อความนี้เป็นบทบังคับให้ต้องปฏิบัติ มิใช่ดุลพินิจว่าจะเลือกดำเนินการอย่างใดก็ได้ดังกรณีวรรคหนึ่ง

๒.๒ ปัญหาที่ขอให้พิจารณา

ความเข้าใจของ ส.ป.ก.ในเรื่องความแตกต่างระหว่างมาตรา ๓๐วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ถูกต้องหรือไม่

ข้อ ๓

๓.๑ ข้อเท็จจริงเบื้องต้น

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๓๕ และ ส.ป.ก.ได้ใช้ระเบียบนี้ในการดำเนินการโดยตรงและโดยอนุโลมแก่กรณีต่าง ๆ เสมอมา คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเคยตีความระเบียบฉบับนี้ของตน เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๓๐วรรคหนึ่งและวรรคสามว่า ความในข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าว เป็นเรื่องของเกษตรกรทั่วไปตามมาตรา ๓๐วรรคหนึ่ง ซึ่งไม่มีบทบัญญัติ ว่าด้วยคุณสมบัติขยายความเอาไว้ แต่อนุญาตให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปกำหนดหลักเกณฑ์ขยายความได้ ซึ่งคณะกรรมการก็ได้ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว และเห็นได้ว่าความในข้อ ๖ ของระเบียบมิได้กล่าวไว้ด้วยเลย ว่า เกษตรกรผู้นั้นต้องถือครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อนแล้วแสดงว่าเป็นกรณีของเกษตรกรทั่วไปตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ในขณะที่มาตรา ๓๐วรรคสาม ระบุถึงกรณีของเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อน ดังนั้น คณะกรรมการจึงมีมติว่า ไม่อาจนำความในข้อ ๖ ของระเบียบมาใช้กับกรณีเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินนั้นอยู่ก่อนแล้วตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม ได้

๓.๒ ปัญหาที่ขอให้พิจารณา

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจตีความและวินิจฉัยระเบียบของตนเช่นนี้หรือไม่

ข้อ ๔

๔.๑ ข้อเท็จจริงเบื้องต้น

ในขณะที่มีความเข้าใจโดยทั่วไปว่า การจัดที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องเป็นการจัดให้แก่เกษตรกรหรือเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือสถาบันเกษตรกรเท่านั้น แต่มาตรา ๓๐ วรรคห้า ได้บัญญัติว่า

“นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ส.ป.ก.มีอำนาจจัดที่ดินหรือสักรสิทธิ์ให้แก่บุคคลใดเข้า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ...”

ส.ป.ก.มีความเข้าใจว่า คำว่า “บุคคล” คำแรก หมายถึงเกษตรกร เกษตรกรและบุคคลใดในครอบครัวเดียวกัน หรือสถาบันเกษตรกร แล้วแต่กรณี แต่คำว่า “บุคคล” คำหลังอาจเป็นผู้ใดก็ได้

๔.๒ ปัญหาที่ขอให้พิจารณา

ความเข้าใจของ ส.ป.ก.เช่นว่านี้ถูกต้องหรือไม่ ถ้าไม่ถูกต้องคำว่า “บุคคล” คำหลัง หมายถึงผู้ใด ในกรณีเข้าใจถูกต้องแล้วก็แสดงว่ากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปิดโอกาสให้รัฐนำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่บุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกรก็ได้ (ภายใต้เงื่อนไขตามกฎหมาย) ใช่หรือไม่

ข้อ ๕

โดยสรุปแล้ว ผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าฉบับ พ.ศ.๒๕๑๘ หรือ พ.ศ.๒๕๓๒ และไม่ว่าจะโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือโดยวิธีอื่นใด ได้แก่ผู้ใดหรือผู้ที่มีคุณสมบัติอย่างไรบ้าง

ข้อ ๖

หากปรากฏว่ามีผู้ได้รับการจัดที่ดินจากรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขาดคุณสมบัติตามปัญหาข้อ ๕ รัฐจะมีอำนาจดำเนินการอย่างไร

ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีมีบัญชาด้วยว่า โดยเหตุที่เรื่องนี้อาจต้องนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ตลอดจนการซักซ้อมความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตรงกันโดยรีบด่วน เพื่อคลี่คลายปัญหาที่อาจมีผลกระทบต่อการจัดที่ดินโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วกว่า ๑๐ ล้านไร่ และกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก จึงขอให้ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมายพิจารณาให้แล้วเสร็จเป็นการด่วน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ตามข้อ ๑๓ (๑)^๑ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณา

^๑ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายได้มีมติหรือคำสั่งหรือขอให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่

ปัญหาที่หารือมาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ข้อ ๑ “เกษตรกร” ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ จะต้องมีความสัมพันธ์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกรพ.ศ.๒๕๓๕ หรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องเป็นผู้ยากจนหรือยากไร้ หรือไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำหรือไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองเสมอไปหรือไม่นั้น เห็นว่า จากบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”^๒ จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ส่วนคำว่า “เกษตรกร” นั้นบทนิยามตามมาตรา ๔^๓ ได้แบ่งเกษตรกรออกเป็น ๒ ประเภทคือ

๑) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก อันได้แก่ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วตามความเป็นจริง และได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก กล่าวคือ ใช้เวลาส่วนใหญ่ในอาชีพเกษตรกรรมมิใช่อาชีพอื่น ซึ่งผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วนี้ กฎหมายมิได้กำหนดว่าต้องเป็นเกษตรกรผู้ยากจน แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่ ส.ป.ก.มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนิน”การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” (มาตรา ๖)^๔ และจากบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในมาตรา ๔^๕ เป็นที่เข้าใจได้ว่า เป็นการจัดที่ดินให้แก่”เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ” ดังนั้น เกษตรกรประเภทที่ ๑ นี้จึงต้องเป็นผู้ที่

^๒มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

๑ล๑

๑ล๑

^๓มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

๑ล๑

๑ล๑

“มาตรา ๖ ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก.

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

๒) ผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก อันได้แก่ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกรแต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรและมาขอรับการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเกษตรกรในประเภทที่ ๒ นี้^๖ จะต้องเป็นผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกรและบุคคลดังกล่าวจะต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาซึ่งในปัจจุบันพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓^๗ ได้กำหนดว่าบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่มีอาชีพอื่นอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพ ดังนั้น บุคคลประเภทที่ ๒ นี้ จึงต้องเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองตามบทบัญญัติส่วนท้ายของบทนิยามคำว่า “เกษตรกร” และต้องเป็นผู้ยากจนหรือมิใช่ผู้มีอาชีพอื่นอันมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ฯ

สำหรับเกษตรกรผู้ใดจะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยได้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด และในปัจจุบันได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยได้กำหนดว่าเกษตรกรผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินได้จะต้องยื่นคำร้องขอตามข้อ ๕ และจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามข้อ ๖ ซึ่งข้อ ๖ (๖)^๘ ได้กำหนด

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗มาตรา ๓ บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเกษตรกร

(๑) ผู้ยากจน ซึ่งหมายถึงผู้มีรายได้ไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

รายได้ตาม (๑) ให้หมายความรวมถึงสิทธิหรือประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

(๒) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึงผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

(๓) บุตรของเกษตรกร ซึ่งหมายถึงบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอื่นอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

“ข้อ ๖ เกษตรกรผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๕ ได้

ว่าจะต้อง “ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ” อันเป็นการกำหนดที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

ข้อ ๒ การที่ ส.ป.ก. เข้าใจว่า การจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^๙ เป็นเรื่องที่ ส.ป.ก. จะจัดที่ดินให้กับเกษตรกรผู้ใดหรือไม่ก็ได้ตามแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะกำหนดหลักเกณฑ์ ส่วนการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคสามเป็นการจัดให้แก่เกษตรกรที่ถือครองที่ดินของรัฐอยู่แล้ว โดยเมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและปฏิบัติตามที่กำหนดในมาตรา ๓๐ วรรคสามและวรรคสี่^{๑๐} แล้ว กรณีเป็นบทบังคับ ซึ่ง ส.ป.ก. จะต้องจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรรายนั้น ความเข้าใจดังกล่าวจะถูกต้องหรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๓๐ วรรคสามเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร^{๑๑} ได้มีการอภิปรายถึงการแก้ปัญหาผู้

(๖) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไป

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่น นอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

๑๐ มาตรา ๓๐

ฯลฯ

ฯลฯ

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัดและค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดเฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

ฯลฯ

ฯลฯ

๑๑ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๘ ถึง ครั้งที่ ๑๑ สมัยสามัญสมัยที่ ๔ พ.ศ.

ที่บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ โดยการจัดที่ดินให้ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ก็ไม่มีที่ดินในเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติหรือในรายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรที่เพียงพอจะถือได้ว่ามีเจตนารมณ์จะจัดที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกที่ป่าสงวนโดยทั่ว ๆ ไปทุกคน ประกอบกับบทบัญญัติ มาตรา ๓๐ วรรคสามก็มีได้แจ้งชัดเป็นเช่นนั้น อนึ่ง ในการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ นั้น แม้อาจมีผู้อภิปรายในการประชุมร่างกฎหมายกันอย่างหนึ่ง แต่เมื่อตัวบทมิได้บัญญัติข้อความไว้เช่นนั้น การใช้กฎหมายก็จำต้องยึดถือตัวบทเป็นหลัก บทบัญญัติวรรคสามนี้จึงต้องตีความให้สอดคล้องกับบทบัญญัติส่วนอื่นของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคสามนี้ มิใช่บทบัญญัติการจัดที่ดินที่แยกออกเป็นเอกเทศ ทั้งนี้ จากความในมาตรา ๓๐ วรรคสาม ที่ว่า “บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่ง เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนดสำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่ง ...” แสดงให้เห็นว่า เกษตรกรที่จะได้รับการจัดที่ดินตามวรรคสามนี้ก็คือ เกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับที่ดินในการจัดตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แล้วนั่นเอง เพียงแต่กรณีนี้เป็นเรื่องที่ผู้นั้นถือครอง “ที่ดินของรัฐ” อยู่แล้วเกิน ๕๐ ไร่ บทบัญญัตินี้เป็นเพียงบทกฎหมายที่ใช้บังคับกับที่ดินส่วนที่จะขอมิเกินดังกล่าวเท่านั้น คุณสมบัติของ”เกษตรกร”จึงต้องเป็นเช่นเดียวกับที่กล่าวมาในปัญหาข้อ ๑ กรณีจึงไม่ใช่ว่ามาตรา ๓๐ วรรคสาม เป็นบทบังคับให้ต้องจัดที่ดินให้เสมอไปดังที่ ส.ป.ก.เข้าใจ

ข้อ ๓ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจตีความและวินิจฉัยระเบียบของตนว่า ข้อ ๖^{๑๒} ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นเรื่องที่ใช้บังคับกับเกษตรกรทั่วไปตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งเท่านั้น ไม่อาจนำความในข้อ ๖ ดังกล่าวไปบังคับกับการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐอยู่แล้วตามมาตรา ๓๐ วรรคสามได้นั้น เห็นว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ มาตรการ และระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการ

๒๕๓๒, หน้า ๗๖-๗๗, ๙๖-๙๘ และ ๑๗๒-๑๗๕

^{๑๒}ข้อ ๖ เกษตรกรผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิยื่นคำร้องขอเช่าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๕ ได้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (๓) มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต
- (๔) มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็ง และสามารถประกอบการเกษตรได้
- (๕) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๖) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
- (๗) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม^{๑๓} คณะกรรมการฯจึงมีอำนาจที่จะตีความและกำหนดหลักเกณฑ์ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติได้ แต่การตีความนั้นขัดต่อบทกฎหมายผลของการนั้นก็เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและต้องดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องต่อไป สำหรับการตีความว่าระเบียบฯ ดังกล่าวใช้กับการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม ไม่ได้ นั้น เป็นการตีความที่ไม่ถูกต้อง เพราะคุณสมบัติของเกษตรกรที่จะได้รับการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม จะต้องเป็นเช่นเดียวกันดังที่ได้กล่าวมาแล้วโดยละเอียดในปัญหาข้อ ๒

