

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ด่วน ที่ กษ ๑๒๐๔/๙๓๒๐ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อข้อกฎหมายและแนวทางในการตราพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตปฏิรูปที่ดิน และการจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ^๑ ได้ตอบข้อหารือของ ส.ป.ก.ว่ามีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ซึ่งเคยให้ความเห็นในการตอบข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ^๒ เห็นว่าไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดห้ามมิให้เดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่การที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้นั้น จะต้องปรากฏว่าราษฎรรายนั้นได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ^๓ มีความเห็นเพิ่มเติมว่าเพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีขอบเขตการดำเนินการที่ชัดเจนหาก ส.ป.ก. ไม่ประสงค์ที่จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว ก็สมควรที่จะได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูป

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

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หรือเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการตามกฎหมายอื่น ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๔๓/๒๕๔๕)

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

^๓ บันทึก เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๗ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗)

ที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงสามารถเข้าไปดำเนินการได้ ประกอบกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ ๒๒๓/๒๕๔๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากันเขตที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ พิจารณากันเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์เข้าดำเนินการแล้ว ส.ป.ก. ก็ควรดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่มีแผนและไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน และให้หน่วยราชการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องเข้าดำเนินการต่อไป

ส.ป.ก. ได้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยปฏิบัติตามมติคณะกรรมการกันเขตฯ ที่ให้ปรับปรุงแนวเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ ๕ จังหวัด ให้เหลือเฉพาะเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น โดยเป็นโครงการนำร่อง แต่ได้เกิดข้อพิจารณาในการจัดทำแผนที่ท้ายร่างพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กล่าวคือ

๑) กรณีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ๑ ฉบับ ครอบคลุมท้องที่เพียง ๑ อำเภอ การปรับปรุงแนวเขตปฏิรูปที่ดิน จะดำเนินการโดยการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาทั้งฉบับ และตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ ส่วนแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น จะจัดทำเป็นฉบับเดียว ซึ่ง ส.ป.ก. เห็นว่าการดำเนินการในลักษณะเช่นนี้จะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนที่ และ ส.ป.ก. ได้เคยดำเนินการในลักษณะดังกล่าวมาแล้ว

๒) กรณีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมหลายอำเภอ โดยมีเขตดำเนินการบางพื้นที่อยู่ต่อเนื่องกัน แต่บางพื้นที่อยู่ห่างกัน หากระบุพื้นที่เขตดำเนินการทั้งหมดในแผนที่ฉบับเดียวกันจะทำให้แผนที่มีความซับซ้อนมาก และการที่จะนำแผนที่ที่มีจำนวนระวางแผนที่หลาย ๆ ระวางมาต่อกันและทำเป็นฉบับเดียวจะมีผลกระทบต่อการลงขอบเขตปฏิรูปที่ดินคลาดเคลื่อนอาจไม่ครอบคลุมพื้นที่เขตดำเนินการของ ส.ป.ก. บางพื้นที่ได้ ส.ป.ก. จึงขอหารือว่า ในกรณีเช่นนี้ ส.ป.ก. จะมีแนวทางดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้หรือไม่

(๑) ปรับมาตราส่วนของแผนที่ให้มีขนาดมาตราส่วนเล็กลง แต่อาจมีผลกระทบกับพื้นที่เขตดำเนินการที่มีขนาดเนื้อที่เล็กน้อย ซึ่งทำให้ไม่สามารถกำหนดตำแหน่งพื้นที่ลงในแผนที่ได้

(๒) แยกแผนที่ออกเป็นหลายฉบับ

(๓) กำหนดร่างพระราชกฤษฎีกาฯ แยกเป็นรายฉบับ ฉบับละ ๑ อำเภอ หรือถ้ามีพื้นที่ต่อเนื่องระหว่างอำเภอจะกำหนดเป็นรายฉบับ ฉบับละ ๒ อำเภอ ซึ่งอาจมีผลกระทบกับข้อกำหนดว่าพระราชกฤษฎีกาที่ออกยกเลิกมีเพียงฉบับเดียว แต่ตราพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่เป็นหลายฉบับ ได้หรือไม่

