

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกกฎหมายได้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์
การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒
(กรณีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ด่วน ที่ กษ
๑๒๐๔/๖๖๓๘ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอหารือปัญหา
ข้อกฎหมาย สรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีบทบัญญัติ
บางมาตราที่ยังไม่ได้มีการออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติ
ตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง การประกาศกำหนดกิจการอื่น
นอกจากที่กำหนดไว้ในบทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” ในมาตรา ๔ กรณีที่สอง การประกาศกำหนด
ชนิด จำนวน และเงื่อนไขของการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามมาตรา ๓๐ (๒) และกรณีที่สาม
การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข สำหรับการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิ
ในที่ดินกรณีการทอดทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.
เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๙ ส.ป.ก. จึงขอหารือว่าบทบัญญัติ
ทั้งสามกรณีดังกล่าว อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ
ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่จะต้องมีการออกกฎหมายหรือ
ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์
จากกฎหมายได้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา ๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๙ (๑)
แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ
หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของ ส.ป.ก. โดยมีผู้แทน
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๒ วรรคสอง^๑
แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วน ที่ นร ๐๙๑๓/๒๖๓ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๒ การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพ
บังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรืออนุญาตหรือ
การปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง
ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัตินี้ในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่
ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้
รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จาก
กฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้น
(มีต่อหน้าถัดไป)

มุ่งหมายที่จะเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยกำหนดให้บทบัญญัติในเรื่องที่ก่อให้เกิดภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชนเป็นอันสิ้นสุดบังคับใช้ในกรณีที่มิได้มีการออกกฎหมายมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ แต่ถ้าบทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายหรือดำเนินการดังกล่าว โดยกฎหมาย^๒ ที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๒ วรรคสอง ได้แก่ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและประมวลกฎหมาย แต่ไม่รวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว หากจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน ประชาชนจึงจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติภายในระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา ๒๒ วรรคสอง เว้นแต่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ จะได้รับการขยายระยะเวลาให้ตามมาตรา ๓๙ (๑)^๓

สำหรับปัญหาที่หารือมานั้น แยกพิจารณาได้เป็นรายกรณีดังนี้

กรณีที่หนึ่ง การออกประกาศตามมาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม”^๔

เป็นกรณีที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดกิจการอื่นนอกจากการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ และการเลี้ยงสัตว์น้ำ ได้เป็นการเพิ่มเติม โดยให้ถือเป็นการประกอบเกษตรกรรม ซึ่งการประกาศกำหนดกิจการอื่นจะทำให้ผู้ซึ่งประกอบกิจการตามที่รัฐมนตรีประกาศ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

มีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๓๙ ในวาระเริ่มแรก

(๑) ระยะเวลาสองปีตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

กำหนดเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ตามความหมายของบทนิยามคำว่า “เกษตรกร”^๕ อันอาจได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กรณีจึงเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่จะต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติก่อนจึงจะทำให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายได้ ดังนั้น การออกประกาศตามมาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” จึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงมีหน้าที่พิจารณาว่ากิจการใดนอกจากการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ และการเลี้ยงสัตว์น้ำ ที่สมควรกำหนดให้เป็นการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เพื่อให้ผู้ซึ่งประกอบกิจการดังกล่าวได้รับสิทธิประโยชน์จากราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และโดยที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ปัจจุบันการประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้พัฒนารูปแบบและวิธีการแตกต่างไปจากที่เคยทำอยู่เมื่อ ๔๕ ปีที่แล้ว อันจะทำให้ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในรูปแบบหรือวิธีการใหม่อาจไม่อยู่ในข่ายที่จะเป็นเกษตรกรตามที่บทนิยามไว้เดิม กรณีจึงเป็นการสมควรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องคอยติดตามดูแลเพื่อให้เกษตรกรต้องเสียสิทธิอันพึงมีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ส.ป.ก. จึงต้องเร่งรัดดำเนินการออกประกาศโดยเร็ว ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๙ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ

กรณีที่สอง การออกประกาศตามมาตรา ๓๐ (๒)^๗ ซึ่งกำหนดให้เกษตรกรซึ่งประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดอาจได้รับการจัดที่ดินให้ได้ในจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ จะเห็นได้ว่าการที่เกษตรกรซึ่งเลี้ยงสัตว์ใหญ่จะได้รับสิทธิดังกล่าวจะต้องมีการประกาศกำหนดเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่เสียก่อน การออกกฎดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ “ต้องออกกฎ” เพื่อที่ประชาชนจะได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย ดังนั้น การออกประกาศตามมาตรา ๓๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ

^๕มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

กรณีที่สาม การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๙^๔ ซึ่งมีบทบัญญัติยกเว้นให้สามารถโอนที่ดินได้เฉพาะกรณีการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม และกรณีการโอนให้แก่สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. โดยการโอนดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง การออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวจึงมีความจำเป็นเพื่อให้ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรสามารถรับโอนที่ดิน และเกษตรกรสามารถโอนที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ได้ กรณีจึงเข้าลักษณะของบทบัญญัติที่จะ “ต้องออกกฎ” เพื่อให้ประชาชนสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ส.ป.ก. จึงต้องเร่งรัดดำเนินการโดยเร็ว ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกับการออกประกาศตามมาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “เกษตรกรรวม” และการออกประกาศตามมาตรา ๓๐ (๒)

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ จะกำหนดเพียงให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายบัญญัติได้ แม้จะยังไม่มีกรออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวไม่ได้มีผลทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติแต่มีได้ดำเนินการนั้น หลุดพ้นจากความรับผิดชอบตามกฎหมายแต่อย่างใด ทั้งนี้ หากประชาชนได้รับความเสียหายจากกรณีดังกล่าว หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง แล้วแต่กรณี จึงสมควรที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเร่งรัดในการออกกฎหรือดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติและภายในระยะเวลาที่กำหนดอย่างเคร่งครัด

(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันวาคม ๒๕๖๓

^๔มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง