

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

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

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ด่วน ที่ กษ ๑๒๐๔/๒๕๖๙ ลงวันที่ ๑๔ 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. มีหน้าที่ดำเนินการจัดที่ดิน พัฒนาที่ดิน กำหนดแผนดำเนินการคัดเลือกผู้รับจ้างฯ วางแผนการผลิตร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และติดตามการดำเนินงาน ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินโดยใช้เงินกองทุนที่ดินตามระเบียบกองทุนที่ดินทั้งในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งสิ้น ๓๒,๔๖๑ ไร่ เป็นเงินจำนวน ๔๔๔.๐๕ ล้านบาท แยกเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ ๑๔,๗๕๕ ไร่ และนอกเขตปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ ๑๗,๗๐๖ ไร่ โดยพิจารณาเห็นว่า ที่ดินที่จัดซื้อโดยเงินกองทุนที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินถือว่าการได้ที่ดินตามมาตรา ๒๕ ทวิ และมีอำนาจจัดที่ดินให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ อนุมัติแนวทางในการจัดซื้อที่ดินตามโครงการกองทุนที่ดิน

ต่อมา คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๕ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพิทักษ์ อินทวิทยนันท์) 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 และให้เร่งรัดแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ เพื่อรวมกองทุนที่ดินกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หลังจากนั้น ส.ป.ก. ได้นำเรื่องอำนาจการรับโอนกองทุนที่ดินเพื่อรวมกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและอำนาจการจัดที่ดินเสนอคณะกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ ซึ่งเป็นคณะกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ คณะอนุกรรมการฯ มีมติว่า ที่ดินที่จัดซื้อโดยกองทุนที่ดินถือว่า เป็นการได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ จึงไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อำนาจจัดที่ดินดังกล่าวจะหมายความรวมถึง อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตามนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หรือไม่ คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นเป็น ๒ แนวทางคือ

แนวทางที่ ๑ อำนาจจัดที่ดินมีความหมายรวมถึงการจัดที่ดินตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินตามนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งหมายความว่า “การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ..โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น” ส.ป.ก. จึงไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อโดยใช้เงินกองทุนที่ดิน ที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

แนวทางที่ ๒ อำนาจจัดที่ดินเป็นเพียงการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ ไม่รวมถึงอำนาจในการดำเนินงานอื่นๆ ตามกระบวนการของการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จึงต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อโดยใช้เงินกองทุนที่ดิน ที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

ส.ป.ก. พิจารณาเห็นว่า การจัดที่ดินซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ย่อมรวมถึงการพัฒนาที่ดินด้วย ตามคำนิยามของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๔๖) ที่ว่า การยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินหากไม่ครอบคลุมเขตดำเนินการ จะมีผลกระทบต่อการปฏิรูปที่ดินที่ต้องอาศัยความมีอยู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” เท่านั้น เช่น อำนาจการตรวจสอบการทำประโยชน์ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง ฯลฯ ส่วนกระบวนการที่ไม่ต้องอาศัยความมีอยู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” เช่น อำนาจการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓๖ ทวิ ฯลฯ จะไม่มีผลกระทบต่อการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น ส.ป.ก. จึงเห็นว่า การดำเนินการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต เป็นกระบวนการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกำหนดอยู่ในคำนิยามแต่ไม่ได้กำหนดอยู่ในอำนาจหน้าที่ในบทบัญญัติมาตราอื่นนอกจากในบทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในมาตรา

๑๙ เป็นกระบวนการที่ไม่ต้องอาศัยความมียู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” และ ส.ป.ก. ย่อมมีอำนาจดำเนินการในกระบวนการดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ได้โดยไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อโดยเงินกองทุนที่ดินที่ตั้งอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จึงขอหารือว่าความเห็นดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 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 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

^๑ มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ 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

เกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดย ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามมาตรา ๓๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

กรณีตามข้อหาหรือ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาจากการจัดซื้อโดยกองทุนที่ดินตามมาตรา ๓๔ ทวิ^๔ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่ง

^๓ มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไป

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมาความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม 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 ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๔ ทวิ ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

^๔ มาตรา ๓๔ ทวิ ให้มีกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคาร เรียกว่า “กองทุนที่ดิน” เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านการให้กู้เงินแก่เกษตรกรเพื่อนำไปจัดหาที่ดินทำกิน พัฒนาที่ดินและประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กองทุนที่ดินประกอบด้วย เงินที่ได้รับ

แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยที่ดินตั้งอยู่ทั้งในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ในกรณีที่เป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน หาก ส.ป.ก. เห็นว่าเป็นการได้ที่ดินมาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยย่อมนำมาตรา ๒๕ ทวิ มาใช้บังคับ และทำให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ ต่อไปเสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดยการตราพระราชกฤษฎีกา

ส่วนอำนาจจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๓๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะหมายความว่ารวมถึงอำนาจในการดำเนินงานอื่นๆ ตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินตามบทนิยามของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๕ ทวิ^๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประสงค์ให้รัฐสามารถนำที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยซึ่งมิได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินมาดำเนินการตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินได้ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินอีก อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินจึงเป็นไปตามบทนิยามของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” อันได้แก่การจัดระบบเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐได้มาจากการจัดซื้อ เวนคืน หรือโดยประการอื่นมาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ และหมายความว่ารวมถึงการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร

จากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำมาฝากไว้กับธนาคาร รายได้จากการดำเนินการ และเงินจากแหล่งอื่นๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

และปัจจัยการผลิตด้วย นอกจากนี้ การจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐^๔ ยังมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพัฒนาที่ดินได้ด้วย ดังนั้น การจัดที่ดินที่ได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ โดยนำมาจัดตามมาตรา ๓๐ นั้น จึงรวมถึงการเข้าไปพัฒนาที่ดินซึ่งเป็นการดำเนินการอื่นๆ ตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ส.ป.ก. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมีอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น รวมตลอดถึงการปรับปรุงและพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและไม่ได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๗

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น