(๔) ในกรณีที่ปรากฏภายหลังว่าแผนที่มีความคลาดเคลื่อนจากการต่อระวางแผนที่ทำให้ไม่ครอบคลุมพื้นที่เขตดำเนินการของ ส.ป.ก. บางส่วนและรวมถึงที่ดินของเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อ ที่ดินภูมิตาน ที่ดินบริจาต ที่มีเนื้อที่ขนาดเล็กน้อยอยู่กระจัดกระจายและไม่สามารถกำหนดตำแหน่งพื้นที่ในแผนที่ท้ายร่างพระราชกฤษฎีกาฯ นั้นจะมีผลอย่างไร ซึ่ง ส.ป.ก. เห็นว่า

มาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น แม้ไม่มีกำหนดไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่ดินก็ยังเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. และมีอำนาจนำมาดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ข้อหาหรือของ ส.ป.ก. ในกรณีนี้ สืบเนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่กำหนดให้การกำหนดเขตท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในช่วงเวลาดังกล่าวจึงมีทั้งการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมที่ดินทั้งอำเภอ และบางฉบับกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมที่ดินในท้องที่หลายอำเภออีกด้วย แต่ ส.ป.ก. มิได้นำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินทั้งหมดมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในการนี้ ส.ป.ก. ประสงค์จะปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินให้เหลือเฉพาะเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่เกิดปัญหาบางประการเกี่ยวกับการจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา และผลของการปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินว่าในกรณีที่ไม่สามารถกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ครอบคลุมเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ได้ดำเนินการไปแล้วหรือที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาจากการบริจาคที่ดิน ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. หรือไม่และ ส.ป.ก. จะมีอำนาจนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หรือไม่

ในการพิจารณาประเด็นข้อหาหรือของ ส.ป.ก. จำต้องพิจารณาถึงกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียก่อน กล่าวคือ เดิมมาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูป

^๔ มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมากตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักรให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก และได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมที่ดินทั้งอำเภอไว้แล้วหลายฉบับ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสาม^๖ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะถือเขตตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ ดังนั้น การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบันจึงกำหนดเฉพาะที่ดินที่จะใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลักเท่านั้น เว้นแต่จะเข้ากรณีข้อยกเว้นข้างต้น

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

๑. การให้อำนาจแก่ ส.ป.ก. และพนักงานเจ้าหน้าที่

๑.๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (มาตรา ๒๓^๗ วรรคหนึ่ง)

๑.๒ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินของรัฐมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๒๖^๘)

^๖ มาตรา ๒๕ วรรคสาม

วรรคสาม

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

วรรคสาม

วรรคสาม

^๗ มาตรา ๒๓ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก และให้แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

บัตรประจำตัวให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๘ มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

๑.๓ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัด แต่ต้องแจ้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ (มาตรา ๒๗^๔ วรรคหนึ่ง (๑))

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สว่นหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ดินราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(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 และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^๔ มาตรา ๒๗ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัดได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

(๒) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว ในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดิน ตัดรากกิ่งไม้และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งกีดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

๑.๔ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว สร้างหมุดหลักฐานลงในที่ดินตามความจำเป็น (มาตรา ๒๗^{๙๐} วรรคหนึ่ง (๒))

๑.๕ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดิน ตัดรากกิ่งไม้ และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางการสำรวจรังวัดได้ตามสมควร (มาตรา ๒๗^{๙๐} วรรคสอง)

๑.๖ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดิน (มาตรา ๒๙^{๙๑})

๒. การจำกัดสิทธิของราษฎรผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

๒.๑ การให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการต่างๆ ในที่ดิน ตาม ๑.

๒.๒ ห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินมอบหมาย ภายในระยะเวลา ๓ ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ (มาตรา ๒๘^{๙๓} วรรคหนึ่ง)

ภายหลังจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว หาก ส.ป.ก. ประสงค์จะนำที่ดินของรัฐมาใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก.

^{๙๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๙๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๙๒} มาตรา ๒๙ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

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

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

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๙๓} มาตรา ๒๘ ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

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

ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๖^{๙๔} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เสียก่อน จึงจะมีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้ หาก ส.ป.ก. ประสงค์จะนำที่ดินของเอกชนมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ก็มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา ๒๙^{๙๕} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ไม่มีมาตรการพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหาก ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดิน เช่น ที่ดินที่ได้มาจากการบริจาค ส.ป.ก. ก็มีอำนาจตามมาตรา ๒๕ ทวิ^{๙๖} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่จะนำที่ดินนั้นมาจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามมาตรา ๓๐ โดยไม่ต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

เมื่อ ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นี้แล้ว หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น ที่ดินพระราชทาน หรือที่ดินที่มีผู้บริจาคก็ตาม ส.ป.ก. จะเป็นผู้ออกกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๖ ทวิ^{๙๗} วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา ๓๐^{๙๘} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒) โดยไม่ว่าจะเป็นการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ทำสัญญาเช่า หรือทำสัญญาเช่าซื้อที่จะได้กรรมสิทธิ์

^{๙๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๙๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๙๖} มาตรา ๒๕ ทวิ ถ้าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕

^{๙๗} มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ออกกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

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

^{๙๘} มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

ในภายหลัง แต่เมื่อบุคคลใดก็ตามได้สิทธิในที่ดินอันเนื่องมาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จะไม่สามารถแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๓๙^{๙๙} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘)

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

ประเด็นที่หนึ่ง การกันเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ได้ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินตามที่ระบุไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะกระทำโดยวิธีใด เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตปฏิรูปที่ดินไว้โดยเฉพาะก็ตาม การกันเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ได้ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ย่อมกระทำได้โดยการตรากฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่า หรือการตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ อันเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั่นเอง

การตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกันเขตที่ดินที่ไม่ได้ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ ดังกล่าวนั้น แม้จะสามารถดำเนินการได้เป็น ๒ รูปแบบ

^{๙๙} มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๒๐} มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมีบทบัญญัติให้ยกเลิกแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาและให้ใช้แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฉบับแก้ไขเพิ่มเติมแทน และการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ โดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่ ให้มีบทบัญญัติยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเดิม และระบุเขตท้องที่ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้สอดคล้องกับเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่แท้จริงก็ตามเห็นว่า การยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่จะมีความเหมาะสมกว่า โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครอง ซึ่งสามารถระบุเขตท้องที่ให้ครอบคลุมเขตท้องที่การปกครองที่เปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้น การกันเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ได้ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินควรกระทำโดยการยกเลิกเขตปฏิรูปที่ดินเดิม แล้วกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่

ประเด็นที่สอง กรณีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมท้องที่หลายอำเภอ ในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ควรจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาอย่างไร เพื่อให้ครอบคลุมเขตและท้องที่ที่ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินแท้จริงได้ทั้งหมด นั้น แม้ว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาทางปฏิบัติมิใช่เป็นปัญหาข้อกฎหมายแต่เพื่อเป็นการวางแนวทางในการจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ก็เห็นว่า การจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ครอบคลุมเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินไม่ว่าจะปรับมาตราส่วนของแผนที่ให้มีขนาดเล็กลง หรือให้พระราชกฤษฎีกาฉบับหนึ่งมีแผนที่ท้ายเป็นหลายฉบับ หรือจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแยกเป็นรายอำเภอ ก็ย่อมกระทำได้ แต่การจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาไม่ว่ารูปแบบใดก็ตาม ต้องแสดงเขตปฏิรูปที่ดินและท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ปรากฏชัดเจน เพื่อที่จะได้ทราบถึงตำแหน่งและเขตปฏิรูปที่ดินได้แน่นอน

ส่วนประเด็นปัญหาที่ว่าหากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับเดิมกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมท้องที่หลายอำเภอแล้ว การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับใหม่แยกเป็นรายอำเภอจะขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับเดิม หรือไม่เห็นว่า การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินโดยตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ในกรณีนี้ จะมีบทบัญญัติให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับเดิมเสียก่อน แล้วจึงกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ ดังนั้น การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่จะกำหนดให้ครอบคลุมเขตท้องที่อย่างไรก็ย่อมกระทำได้

ประเด็นที่สาม การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดิน โดยยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมและตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใหม่ หากในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับใหม่ไม่ครอบคลุมพื้นที่เขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. หรือที่ดินอื่นที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ดินดังกล่าวจะมีสถานะเช่นใด และยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. หรือไม่ และ ส.ป.ก. มีอำนาจที่ดินดังกล่าวมาปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่เห็นว่า เมื่อพิจารณากระบวนการปฏิรูปที่ดินในหมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะเห็นได้ว่าการตราพระราช

กฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕^{๒๑} มีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดเขตที่ดินเพื่อให้ ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าไปดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน โดยการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังไม่มีผลทำให้ ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน จนกว่า ส.ป.ก. มีความประสงค์ที่จะนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน และในกรณีที่เป็นที่ดินของรัฐ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๖^{๒๒} วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) ก่อน ส่วนกรณีที่เป็นที่ดินของเอกชน ส.ป.ก. ต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง^{๒๓}เสียก่อน ส.ป.ก. จึงจะได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน

เมื่อใดที่ ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดินแล้ว ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๖ ทวิ^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ การยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่มีผลทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้รับมาแล้วต้องเสียไป

ส่วนการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างไรนั้น จำต้องพิจารณาถึงกระบวนการปฏิรูปที่ดินดังนี้

๑. กระบวนการปฏิรูปที่ดินที่ต้องอาศัยความมีอยู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” เช่น อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม (มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง^{๒๕}) อำนาจนำที่ดินของรัฐมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน (มาตรา ๒๖^{๒๖}) อำนาจในการเข้าไปสำรวจรังวัด ทำเครื่องหมายหรือแนวเขตในที่ดินของเอกชน (มาตรา ๒๗^{๒๗}) และอำนาจในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน (มาตรา ๒๙^{๒๘})

๒. กระบวนการปฏิรูปที่ดินที่ไม่ต้องอาศัยความมีอยู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” เช่น อำนาจในการจัดที่ดินหรือสงวนหรือสงเคราะห์ให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร (มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^{๒๙}) อำนาจในการเข้าครอบครองที่ดินที่เวนคืน (มาตรา ๓๔ วรรคสอง^{๓๐}) การถือ

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๐, ข้างต้น

^{๒๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๒๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๗, ข้างต้น

^{๒๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๒๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๒๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๒๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๒๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๘, ข้างต้น

^{๓๐} มาตรา ๓๔ ในการเวนคืนที่ดินหรือสงวนหรือสงเคราะห์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

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

กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ ส.ป.ก.ได้มาเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน (มาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง^{๓๑}) การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. (มาตรา ๓๖ ทวิ วรรคสอง^{๓๒}) การห้ามบุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดิน (มาตรา ๓๙^{๓๓})

จากกระบวนการปฏิรูปที่ดินข้างต้น จะเห็นได้ว่าการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลกระทบต่อกระบวนการปฏิรูปที่ดินที่ต้องอาศัยความมีอยู่ของเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้นโดยไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการที่ไม่ต้องอาศัยความมีอยู่ของเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น เมื่อมีการยกเลิกเขตปฏิรูปที่ดินแล้วกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ แม้ไม่ครอบคลุมเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ตาม ส.ป.ก. ก็ยังมีอำนาจในการนำที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อการปฏิรูปที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกร และดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินนั้นตามอำนาจหน้าที่ได้ต่อไป เพราะในขั้นตอนดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่ต้องอาศัยความมีอยู่ของเขตปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม การยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลให้อำนาจหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของ ส.ป.ก. ที่ต้องอาศัยความมีอยู่ของเขตปฏิรูปที่ดินต้องหมดสิ้นลง คือการมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์ หรือกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่ ส.ป.ก. ควรกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ครอบคลุมเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั้งหมด

ส่วนกรณีที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยประการอื่น เช่น ที่ดินภูมิทาน หรือที่ดินบริจาค ส.ป.ก. ก็ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๓๖ ทวิ และมีอำนาจจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ทวิ^{๓๕} ดังนั้น แม้การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่ โดยเขตปฏิรูปที่ดินไม่ครอบคลุมที่ดินประเภทนี้ ก็ไม่มีผลทำให้การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และอำนาจในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินดังกล่าวต้องหมดสิ้นลงแต่อย่างใด

ลงชื่อ พรทิพย์ จਾਲะ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

^{๓๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๗, ข้างต้น

^{๓๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๗, ข้างต้น

^{๓๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๙, ข้างต้น

^{๓๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๓๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖, ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๖