ข้อ ๔ การจัดที่ดินให้แก่ “บุคคล” ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า^{๑๔} จะจัดให้แก่บุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกรก็ได้ ใช่หรือไม่ นั้น เห็นว่า การจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคห้าเป็นการจัดที่ดินให้แก่บุคคลใด ๆ ก็ได้ มิได้จำกัดเฉพาะเกษตรกร เพราะการจัดตามมาตรา ๓๐ วรรคห้าเป็นการจัดให้เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน มิใช่การจัดให้เพื่อประกอบเกษตรกรรม ซึ่งในปัจจุบันกิจการดังว่านี้ได้มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดว่าต้องเป็นกิจการดังต่อไปนี้

๑. กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้หมายถึงกิจการดังนี้

๑.๑ กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร

๑.๒ กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

๑.๓ กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

^{๑๓}มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายมาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

^{๑๔}มาตรา ๓๐ ๑ล๑

๑ล๑

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเข้า เช่าซื้อ ซื้อหรือเช่าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

๑ล๑

๑ล๑

๑.๔ กิจกรรมที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรกรรม และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตการจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

๒. กิจกรรมที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้หมายถึงกิจกรรมแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก

การจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า เป็นเพียงการสนับสนุนให้แก่กิจการหลักคือการปฏิรูปที่ดินเกิดผลดียิ่งขึ้น ทั้งในแง่การจัดการที่ดิน การประกอบอาชีพของเกษตรกรกิจการที่สนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการเกษตรกรรม และการพัฒนาชุมชนเกษตรกร ซึ่งที่ดินที่จะนำมาจัดได้ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า นี้ จะต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัตินั้นต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๕ ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ว่าฉบับ พ.ศ.๒๕๑๘ หรือ พ.ศ.๒๕๓๒ และไม่ว่าจะโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือโดยวิธีอื่นใด ได้แก่ผู้ใดหรือผู้ที่มีคุณสมบัติอย่างไรบ้าง นั้น เห็นว่า เรื่องที่ขอความเห็นมานั้นเป็นเรื่องของการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น คงไม่มุ่งหมายถึงการจัดที่ดินตามกฎหมายอื่นด้วย เช่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น และคงมุ่งหมายจะถามว่าการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ มีอย่างไรบ้าง ซึ่งเห็นว่านอกจากการจัดให้แก่ “สถาบันเกษตรกร” ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง (๓)^{๑๔} แล้ว ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินต้องมีคุณสมบัติดังที่ได้กล่าวไว้แล้วโดยละเอียดในข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๔ ข้างต้น

ข้อ ๖ หากปรากฏว่าผู้ได้รับการจัดที่ดินจากรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขาดคุณสมบัติตามกฎหมาย รัฐจะมีอำนาจดำเนินการอย่างไรนั้น เห็นว่า ในกรณีเช่นนี้ การจัดให้ไปย่อมเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายและนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้อง เช่น การออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก็เป็นการออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งโดยหลักทั่วไปในกฎหมายปกครองนั้น ผู้มีอำนาจทำนิติกรรมทางปกครองในเรื่องใดย่อมมีอำนาจที่จะแก้ไขหรือยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นได้ ดังนั้น ผู้มีอำนาจออกเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ จึงมีอำนาจที่จะเพิกถอนเอกสารนั้นเสียได้ เพื่อให้การเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพราะผู้รับไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเอกสารนั้น

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๙), ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๓๘