

บันทึก

เรื่อง การออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้เช่าที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อหารือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า โดยที่รัฐบาลมีนโยบายจะออก น.ส.๓ ในที่ดินของรัฐในบริเวณท้องที่ที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว แต่เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติความไว้ว่า "ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้....." ซึ่งในทางปฏิบัติที่แล้มา ส.ป.ก.จะออกหนังสืออนุญาตการทำประโยชน์ชั่วคราวตามสภาพพื้นที่การถือครองที่เป็นอยู่เดิมไปก่อน และเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ ได้กำหนดขนาดการถือครองที่จะจัดให้เกษตรกรแต่ละครอบครัว พร้อมทั้ง ส.ป.ก.ได้เข้ารังวัดแบ่งแปลงที่ดินเรียบร้อยแล้ว ก็จะจัดทำสัญญาเช่าระยะยาวให้แก่สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรต่อไป และปัจจุบันนี้ ส.ป.ก.ได้เคยดำเนินการออก น.ส.๓ ให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินไปแล้วบางส่วนตามสิทธิของผู้ร้องขอ เช่น ในเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น แต่เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๓๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินได้กำหนดความไว้ดังกล่าวแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงขอหารือว่า

๑. เมื่อจัดให้มีสถาบันเกษตรกรดังกล่าวและออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกรแล้ว จะถือว่าเป็นการโอนสิทธิในที่ดินของรัฐให้สถาบันเกษตรกรนั้นหรือไม่

๒. การที่ ส.ป.ก.จะขอให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิในรูปของ น.ส.๓ ให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้สอบสวนแล้วว่า ได้ทำกินในที่ดินนั้นมาก่อนแล้ว เกินกว่า ๓ ปี หรือทำกินในแปลงที่ดินที่ ส.ป.ก.ได้จัดขยับขยายให้ใหม่ในบริเวณเดียวกันหรือใกล้เคียงกันกับแปลงเดิม โดยให้ประทับข้อความข้างหลักเอกสารสิทธิว่า "ห้ามจำหน่ายจ่ายโอนตลอดไป" จะทำได้หรือไม่เพียงใด

๓. กรณีที่ออก น.ส. ๓ ตามข้อ ๒ ไปแล้ว ถ้าเกษตรกรมีความประสงค์จะได้สินเชื่อเพื่อการเกษตร จะโดยนำ น.ส. ๓ ไปประกันหนี้จํานองจากเอกชนก็ดี หรือธนาคารพาณิชย์ก็ดี ถ้าเกษตรกรนั้นทอดทิ้งไม่ชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้นเมื่อเกิน ๓ ปีไปแล้ว จะสามารถบังคับการโอนสิทธิในที่ดินได้เพียงใด ถ้าบังคับการโอนสิทธิในที่ดินไม่ได้จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยเพิ่มเติมข้อความต่อท้ายคำว่าแต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐมิได้ เป็นว่า แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐมิได้นอกจากจะโอนให้ ส.ป.ก.หรือสถาบันเกษตรกร (หรือธนาคารที่ดิน) จะมีทางกระทำไ้

เพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าวประกอบกับตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว มีความเห็นดังนี้

สำหรับปัญหาข้อหารื้อในประการที่ ๑ ที่ว่า ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นเมื่อได้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าที่ดินของรัฐแล้ว และดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่สถาบันเกษตรกรแล้ว จะถือว่าเป็นการโอนสิทธิในที่ดินของรัฐให้แก่สถาบันเกษตรกรนั้นหรือไม่ จากข้อเท็จจริงที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน) ชี้แจง คงได้ข้อเท็จจริงว่า ส.ป.ก. ประสงค์จะออกเอกสารสิทธิในลักษณะเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ให้แก่เกษตรกรผู้เช่าที่ดินของรัฐตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อให้เกษตรกรเหล่านั้น มีกำลังใจในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินที่ตนเช่าถือครองนั้น ส.ป.ก. จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่ และการออกเอกสารสิทธิดังกล่าวให้จะถือว่าเป็นการโอนสิทธิในที่ดินของรัฐหรือไม่ใช่ ในประเด็นนี้ เห็นว่าต้องพิจารณาถึงหลักการในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เสียก่อนว่ามีอยู่อย่างไร บทบัญญัติในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดความไว้ว่า "ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้ แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน คณะกรรมการจะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้" จะเห็นได้ว่า ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น ส.ป.ก. จะต้องกระทำตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้ คือ

(๑) ในกรณีที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปฯ นั้น ถ้าที่ดินของรัฐมีเนื้อที่เกินหนึ่งหมื่นไร่ ส.ป.ก. มีอำนาจเฉพาะแต่การนำเอาที่ดินของรัฐไปจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวเท่านั้นแต่ถ้าเป็นที่ดินของรัฐที่มีเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ ส.ป.ก. มีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยการนำที่ดินดังกล่าวไปให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวได้ ซึ่งทั้งสองกรณีนั้นจะดำเนินการโอนสิทธิในที่ดินของรัฐไปไม่ได้

(๒) ในกรณีที่ดินที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปฯ นั้น เป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาจากการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนมาตามพระราชบัญญัตินี้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นไปจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อได้ แต่เกษตรกรซึ่งได้รับสิทธิในที่ดินที่ได้เช่าซื้อไปแล้ว จะดำเนินการจำหน่ายจ่ายโอนต่อไปไม่ได้ ทั้งนี้ตามข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๖^๑

^๑ มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยัง

เมื่อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดวิธีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐของ ส.ป.ก. ไว้เช่นนี้แล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่า การที่จะนำเอาวิธีการออกน.ส.๓ ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาใช้บังคับแก่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐนั้น ย่อมจะกระทำมิได้ เพราะวิธีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มาตรา ๓๐^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดให้ออกให้แก่ผู้ที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน เพื่อแสดงว่าผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น แต่สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรผู้ที่ได้รับจัดสรรคัดเลือกให้เข้าที่ดินตามวิธีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวในฐานะผู้เช่า จึงมิได้มีฐานะเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด เพราะคำว่า “สิทธิครอบครอง” ตามความหมายที่ใช้อยู่ในประมวลกฎหมายที่ดินนั้น หมายถึงเฉพาะแต่ผู้ที่มีสิทธิครอบครองในฐานะเจ้าของเท่านั้นหาได้หมายถึงการมีสิทธิครอบครองตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยไม่ จึงย่อมไม่มีความหมายคลุมถึงผู้ที่มีสิทธิครอบครองตามสัญญาเช่าด้วยแต่อย่างใด ฉะนั้น การออกเอกสารสิทธิในลักษณะเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ให้แก่สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรที่มีฐานะเป็นผู้เช่าที่ดินของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงย่อมกระทำมิได้

สำหรับปัญหาข้อหารือในประการที่ ๒ ที่ว่า การที่ ส.ป.ก. จะขอให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิในรูปของ น.ส.๓ ให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้สอบสวนแล้วว่า ได้ทำกินในที่ดินนั้นมาก่อนแล้วเกินกว่า ๓ ปี หรือทำกินในแปลงที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้จัดขายขยายให้ใหม่ในบริเวณเดียวกันหรือใกล้เคียงกันกับแปลงเดิม แต่ให้ประทับข้อความข้างหลังเอกสารสิทธิว่า “ห้ามจำหน่ายจ่ายโอนตลอดไป” จะทำได้หรือไม่เพียงใด และปัญหาข้อหารือในประการที่ ๓ ที่ว่า กรณีที่ออก น.ส.๓ ตามข้อ ๒ ไปแล้ว ถ้าเกษตรกรมีความประสงค์จะได้สินเชื่อเพื่อการเกษตร จะโดยนำ น.ส.๓ ไปประกันหนี้จำนองจากเอกชนก็ดี หรือธนาคารพาณิชย์ก็ดี ถ้าเกษตรกรนั้นทอดทิ้งไม่ชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้นเมื่อเกิน ๓ ปีไปแล้วจะสามารถบังคับการโอนสิทธิในดินได้เพียงใด ถ้าบังคับโอนสิทธิในที่ดินไม่ได้ จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายโดยเพิ่มเติมข้อความต่อท้ายคำว่า “แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐมิได้” เป็นว่า “แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐมิได้นอกจากจะโอนให้ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร (หรือธนาคารที่ดิน)” จะมีทางกระทำได้เพียงใด นั้น เห็นว่า เมื่อได้มีความเห็นสำหรับข้อหารือประการที่ ๑ ไปแล้วว่าการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ให้แก่สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินของรัฐใน

สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒ มาตรา ๓๐ เมื่อได้จัดให้บุคคลเข้าครอบครองในที่ดินรายใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบจองให้ไว้เป็นหลักฐานก่อน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าบุคคลที่ได้จัดให้เข้าครอบครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินและทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยเร็ว

เขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘
จะกระทำมิได้แล้ว ย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยให้ความเห็นในปัญหาข้อที่ ๒ และข้อที่ ๓
อีกแต่ประการใด

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๐