



ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน
กับ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



กลุ่มกฎหมายและระเบียบ สำนักกฎหมาย
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

กับ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักกฎหมาย

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คำนำ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖(๑) แห่งพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นำที่ดินประเภทที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ โดยดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีขั้นตอนดำเนินการหลายขั้นตอน ได้แก่ การเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผู้มีอำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ การแสดงความไม่ประสงค์นำที่สาธารณประโยชน์ในเขต พ.ร.ก.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน การถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การรวบรวมเอกสารความเป็นมาในการนำที่ดินของรัฐประเภทที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนี้ เป็นการบันทึกไว้เป็นเอกสารอ้างอิง และถือเป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจในประวัติความเป็นมาก่อนที่จะเป็นแนวทางในการนำที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารนี้จะเป็นประโยชน์ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการปฏิบัติงานต่อไป



(นายวีระชัย นาควิญญ์วงศ์)

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑. ที่มาของการนำที่ดินของรัฐประเภทที่ดินที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน	๑
สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน	
๑.๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔	
๑.๒ อำนาจในการนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	
(๑) พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘	
(๒) พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒	
บทที่ ๒. แนวทางการพิจารณาว่าพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ที่ดิน	๒
อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน	
๒.๑ เงื่อนไขการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์	๒
๒.๒ ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับ	๒
การถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์	
๒.๓ บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	๓
๒.๔ การใช้อำนาจบริหารของเลขาธิการ สป.ก.	๓
หนังสือ ที่ กส ๑๒๐๔(๒)/๖๔๑ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๒๖	
๒.๕ แนวทางการนำที่สาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน	๔
- หนังสือ ที่ กส ๑๒๐๔/ว ๒๗๐๒ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๒๖	๔
แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติ	
- มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๔/๒๕๓๔	๔
เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๔	
- ความเห็นกรมที่ดิน และกรมการปกครองในการพิจารณาเล็กใช้ร่วมกัน	๕
- มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๕/๒๕๓๔	๕
เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔	
- หนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๖๕๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๔	๕
แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติ	
- หนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕	๖
แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติว่าต้องเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณา	
- มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๕/๒๕๓๕	๖
เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๕	

- หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๑.๑/๔๑๐๐๕ ลงวันที่ ๒๙
ธันวาคม ๒๕๓๘ แจ้งมติ กปร.ครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๗ ๓
- หนังสือ ส.ป.ก.ขอทบทวนมติ กปร.ครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๗ ๓
- หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๑๒๑๑/๑๐๐๓๓
ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๙ แจ้งมติ กปร.ครั้งที่ ๘/๒๕๓๙ เมื่อวันที่
๒๖ กันยายน ๒๕๓๙ ๓
- ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปี ๒๕๓๙ ๘
เรื่องการแสดงความไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินที่ถูกถอนสภาพ
- มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ ๘
เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑
- หนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๑๖๕ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๒ ๙
- หนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๓๐๖ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ ๙
- หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๐.๑/ว ๔๔๒๐ ลงวันที่ ๓
๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ แจ้งเวียนแนวทางตามหนังสือ ด่วนมาก ที่
มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕ ๙
- เปรียบเทียบขั้นตอนการพิสูจน์ว่าพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว
เพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน (กรณี ที่ ๑) ๑๐

บทที่ ๓. แนวทางการพิจารณาผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา ๑๑

เมื่อมี พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

- ๓.๑ ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปี ๒๕๓๗ ๑๑
เรื่องอำนาจการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์
- ๓.๒ ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปี ๒๕๓๙ ๑๒
เรื่องการแสดงความไม่ประสงค์จะนำที่ดินไปดำเนินการ
- ๓.๓ หนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/๒๑๘๓ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๔ ๑๓
แจ้งมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑
ให้กรมที่ดินทราบ
- ๓.๔ หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๓๒๓/๑๐๙๖๒ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ๑๓
แจ้งแนวทางปฏิบัติตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖
มกราคม ๒๕๓๕
- ๓.๕ หนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๒๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และหนังสือ ๑๓
ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๓๐๖ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔

บทที่ ๔. การดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน	๑๕
๔.๑ การออกเอกสารสิทธิในที่ดินในที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน	๑๕
๔.๒ ที่สาธารณประโยชน์ กับที่หวงห้ามของส่วนราชการ	๑๕
๔.๓ ที่สาธารณประโยชน์ กับที่ราชพัสดุ	๑๖
๔.๔ ที่สาธารณประโยชน์ กับป่าสงวนแห่งชาติ	๑๖
๔.๕ การขึ้นทะเบียน หรือออก นส.ในเขตปฏิรูปที่ดิน	๑๗
๔.๖ การถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ ส.ป.ก. ไม่ได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน	๑๘

ภาคผนวก (เอกสาร ๑ - ๓๔)	๒๑
--------------------------------	-----------

เอกสาร ๑	หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๖๐๑/๑๘๗๐ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๒๕ เรื่อง การตีความ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน)	๒๓
เอกสาร ๒	บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เรื่อง การตีความ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน)	๒๙
เอกสาร ๓	หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กส ๑๒๐๔(๒)/๖๔๑ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๒๖ ทำความเข้าใจเสนอเลขาธิการ ส.ป.ก.	๓๕
เอกสาร ๔	หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กส ๑๒๐๔/ว ๒๗๐๒ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๒๖ แจ้งแนวทางปฏิบัติในการนำที่สาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน	๔๑
เอกสาร ๕	รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๔/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๔	๔๓
เอกสาร ๖	หนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/๕๐๔๔ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ แจ้งผลการพิจารณาของกรมการปกครองและกรมที่ดิน	๔๙
เอกสาร ๗	รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔	๕๓
เอกสาร ๘	หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๖๕๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ แจ้งการจัดเตรียมหลักฐานเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๖๑

เอกสาร ๙	หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕ เวียนแนวทางการพิจารณาเลิกใช้ที่สาธารณประโยชน์	๖๓
เอกสาร ๑๐	รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๕/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๕	๖๗
เอกสาร ๑๑	หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๑.๑/๔๑๐๐๕ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ แจ้งว่า ได้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง	๗๕
เอกสาร ๑๒	รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง ครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๗	๗๗
เอกสาร ๑๓	หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/๖๗๘๙ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๙ ขอบทวนมติคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง ครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๗	๙๕
เอกสาร ๑๔	หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/๗๕๑๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๙ ขอบทวนมติคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง ครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๗	๑๐๑
เอกสาร ๑๕	หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๑๒๑๑/๑๐๐๓๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๙ แจ้งมติคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง ครั้งที่ ๘/๒๕๓๙ วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๙	๑๐๓
เอกสาร ๑๖	รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง ครั้งที่ ๘/๒๕๓๙ วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๙	๑๐๕
เอกสาร ๑๗	หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ เรื่อง การขอใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน	๑๑๑
เอกสาร ๑๘	รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑	๑๑๗
เอกสาร ๑๙	หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๑๖๕ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๒ แจ้งมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑	๑๒๕

เอกสาร ๒๐	หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๒๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แจ้ง แนวทางปฏิบัติในการพิจารณาการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน และในกรณีเมื่อมี ส่วนราชการมาขอใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ในเขตปฏิรูปที่ดินที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดิน	๑๒๗
เอกสาร ๒๑	หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๗๐๖ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔	๑๓๑
เอกสาร ๒๒	หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๗๒๘ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑	๑๓๕
เอกสาร ๒๓	หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๖๒๓ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๒	๑๓๙
เอกสาร ๒๔	หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๒๖๓ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๓	๑๔๓
เอกสาร ๒๕	หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๐.๑/ว ๔๔๒๐ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ แจ้งทุกจังหวัด ให้ส่งเรื่องเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณา	๑๔๗
เอกสาร ๒๖	หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๑๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗ เรื่องอำนาจในการดูแลรักษา ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิ ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน	๑๔๙
เอกสาร ๒๗	หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/๒๑๘๓ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๔ แจ้งแนวทาง ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑	๑๕๗
เอกสาร ๒๘	หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๓/ว ๑๐๙๖๒ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แจ้งแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาการเลิกใช้ร่วมกัน ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕ และการขอใช้ที่ดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน	๑๕๙
เอกสาร ๒๙	หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๔๔๗๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ แจ้ง แนวทางการพิจารณาการเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่อยู่ในเขตหวงห้ามของทางราชการ	๑๖๑
เอกสาร ๓๐	ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๗๖/๒๕๒๙ เรื่อง พ.ร.ฎ. ถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อ ประโยชน์ในราชการทหาร ในท้องที่ตำบลด่านแม่ฉลอป ตำบลนาสวน และ ตำบลศรีสวัสดิ์ อำเภอสรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. (ที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ที่จังหวัดกาญจนบุรี เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่)	๑๖๓

		หน้า
เอกสาร ๓๑	ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖๙๔/๒๕๓๖ เรื่องปัญหา ข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๑๖๙
เอกสาร ๓๒	ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๙๑/๒๕๔๘ เรื่องหารือ ข้อกฎหมาย กรณีการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในพื้นที่ ส.ป.ก.	๑๗๕
เอกสาร ๓๓	ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๘๘/๒๕๓๑ เรื่องปัญหา เกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี (ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์อยู่ในเขต ป่าสงวนแห่งชาติ)	๑๘๑
เอกสาร ๓๔	หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๓๐๔๔ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ตอบข้อหารือกรณีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตปฏิรูปที่ดิน	๑๘๙

บทที่ ๑

ที่มาของการนำที่ดินของรัฐประเภทที่ดินที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

๑.๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมา เป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร
สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

๑.๒ อำนาจในการนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๑) พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ (๑) "ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์อยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้ พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้"

(๒) พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้มีการแก้ไข พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ในมาตรา ๒๖ (๑) มิได้มีการแก้ไข ยังคงใช้ข้อความเดิม

มาตรา ๒๖ (๑) "ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์อยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้ พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้"

บทที่ ๒

แนวทางการพิจารณาว่าพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

๒.๑ เงื่อนไขการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์

กฎหมายปฏิรูปที่ดิน มาตรา ๒๖(๑) กำหนดว่า ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ ส.ป.ก.จะมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ต่อเมื่อปรากฏว่า พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเมื่อได้จัดที่ดิน แปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงให้ พ.ร.ฎ. กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยไม่ต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การพิจารณาว่าพลเมืองได้เล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วหรือไม่ จะต้องเป็นหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณาอย่างไร หรือเป็นการเลิกใช้โดยสภาพตามความเป็นจริง และ พ.ร.ฎ. กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด หรือเฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก.ต้องการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

๒.๒ ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์

ในการพิจารณาว่าพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น กรมที่ดินมีความเห็นแตกต่างกับ ส.ป.ก. กรมที่ดินจึงได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือที่ สร. ๐๖๐๑/๑๘๗๐ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๒๕ (*เอกสาร ๑*) แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ว่า พ.ร.ฎ. กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด โดยพื้นที่ที่มีการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ถ้าที่ดินดังกล่าวพลเมืองยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ หรือที่ดินยังไม่เปลี่ยนสภาพฯ พ.ร.ฎ. กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน จะมีผลเป็นการถอนสภาพเมื่อได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ไม่ใช่เฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก. ต้องการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น กล่าวคือ ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มี พ.ร.ฎ. ครอบคลุมทั้งอำเภอตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินปี ๒๕๑๘ หากมีที่สาธารณประโยชน์อยู่ ๑๐ แห่ง และเห็นได้ว่าพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว พ.ร.ฎ. กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน จะมีผลเป็นการเพิกถอนทั้ง ๑๐ แห่ง ตามความเห็นของกรมที่ดิน แต่ ส.ป.ก. เห็นว่า พ.ร.ฎ. กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน มีผลเป็นการเพิกถอนเฉพาะพื้นที่ที่ ส.ป.ก. จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

๒.๓ บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตามหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ได้มีบันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (เอกสาร ๒) ให้ความเห็นว่า ตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒ อาจมีข้อขัดข้องในทางบริหารและอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา จึงได้ให้ข้อสังเกตว่า

"๑. จากถ้อยคำของมาตรา ๒๖(๑) ในลักษณะที่ไม่เด็ดขาด ทำให้เข้าใจได้ว่า เมื่อใดที่ ส.ป.ก. จะดำเนินการในที่สาธารณะประโยชน์ ซึ่งจำต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อนั้นก็ไม่จำเป็นต้องตรา พ.ร.ฎ.ถอนสภาพที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินอีก ทั้งนี้ ได้พิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนอื่นๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่า มีผลบังคับในทันทีเมื่อมี พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือมีผลบังคับเมื่อมีมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ดำเนินการตาม มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ เป็นต้น ซึ่งน่าจะเข้าใจได้ว่า ผลของ พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับการถอนสภาพ น่าจะมีขึ้นหลังจากมีมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ได้กำหนดที่ดินที่สมควรนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.จึงจะนำมาดำเนินการได้

๒. หากถือว่าเป็นการถอนสภาพที่สาธารณะประโยชน์ที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ทั้งหมดในทันที โดยไม่คำนึงว่า ส.ป.ก. จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ จากถ้อยคำของมาตรา ๒๖(๒) จะต้องปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ ที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อมีการเลิกใช้ประโยชน์ก็จะมีผลเป็นการถอนสภาพไปในทันทีด้วย ซึ่งน่าจะไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ทำให้เกิดข้อขัดข้องในหลักกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองที่สาธารณะประโยชน์อื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ได้

ดังนั้น ตรานี้ที่ยังมิได้มีการกำหนด "บริเวณใด" ที่จะเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามวิธีการที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ แล้ว พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ก็ยังจะไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินทั้ง ๒ ประเภท ซึ่งมีเหตุผลและตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายมากกว่า"

เมื่อมีความเห็นแย้งดังกล่าว ส.ป.ก.ได้นำเรื่องหารือกับเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้เสนอแนะวิธีการแก้ไข ๓ แนวทาง คือ

(๑) นำเสนอเลขาธิการ ส.ป.ก. ใช้อำนาจทางบริหารสั่งการให้ถือปฏิบัติตามความเห็นแย้งของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) ให้ความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อขอถือปฏิบัติ

(๓) ขอบทวนไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้ง

๒.๔ การใช้อำนาจบริหารของเลขาธิการ ส.ป.ก.

กองนิติการ (ในขณะนั้น) ได้พิจารณาผลดี ผลเสียแล้ว เห็นว่า การดำเนินการตามความเห็นของ ส.ป.ก. ตรงกับความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อ ส.ป.ก.และส่วนรวมดีกว่า จึงได้ดำเนินการตามวิธีการแก้ไขในข้อ (๑) โดยมีหนังสือ ที่ กส ๑๒๐๔(๒)/๖๔๑ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๒๖ (เอกสาร ๓) เสนอเลขาธิการ ส.ป.ก. ใช้อำนาจทางบริหารสั่งการให้ถือปฏิบัติตามความเห็นแย้งของ

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยไม่ได้ดำเนินการตามวิธีการข้อ (๒) และ (๓) เพราะหากมีผลการพิจารณาไม่เห็นด้วยกับความเห็นแย้ง จะทำให้ ส.ป.ก.ต้องถือปฏิบัติโดยไม่สามารถโต้แย้งใดๆ ทั้งสิ้น ดังนั้น เลขาธิการส.ป.ก. จึงได้ใช้อำนาจทางบริหารเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ โดยสั่งการตามข้อเสนอของกองนิติการในบันทึกท้ายเอกสาร ๓

๒.๕ แนวทางการนำที่ดินสาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

ส.ป.ก.มีหนังสือ ที่ กส ๑๒๐๔/ว ๒๓๐๒ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๖ (เอกสาร ๔) แจกแนวทางปฏิบัติในการนำที่ดินสาธารณประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีความเหมาะสมจะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

(๑) แนวทางการพิจารณานำที่ดิน

(๑.๑) เมื่อที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว หรือได้เปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ หรือยังใช้ประโยชน์อยู่ แต่ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้ใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว การจะนำที่ดินสาธารณประโยชน์มาดำเนินการนั้น ส.ป.ก.ควรมีความพร้อม คือมีแผนงาน งบประมาณ และกำลังคน ที่จะดำเนินการอย่างเพียงพอ และที่ดินนั้นมีสภาพเหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรม

(๑.๒) การจัดที่ดินของ ส.ป.ก. จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๑.๓) การคัดเลือกเกษตรกรและขนาดที่ดิน ต้องเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(๑.๔) สิทธิในที่ดิน เป็นไปตามมาตรา ๓๐ และการทำประโยชน์ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เกี่ยวข้อง

(๒) ขั้นตอนการดำเนินการ

(๒.๑) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรให้นำพื้นที่มาดำเนินการ

(๒.๒) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นชอบ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัด เพื่อขอข้อมูลหลักฐานที่ดิน ขอบเขต เนื้อที่ และหลักฐานการเลิกใช้ประโยชน์ของที่ดินนั้น

(๒.๓) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดส่งเรื่องให้ ส.ป.ก. เพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติ

(๒.๔) เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

ต่อมา ส.ป.ก.มีความประสงค์จะนำพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จึงได้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๔ (เอกสาร ๕) โดยขออนุมัตินำพื้นที่สาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และได้มีมติว่า "ให้ชะลอการกำหนดพื้นที่สาธารณประโยชน์เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และเห็นชอบให้

กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง พิจารณาวางแนวทางปฏิบัติในการนำที่สาธารณประโยชน์มาปฏิรูปที่ดิน" ซึ่งกระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/๕๐๔๔ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ (เอกสาร ๖) แจ้งผลการพิจารณาร่วมกันระหว่างกรมการปกครอง และกรมที่ดิน ให้ ส.ป.ก. ทราบ ดังนี้

๑. ความเห็นของกรมที่ดิน

๑.๑ การพิจารณาว่าพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกัน ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง ถ้าประชาชนเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว และได้มี พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับแล้ว ส.ป.ก.ก็สามารถนำที่ดินแปลงนั้นมาปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ต้องขออนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕

๑.๒ กรณีมี พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ให้สภาตำบลให้ความเห็นที่สาธารณประโยชน์แปลงนั้นประชาชนเล็กใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ หากประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ มติสภาตำบลที่อนุมัติให้นำที่สาธารณประโยชน์แปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินยังไม่มีผลที่จะทำให้ ส.ป.ก.นำที่ดินไปปฏิรูปที่ดินได้ จนกว่าจะได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนและคณะกรรมการได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามนัยของมาตรา ๒๖(๑) แล้ว

๒. ความเห็นของกรมการปกครอง

๒.๑ ในที่ดินที่ได้มี พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว แม้ว่ามาตรา ๒๖(๑) จะให้อำนาจ ส.ป.ก.ในการเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องถอนสภาพที่ดินตามเงื่อนไขที่กำหนดนั้น แต่เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินมีผลกระทบกับประชาชนที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และอาจเกิดปัญหาขัดแย้งระหว่าง ส.ป.ก. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนได้ จึงจำเป็นต้องให้นายอำเภอในฐานะที่เป็นผู้ดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ เข้าไปมีส่วนร่วมใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวได้มีการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ หรือยังใช้อยู่ พร้อมทั้งพิจารณาความเหมาะสมของที่ดินแปลงที่ดินที่จะนำมาทดแทนก่อนที่ ส.ป.ก. จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

๒.๒ กรณีที่ไม่มี พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน การที่สภาตำบล อำเภอและจังหวัดเห็นชอบให้นำที่ดินที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วให้ ส.ป.ก.นำไปปฏิรูปที่ดิน ไม่อาจกระทำได้ แต่หาก ส.ป.ก.จะเข้าดำเนินการได้ก็โดยการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เท่านั้น

หลังจากได้รับหนังสือของกระทรวงมหาดไทย ส.ป.ก.ได้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ (เอกสาร ๗) ซึ่งได้มีมติว่า "ให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในการพิจารณยกเลิกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ" และ ส.ป.ก.ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๖๕๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ (เอกสาร ๘) แจ้งทุกจังหวัดเพิ่มเติมว่า

๑. การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้หลักฐานการเลิกใช้ประโยชน์ของที่ดิน ขอให้แจ้งอำเภอท้องที่ประชุมสภาตำบลเพื่อพิจารณาสภาพการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะประโยชน์ หากเห็นว่าประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ขอให้สภาตำบลมีมติที่ชัดเจนว่า "ประชาชนได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะประโยชน์ (ชื่อพื้นที่....) สมควรนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน" และให้นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ให้ความเห็นประกอบด้วย

๒. การส่งเรื่องไปเพื่อดำเนินการขออนุมัติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้จังหวัด มีหนังสือแจ้งไปยัง ส.ป.ก.พร้อมหลักฐาน ดังนี้

๒.๑ หลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน

๒.๒ ความเห็นนายอำเภอท้องที่

๒.๓ รายงานการประชุมสภาตำบล

๒.๔ รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

หลังจากที่กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายจากมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ ในการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในการพิจารณายกเลิกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้อง ถือปฏิบัติ กรมการปกครอง ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาว่าเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๔/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕ (เอกสาร ๙) โดยให้สภาตำบลซึ่งมีความใกล้ชิดพื้นที่เป็นผู้เสนอความเห็นเบื้องต้นต่อนายอำเภอ หากนายอำเภอเห็นว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันมีพื้นที่น้อยลง และเพื่อประโยชน์ของทางราชการควรสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไปให้นายอำเภอ ในฐานะเป็นผู้ดูแลรักษาตรวจตราและซ่อมแซมสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่พิจารณา และวินิจฉัยว่า ที่ดินนั้นประชาชนยังคงใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อยู่หรือควรสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป แล้วส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณาเพื่อขอความเห็นชอบ และต้องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นเสียก่อน

กองนิติการได้พิจารณาเห็นว่า เป็นการสอดคล้องกับแนวทางของ ส.ป.ก.ที่ให้สภาตำบล นายอำเภอ จังหวัด ยกเว้นการให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นเสียก่อน ซึ่งการดำเนินการตามแนวทางของกรมการปกครองยังไม่สอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามเอกสาร ๑ ที่เห็นว่า พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินว่ามีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ในเขตอำเภอนั้นทั้งหมดโดยทันทีที่มีการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน และให้ ส.ป.ก.นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้

อย่างไรก็ตาม ส.ป.ก.ได้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อรับทราบแนวทางของกรมการปกครอง ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๕ (เอกสาร ๑๐) เนื่องจากเห็นว่า จะต้องได้รับความร่วมมือจากกรมการปกครอง เพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนที่ถือครองทำกินอยู่โดยผิดกฎหมาย เพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย

แต่ในทางปฏิบัติต่อมา เมื่อ ส.ป.ก.จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่มีมติสภาตำบลเห็นว่าที่สาธารณประโยชน์แปลงใดมีการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วและสมควรนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยนายอำเภอท้องที่ จังหวัดและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีความเห็นตรงกันตามแนวทางที่ ส.ป.ก.กำหนด มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.ได้มีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยเพื่อขออนุญาตให้ใช้ที่ดินตามหนังสือของกรมการปกครอง ตามเอกสาร ๙ ปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือที่ มท ๐๓๑๑.๑/๔๐๐๐๕ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ (เอกสาร ๑๑) แจ้งว่า ได้นำเรื่องเสนอให้คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๗ (เอกสาร ๑๒) และได้มีมติ ดังนี้

๑. ขณะนี้ไม่สมควรที่จะนำที่ราชพัสดุ และที่สาธารณประโยชน์ ที่มีผู้บุกรุกครอบครองไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ขณะเดียวกัน ก็ควรมีการทบทวนแนวปฏิบัติของ ส.ป.ก. โดยต้องไม่เปิดโอกาส ให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้เอกสารสิทธิที่สามารถนำไปแบ่งแยกหรือจำหน่ายจ่ายโอนในภายหลัง หรือเปิดโอกาสให้สามารถแอบอ้างชื่อผู้อื่นเพื่อครอบครองพื้นที่ไปเป็นจำนวนมาก

๒. สำหรับการนำพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมที่มีผู้บุกรุกครอบครองไปปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกำลังมีปัญหาอยู่ว่า ได้มีการแจกเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ให้กับผู้มีฐานะร่ำรวยและมีที่ดินทำกินอยู่แล้ว ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรืออุดมการณ์ของการปฏิรูปที่ดินนั้น ขณะนี้ทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องในการปฏิบัติแล้ว จึงมอบหมายให้ผู้แทน ส.ป.ก. ได้ติดตามรวบรวมหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ได้ปรับปรุงแก้ไขใหม่ให้ กปร.ส่วนกลาง ทราบด้วย

ส.ป.ก.ได้พิจารณาจากข้อกฎหมาย ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามเอกสาร ๑ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ (นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ) ข้อ ๓ กำหนดว่า "ที่ดินของรัฐ (ยกเว้น ที่ดินที่ยังไม่หมดสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) ที่มีผู้บุกรุกครอบครอง และรัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องสงวนไว้ อีกต่อไป ให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน" จึงได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๑๒๐๕/๖๗๘๙ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๙ (เอกสาร ๑๓) และที่ กษ ๑๒๐๕/๖๕๑๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๙ (เอกสาร ๑๔) ถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อขอทบทวนมติ กปร.ส่วนกลาง ครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๗ เพื่อขอนำที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเลิกใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหนังสือ ที่ นร ๑๒๑๑/๑๐๐๓๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๙ (เอกสาร ๑๕) แจ้งว่า กปร.ส่วนกลาง ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๙ (เอกสาร ๑๖) โดยมีมติว่า

"ขณะนี้ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) กำลังเสนอหลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทุกประเภท รวมทั้งการแก้ไขปัญหานี้ที่สาธารณประโยชน์ด้วย จึงไม่สมควรที่จะแก้ไขการบุกรุกที่

สาธารณประโยชน์ดังกล่าวโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน แต่ควรดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว โดยวิธีการนำมาจัดประโยชน์โดยการจัดให้เช่า"

ทำให้ ส.ป.ก.ไม่สามารถตรา พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำที่สาธารณประโยชน์แปลงที่มีการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ ในขณะเดียวกัน กรมที่ดินได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินที่สาธารณประโยชน์ที่มี พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินถอนสภาพแล้ว จึงได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ (เอกสาร ๑๗) ให้ความเห็นว่า เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก.ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินที่ถูกถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพราะ พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ส.ป.ก.เข้าไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่ พ.ร.ฎ.กำหนด แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่น

ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องทั้งกรณีนี้ ส.ป.ก.ไม่สามารถนำที่สาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ทำกินอยู่ตามมติของ กปร.ส่วนกลาง ดังกล่าวข้างต้น และกรณีการใช้อำนาจในการดูแลรักษาขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ ส.ป.ก.จึงได้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ (เอกสาร ๑๘) ว่า ได้มีเหตุขัดข้องในการพิจารณาการนำที่สาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่กระทรวงมหาดไทย โดย กปร.ส่วนกลาง พิจารณาเห็นว่าไม่สมควรนำที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และพร้อมนี้ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะนำที่ดินที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพโดย พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติอนุมัติหลักการ ดังนี้

"๑. ให้แก้ไขมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ วาระที่ ๕ เรื่องที่ ๕.๑ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดแนวทางการพิจารณากฎเกณฑ์ที่ที่ดินแปลงใด เป็นที่ซึ่งพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว โดยอาศัยความเห็นของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ และจังหวัด ซึ่งเป็นความเห็นที่สอดคล้องต้องกันว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว และใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖(๑) เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป แต่ในกรณีที่มีความเห็นของหน่วยงานดังกล่าวไม่สอดคล้องกัน ให้นำข้อเท็จจริงในการพิจารณาของแต่ละหน่วยงานเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยต่อไป

๒. ที่ดินที่ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณประโยชน์ โดยผลของ พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย หรือไม่เหมาะสมกับการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินต่อไป"

หลังจากมีมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ แล้ว ทำให้สามารถแก้ไขข้อขัดข้องที่กระทรวงมหาดไทยโดย กปร.ส่วนกลาง กำหนดไว้หมดไป และ ส.ป.ก. ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๑๖๕ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๒ (เอกสาร ๑๙) แจ้งทุกจังหวัดให้ทราบมติ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ และขอคำยืนยันว่ามีการเลิกใช้ และประสงค์ให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินอีกครั้งหนึ่ง และมีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๒๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ (เอกสาร ๒๐) แจ้งทุกจังหวัดเพื่อให้ทราบขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยให้ ส.ป.ก.จังหวัดประสาน กับสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอและจังหวัด เพื่อขอความเห็นที่สอดคล้องต้องกันว่า มีการเลิกใช้ ประโยชน์แล้ว และเห็นสมควรนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และให้นำเรื่องเสนอขออนุมัติจากคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด และส่งเรื่องให้ ส.ป.ก.เพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติ (ซึ่งหากมี พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมที่ดินอยู่แล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเห็นชอบว่าเลิกใช้ ประโยชน์ร่วมกันและจะอนุมัติให้ขยายเขตดำเนินการ แต่ถ้ายังไม่มี พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะอนุมัติให้ตรา พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้มีผลเป็นการถอนสภาพ ที่สาธารณะประโยชน์ และนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้) และได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๙๐๖ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ (เอกสาร ๒๑) ชักซ้อมทุกจังหวัดให้ถือปฏิบัติตามหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๒๗ โดยได้ยกเลิก หนังสือที่เคยเวียนให้ถือปฏิบัติ ดังนี้

(๑) ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๙๒๘ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ (เอกสาร ๒๒)

(๒) ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๖๒๓ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๒ (เอกสาร ๒๓)

(๓) ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๒๖๓ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๓ (เอกสาร ๒๔)

ในการประชุมตรวจพิจารณาร่าง พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่กำหนดในพื้นที่ที่สาธารณะประโยชน์ ได้มีข้อโต้แย้งจากเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินที่เข้าร่วมประชุมชี้แจง และกรมที่ดินได้หารือไปยังกรมการปกครองว่า เมื่อนายอำเภอเห็นว่าที่ดินที่สาธารณะประโยชน์ พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว นายอำเภอจะต้องส่ง ข้อพิจารณาให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาหรือไม่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๐.๑/ว ๔๔๒๐ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ (เอกสาร ๒๕) แจ้งทุกจังหวัดว่า จะต้องส่งให้กระทรวงมหาดไทย เพื่อมีส่วนร่วม ใช้ดุลยพินิจและพิจารณาว่าที่สาธารณะประโยชน์ดังกล่าวนั้นประชาชนได้เลิกใช้แล้วหรือได้เปลี่ยนสภาพไปหรือไม่

อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาตามความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ตามเอกสาร ๑ ประกอบกับมีความเห็นว่า เป็นอำนาจของ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง ที่จะกำหนดขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติ ซึ่งมติคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ได้ยกเลิกแนวทางที่ให้ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดแนวทางการพิจารณากเลิกที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินเพื่อนำมาดำเนินการ ปฏิรูปที่ดิน โดยแก้ไขเป็น ให้ ส.ป.ก.เป็นผู้พิจารณาให้ข้อเท็จจริงแทน และ ส.ป.ก.ยังได้กำหนดแนวทางใหม่ ตามที่กำหนดอยู่ในมติครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ แล้ว จึงไม่ได้พิจารณาข้อโต้แย้งของกรมที่ดินแต่อย่างใด

**เปรียบเทียบขั้นตอนการพิสูจน์ว่าพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว
เพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน (กรณี ที่ ๑)**

ครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔	ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑
๑. มติสภาตำบล /มติ อบต. เห็นชอบว่าเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกัน และเห็นสมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน (พร้อมรายงานการประชุมสภาตำบลหรือ อบต.แล้วแต่กรณี และหลักฐานของที่สาธารณประโยชน์ เช่น ประกาศเขตหวงห้าม/ทะเบียนสงวนหวงห้าม/นสล.)	๑. มติสภาตำบล / มติ อบต. เห็นชอบว่าเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกัน และเห็นสมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน (พร้อมรายงานการประชุมสภาตำบลหรือ อบต.แล้วแต่กรณี และหลักฐานของที่สาธารณประโยชน์ เช่น ประกาศเขตหวงห้าม ทะเบียนสงวนหวงห้าม นสล.)
๒. ความเห็นของอำเภอ และจังหวัด สอดคล้องต้องกันว่ามีการเล็กใช้ และเห็นสมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน (พร้อมหนังสือแสดงความเห็นอำเภอ และ ผวจ.)	๒. ความเห็นของอำเภอ และจังหวัด สอดคล้องต้องกันว่ามีการเล็กใช้ และเห็นสมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน (พร้อมหนังสือแสดงความเห็นอำเภอ และ ผวจ.)
๓. ความเห็นของ ส.ป.ก.จังหวัด และผลการตรวจสอบความเหมาะสมของพื้นที่ มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เห็นชอบ	๓. ความเห็นของ ส.ป.ก.จังหวัด และผลการตรวจสอบความเหมาะสมของพื้นที่ มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เห็นชอบ
๔. จังหวัดเสนอ ส.ป.ก. เพื่อพิจารณาหลักฐานและสำรวจความเหมาะสม	๔. จังหวัดเสนอ ส.ป.ก. เพื่อพิจารณาหลักฐานและสำรวจความเหมาะสม
๕. หากมีความเหมาะสม ส.ป.ก.จะเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณา แต่ถ้าหากไม่เหมาะสม จะแจ้งจังหวัดทราบ	๕. หากมีความเหมาะสม ส.ป.ก. จะเสนอ คปก.ขออนุมัติขยายเขตหรือประกาศเขตใหม่ หากไม่เหมาะสม ส.ป.ก.จะแจ้งให้จังหวัดทราบ
๖. กระทรวงมหาดไทยเสนอ กปร.ส่วนกลาง พิจารณา	๖. ไม่ต้องแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา
๗. กปร.ส่วนกลาง มีมติว่าไม่สมควรที่จะแก้ไขการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน แต่ควรดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวโดยวิธีการนำมาจัดประโยชน์โดยการจัดให้เช่า	-----

หมายเหตุ ปัจจุบัน ส.ป.ก. จะดำเนินการตามแนวทางตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑

บทที่ ๓

แนวทางการพิจารณาผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา เมื่อมี พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

๓.๑ ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องอำนาจการดูแลรักษาที่สาธารณ- ประโยชน์

เมื่อได้มีผลการตีความของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามเอกสาร ๑ ว่า พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ที่เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งหมดในพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๒๖(๑) หรือไม่ และหน่วยราชการใดเป็นผู้มีอำนาจดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๑๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗ (*เอกสาร ๒๖*) ให้ความเห็นไว้ว่า

"ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหากพลเมืองเลิกใช้ร่วมกันหรือเปลี่ยนแปลงจากการเป็นที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันแล้วที่ดินดังกล่าวย่อมถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของ พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ และเป็นอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก.ที่จะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ส่วนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันและพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือไม่เปลี่ยนแปลงจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินนั้นยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป และหน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามกฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการนั้น ก็คงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป แม้ว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม"

(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในบันทึกแนบท้ายว่า เมื่อที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแปลงใดได้ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยผลของ พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ เสียแล้ว และไม่ว่า ส.ป.ก.ประสงค์จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินปฏิรูปที่ดินแปลงนั้น ก็ไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวที่พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแล้วกลับคืนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอีก.....

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นเพิ่มเติมว่า เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีขอบเขตการดำเนินการที่ชัดเจน หาก ส.ป.ก.ไม่ประสงค์ที่จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมือง

ใช้ร่วมกันไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว ก็สมควรที่จะได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อตรา พ.ร.ฎ. กันพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและให้หน่วยราชการ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงสามารถเข้าไปดำเนินการได้.....)

๓.๒ ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการแสดงความไม่ประสงค์จะนำที่ดินไปดำเนินการ

กรมที่ดินได้มีปัญหาในทางปฏิบัติว่า ในเขตปฏิรูปที่ดิน หากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันถูกลอนสภาพโดย พ.ร.ฎ. กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว แต่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมา ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน อำนาจหน้าที่ในการดูแลและอำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้ทบวงการเมืองหรือเอกชน เข้าใช้ประโยชน์ จะเป็นของ ส.ป.ก. หรือกระทรวงมหาดไทย กรมที่ดินจึงได้มีหนังสือหรือไปยังสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ตามเอกสาร ๑๗ ให้ความเห็นไว้ว่า เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินที่ถูกลอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมี อำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ตาม กฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพราะ พ.ร.ฎ. กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นกฎหมาย ที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. เข้าไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่ พ.ร.ฎ. กำหนด แต่ไม่มีผลเป็นการลบอำนาจที่ กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่น

ส.ป.ก. ได้นำเรื่องแนวทางการพิจารณาว่าการเลิกใช้ที่สาธารณประโยชน์และการแสดงความ ไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินที่ถูกลอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ตามเอกสาร ๑๘ และได้มีมติ ดังนี้

"๕.๑ ให้แก้ไขมติครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ วาระที่ ๕ เรื่องที่ ๕.๑ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดแนวทางการพิจารณยกเลิกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อนำมา ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยแก้ไขเป็น ส.ป.ก. เป็นผู้พิจารณาให้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงใด เป็นที่ซึ่งพลเมืองเลิกใช้ ประโยชน์ร่วมกันแล้ว โดยอาศัยความเห็นของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ และจังหวัด ซึ่งเป็น ความเห็นที่สอดคล้องต้องกันว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว และใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖(๑) เพื่อ นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป แต่ในกรณีที่มีความเห็นของหน่วยงานดังกล่าวไม่สอดคล้องกัน ให้นำข้อเท็จจริง ในการพิจารณาของแต่ละหน่วยงานเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยต่อไป

๕.๒ ที่ดินที่ถูกลอนสภาพจากการเป็นสาธารณประโยชน์ โดยผลของ พ.ร.ฎ. กำหนดเขต ปฏิรูปที่ดิน เป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย หรือไม่เหมาะสมกับการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ให้นำเสนอ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไป"

๓.๓ หนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๔ (เอกสาร ๒๗)

หลังจากมีมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ ในข้อ ๕.๒ แล้ว ส.ป.ก. ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๔ (เอกสาร ๒๗) แจ้งกรมที่ดิน เรื่องแนวทางปฏิบัติ ในการนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ว่าหากกรมที่ดินจะให้ ส.ป.ก. แจ้งว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมที่ดิน จะต้องแสดงตำแหน่งและขอบเขตที่ดินที่ทบวงการเมืองจะขอใช้ให้ชัดเจน โดยระบุจำนวนเนื้อที่ที่จะขอใช้ และ เนื้อที่คงเหลือของแปลงที่ดินดังกล่าว ตามหลักฐานแผนที่ของกรมที่ดินโดยใช้มาตราส่วนที่เหมาะสมแก่การพิจารณา และจัดส่งให้ ส.ป.ก. เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

๓.๔ หนังสือ ที่ มท ๐๗๒๓/ว ๑๐๙๖๒ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ (เอกสาร ๒๘)

เมื่อกรมที่ดินได้รับหนังสือจาก ส.ป.ก.ตามเอกสาร ๒๗ กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๒๓/ว ๑๐๙๖๒ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ (เอกสาร ๒๘) แจ้งทุกจังหวัดถือปฏิบัติ ดังนี้

(๑) เมื่อมีทบวงการเมืองแจ้งความประสงค์ขอใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันในเขต พ.ร.ก.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ดำเนินการตรวจสอบและวินิจฉัยว่าที่ดินที่ขอใช้ ประชาชนได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วหรือไม่ โดยถือปฏิบัติตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมากที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕

(๒) ถ้าผลการตรวจสอบวินิจฉัยปรากฏว่า ประชาชนยังไม่เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ก็ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะนำเสนอกระทรวงมหาดไทยอนุมัติให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินดังกล่าวได้ ให้แจ้งผู้ขอทราบ และยุติเรื่องขอใช้ที่ดิน

(๓) ถ้าผลการตรวจสอบวินิจฉัยปรากฏว่า ที่ดินสาธารณะประโยชน์ส่วนที่ขอใช้ประชาชน เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ให้จังหวัดส่งเรื่องพร้อมแผนที่แสดงตำแหน่งและขอบเขตที่ดินที่ทบวงการเมืองจะ ขอให้ชัดเจน ระบุจำนวนเนื้อที่ที่ขอใช้ และเนื้อที่คงเหลือของที่ดินแปลงดังกล่าวตามหลักฐานแผนที่ของกรมที่ดิน โดยใช้มาตราส่วนที่เหมาะสมแก่การพิจารณาไปให้ ส.ป.ก.พิจารณาว่า ที่ดินที่ทบวงการเมืองขอใช้นั้น จะใช้ที่ดิน เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไปหรือไม่

(๔) เมื่อได้รับแจ้งจาก ส.ป.ก.ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดไปแล้ว ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวง การเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑

๓.๕ หนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๒๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และหนังสือที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๗๐๖ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔

ส.ป.ก.มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๒๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ตามเอกสาร ๒๐ แจ้ง ทุกจังหวัดเพื่อให้ทราบแนวทางการปฏิบัติในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่พลเมืองเลิกใช้ ประโยชน์ร่วมกันแล้ว แต่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และการแสดงความไม่ประสงค์จะใช้

ที่ดินดังกล่าวตลอดไป และหนังสือที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๓๐๖ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ ชักข้อปฏิบัติเรื่อง
แนวทางในการพิจารณาการแสดงความไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไปตามมติคณะกรรมการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ โดยในการแสดงความไม่ประสงค์จะใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างมาก
เท่านั้น เนื่องจากการเพิกถอนที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว สมควรจะเป็นเรื่องของ
การนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง การแจ้งไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไปนั้น
มิใช่วัตถุประสงค์ของ ส.ป.ก. จึงขอให้ ส.ป.ก.จังหวัดได้พิจารณาในเรื่องนั้นด้วยความรอบคอบ ซึ่ง ส.ป.ก.จะได้
กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติต่อไป

บทที่ ๔

การดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

๔.๑ การออกเอกสารสิทธิในที่ดินในที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๑๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗ ตามเอกสาร ๒๖ ได้ให้ความเห็น ดังนี้

"..... เมื่อมี พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ แล้ว และในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้ แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์ จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"

๔.๒ ที่สาธารณประโยชน์ กับที่หวงห้ามของส่วนราชการ

ส.ป.ก. มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๑๔๗๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ (เอกสาร ๒๙) แจ้งให้ทุกจังหวัดถือปฏิบัติ ดังนี้

(๑) ที่ดินที่มีราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยสภาพ แม้ไม่มีการขึ้นทะเบียนหรือออก นสล. ก็ถือว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

(๒) หากที่สาธารณประโยชน์มีอยู่ก่อนตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ ก็ไม่ ทำให้ที่ดินดังกล่าวมีสถานะเป็นที่หวงห้ามฯ เนื่องจาก พ.ร.บ.ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๕ บัญญัติให้ตราเป็น พ.ร.ฎ. เพื่อกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน รกร้างว่างเปล่า ซึ่งหมายถึงที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและ ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินเท่านั้น ดังนั้น การตรา พ.ร.ฎ.กำหนดเขตหวงห้ามฯ จึงไม่รวมถึงพื้นที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว การนำที่สาธารณประโยชน์มาดำเนินการ ปฏิรูปที่ดิน จึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(๓) หากมีการกำหนดเป็นเขตหวงห้ามแล้ว แม้โดยสภาพจะมีการใช้ร่วมกันตามข้อ ๒.๑ ก็ไม่ทำให้ที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๗๖/๒๕๒๙ (เอกสาร ๓๐) ซึ่งยึดถือตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๔๗๓/๒๕๒๕ ที่วินิจฉัยว่า ที่ดินซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของ แผ่นดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔(๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ แม้ทางราชการจะมีได้ใช้ประโยชน์แต่ถูกราษฎรครอบครองใช้ประโยชน์มานานเท่าใด ก็ไม่ทำให้ที่ดินนั้น เปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นไปได้ กล่าวคือ การเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

จะไม่สามารถเป็นทั้งที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันในคราวเดียวกันได้

๔.๓ ที่สาธารณประโยชน์ กับที่ราชพัสดุ

ตาม พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า

"มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ"

ดังนั้น ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งอยู่ในข้อยกเว้นของมาตรา ๔ (๒) จึงไม่ถือว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นที่ราชพัสดุ

๔.๔ ที่สาธารณประโยชน์ กับป่าสงวนแห่งชาติ

(๑) ที่สาธารณประโยชน์ ยังคงมีสภาพเป็น "ป่า" ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ เพราะเป็นที่ดินที่ยังไม่ได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน เนื่องจากหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมิใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามกระมลกฎหมายที่ดิน เป็นเพียงหนังสือแสดงขอบเขต จำนวนเนื้อที่ อาณาเขตข้างเคียง ออกโดยอธิบดีกรมที่ดิน เช่นเดียวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ยังคงมีสภาพเป็น "ป่า" ทั้งนี้ เทียบเคียงตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๖๓ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ เรื่องเสร็จที่ ๖๔๔/๒๕๓๖ (เอกสาร ๓๑) และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑/๑๕๕๓ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ เรื่องเสร็จที่ ๗๙๑/๒๕๔๘ (เอกสาร ๓๒) ความว่า

"ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

คำว่า "บุคคล" หมายถึง บุคคลที่เป็นเอกชน มิใช่หมายถึงหน่วยงานของรัฐ หรือถ้าเป็นหน่วยงานของรัฐก็ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชน โดยกรณีที่ดินหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของที่ดิน หรือได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล ก็ถือว่าเป็นเรื่องรัฐได้ที่ดินมา มิใช่เรื่องบุคคลได้มาตามนัยมาตรา ๔(๑)"

(๒) ที่สาธารณประโยชน์ เกิดขึ้นก่อนกฎกระทรวงกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๙๓๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ เรื่องเสร็จที่ ๔๘๘/๒๕๓๑ (เอกสาร ๓๓) ให้ความเห็นว่า ที่ดินมีพื้นที่สาธารณประโยชน์ เช่น ที่ท่าเล

เลียงสัตว์อยู่ก่อนการใช้อำนาจตามมาตรา ๖ แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีแนวเขตครอบคลุมเอาพื้นที่ดังกล่าวไว้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วย พื้นที่นั้นย่อมมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย โดยกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด ที่ดินดังกล่าวจะมี ๒ สถานะ คือเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และที่สาธารณประโยชน์ด้วย และยังคงมีสภาพเป็น "ป่า" ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๔๔

(๓) ที่สาธารณประโยชน์ เกิดขึ้นหลังกฎกระทรวงกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ราษฎรใช้ร่วมกัน จะกลายเป็นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งสามารถเกิดขึ้นในภายหลังการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ การออก นส. ซึ่งเป็นเพียงแบบพิมพ์ของทางราชการอย่างหนึ่ง (ส.ร.๑) เพื่อกำหนดแผนที่แสดงแนวเขตที่ดิน เลขที่ดิน เลขระวาง ให้ทราบถึงรูปแผนที่ จำนวนเนื้อที่ ที่ตั้ง การใช้ประโยชน์ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็มีใช้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และมีต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ที่ดินดังกล่าวก็ยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้นที่สาธารณประโยชน์จึงสามารถเกิดขึ้นหลังกฎกระทรวงกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยที่ดินดังกล่าวจะมี ๒ สถานะ คือเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และที่สาธารณประโยชน์ด้วย และยังคงมีสภาพเป็น "ป่า" ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๔๔ ตามข้อ ๕.๑

ดังนั้น หาก ส.ป.ก. จะนำพื้นที่ ๒ สถานะดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ก็ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๖(๑) ตามแนวทางของหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๗๐๖ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ ตามเอกสาร ๑๕ และมาตรา ๒๖(๔) ต้องครบ ๓ เงื่อนไข คือ มีมติคณะรัฐมนตรี มีมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมี พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

๔.๕ การขึ้นทะเบียน หรือออก นส.ในเขตปฏิรูปที่ดิน

ส.ป.ก. มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๓๐๔๔ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ (เอกสาร ๓๔) แจ้งจังหวัดตรัง และสามารถใช้เป็นแนวทางปฏิบัติได้ ดังนี้

(๑) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในการจัดที่ดินเพื่อประชาชน และให้อำนาจในการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ให้กรมประมงสงเคราะห์จัดที่ดินในรูปแบบนิคมสร้างตนเอง เพื่อจัดที่ดินให้แก่ประชาชนสำหรับอยู่อาศัยและทำกิน เป็นต้น สำหรับการออก นส. มาตรา ๘ ตรี เป็นการให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดิน ปัจจุบันกรมที่ดินมีคำสั่ง ที่ ๘๕๓/๒๕๓๕ ลง ณ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน สำหรับการออก นส.ในเขตจังหวัดนั้นๆ แต่ นส.ไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เป็นเพียงแบบพิมพ์ของทางราชการอย่างหนึ่ง (ส.ร.๑) เพื่อกำหนดแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินไว้เป็นหลักฐานและป้องกันการบุกรุกของราษฎร และมีสาระสำคัญในแบบ ส.ร.๑ ได้แก่ เลขที่ดิน เลขระวาง ให้ทราบถึงรูปแผนที่ จำนวนเนื้อที่ ที่ตั้ง การใช้ประโยชน์ อยู่ในความดูแลของทบวงการเมืองใด

(๒) หากพื้นที่เป็นที่ดินที่มีราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยสภาพเกิดขึ้นก่อนการกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ยังมีการใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ และ ส.ป.ก.ยังไม่ได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ที่ดินยังคงอยู่ในอำนาจดูแลของนายอำเภอ การออก นส.จึงไม่ต้องขออนุญาตจาก ส.ป.ก. แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะต้องมอบหมายเจ้าหน้าที่ไปร่วมระวังชี้แนวเขตในการรังวัดออก นส.

(๓) ตามหลักการข้อกฎหมาย พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก.นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายแล้ว ถือว่าเป็นที่ดินของส่วนราชการอื่น คือ ส.ป.ก.ครอบครอง และถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มาตรา ๑๖ ทวิ ที่ผ่านมาจึงไม่ดำเนินการขึ้นทะเบียน และออก นส.ในที่ดินของ ส.ป.ก. แม้ว่า ส.ป.ก.จะได้กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้เพื่อให้ชุมชนและเกษตรกรใช้ประโยชน์ร่วมกันก็ตาม ที่ดินนั้นยังคงอยู่ในความดูแลของ ส.ป.ก.

เมื่อได้มี พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ และได้ประกาศกำหนดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒ ว่า ภารกิจการก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแล แหล่งน้ำและป่าชุมชน ที่มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้ส่วนราชการดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดูแลรักษาและบริหารจัดการและปัจจุบัน ส.ป.ก.ได้ถ่ายโอนภารกิจการก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลและแหล่งน้ำให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องไปแล้ว ดังนั้น หากจังหวัดตรวจสอบแล้ว เห็นว่าพื้นที่ที่กันไว้เพื่อให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันมิใช่เป็นการใช้ประโยชน์เฉพาะตัว ซึ่งเป็นการกีดกันที่ต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลแสดงความประสงค์ต่ออธิบดีกรมที่ดินเพื่อขึ้นทะเบียนและออก นส. โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมายเจ้าหน้าที่ไปร่วมระวังชี้แนวเขตในการรังวัดออก นส.

๔.๖ การถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่ ส.ป.ก.ไม่ได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

เนื่องจากมีความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ทำให้เกิดความสับสนไม่ชัดเจนในแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนี้

(๑) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เมื่อปี ๒๕๒๕ ว่า "พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด โดยทันทีที่มีการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ถ้าที่ดินดังกล่าวพลเมืองยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ หรือที่ดินยังไม่เปลี่ยนสภาพ พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน จะมีผลเป็นการถอนสภาพเมื่อได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ไม่ใช่เฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก.ต้องการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น แต่มีบันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแนบท้าย"

(๒) ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗ ว่า มาตรา ๒๖ แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดว่า "ในเขตปฏิรูปที่ดิน..... เมื่อที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแปลงใดได้ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยผลของพระราชกฤษฎีกา เสียแล้วและไม่ว่า ส.ป.ก.

ประสงค์จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินแปลงนั้น ก็ไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวที่พ้นจากสภาพการเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินกลับคืนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอีก"

ส.ป.ก. มีความเห็นว่า เมื่อ ส.ป.ก.ได้ใช้แนวทางตามบันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการ
กฤษฎีกาเมื่อปี ๒๕๒๕ ว่า "..... ผลของ พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับการถอนสภาพ
นำจะมีขึ้นหลังจากมีมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ได้กำหนดที่ดินที่สมควรนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน
ส.ป.ก.จึงจะนำมาดำเนินการได้" ซึ่ง ส.ป.ก.ได้ปฏิบัติตามข้อแนะนำของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยได้นำ
เสนอเลขาธิการ ส.ป.ก.ใช้อำนาจทางบริหารสั่งการให้ถือปฏิบัติตามบันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการ
กฤษฎีกา โดยกำหนดว่า จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของการพิสูจน์ว่าเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ มีมติ
องค์การบริหารส่วนตำบล ความเห็นอำเภอ ความเห็นจังหวัด และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดว่ามีการเลิกใช้
ประโยชน์ร่วมกัน และสมควรนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และได้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พิจารณาอนุมัติให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว ดังนั้น หากยังไม่มี การพิสูจน์ว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน
ตามขั้นตอนที่ ส.ป.ก.กำหนด พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก็จะยังไม่มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นที่
สาธารณประโยชน์ สำหรับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้ง ๒ ครั้ง ตั้งอยู่ในสมมุติฐานว่าเป็นที่ดิน
อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ที่อยู่ในเขต
พ.ร.ฎ.กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งขณะนั้นมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินโดยใช้แนวเขตอำเภอเป็นหลัก หากมี
การยกเลิก กันเขตหรือปรับปรุงแนวเขตปฏิรูปที่ดินทำให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวออกจาก
เขตปฏิรูปที่ดิน และมีผลให้กลับคืนสู่สถานะเดิม เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่
เช่นเดิม

ภาคผนวก

(เอกสาร ๑ - ๓๔)

(สำเนา)

ที่ สร.๐๖๐๑/๑๔๗๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕

เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๔
เรียน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ สร.๐๖๐๑/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๕
สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) บันทึก เรื่อง การตีความตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๔
(การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขต
ปฏิรูปที่ดิน)
(๒) บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่อง (๑)

ตามหนังสือที่อ้างถึง ขอให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดส่งผู้แทนไปชี้แจง
ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่กรมที่ดินขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย
ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๒๖ (๑) ว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกา
กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้นจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดิน
อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตอาเภอนั้นทั้งหมด หรือเฉพาะส่วนที่สำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องการนำมาปฏิรูปที่ดินเท่านั้น นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว
ข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว
พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง
ใช้ร่วมกันทั้งหมดที่อยู่ภายในเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่นั้นตามที่ระบุไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต
ปฏิรูปที่ดินนั้นทั้งหมด ทั้งนี้ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)
และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง รายละเอียดของ
ความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ได้เสนอมาพร้อมหนังสือนี้ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการ
พิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว

อนึ่ง ในเรื่องนี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อสังเกตประกอบความเห็นของ
คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ดังรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๒)
จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง
(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขานุการกรม
โทร. ๐-๒๒๒๐-๒๐๖๙

บันทึก

เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน)

กรมที่ดินได้มีหนังสือที่ มท.๐๖๐๖/๖๑๓๒ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๕ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายที่กรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีความเห็นแตกต่างกันในการตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกานั้นมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ภายในเขตพระราชกฤษฎีกา โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดย ส.ป.ก. มีความเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ส.ป.ก.นำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ต้องการมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เจตนารมณ์ของมาตรา ๒๖(๑) จึงมีผลเฉพาะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ ส.ป.ก.ต้องการนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น เพราะการประกาศเขตการปฏิรูปที่ดินฯ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปฯ มาตรา ๒๕ ให้ประกาศเป็นเขตอำเภอ ซึ่งมีเนื้อที่กว้างขวางมาก ถ้าตีความให้มาตรา ๒๖(๑) มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ทั้งหมด ก็จะมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นจำนวนมากที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์หรือเลิกใช้ประโยชน์แล้วถูกถอนสภาพและทำให้พลเมืองซึ่งใช้ประโยชน์จากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความเดือดร้อน ซึ่งเป็นการผิดหลักกฎหมาย เพราะที่ดินเหล่านี้ ส.ป.ก.มิได้นำมาปฏิรูป นอกจากนี้ การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปจะต้องทำตามขั้นตอนโดยผ่านสภาตำบลก่อนว่า ที่ดินดังกล่าวยังมีการใช้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่หรือไม่ ส่วนกรมที่ดินมีความเห็นว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตปฏิรูปที่ดินฯ นั้น จะต้องถูกถอนสภาพทั้งอำเภอ เพราะตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปฯ มาตรา ๒๕ ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะถูกถอนสภาพตามมาตรา ๒๖(๑) นั้น มี ๒ กรณี คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งพลเมืองเลิกใช้หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดหาที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการฯ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กรมที่ดินจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า การตีความข้อกฎหมายดังกล่าวของ ส.ป.ก.หรือของกรมที่ดินจะชอบด้วยเหตุผลและหลักกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟัง คำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นว่า ประเด็นที่ต้องพิจารณาในเรื่องนี้ คือ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นทั้งหมดหรือเฉพาะที่ดินเท่าที่ ส.ป.ก. ต้องการนำมาปฏิรูปที่ดินเท่านั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วเห็นได้ว่า

มาตรา ๒๕^(๑) บัญญัติให้การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย ดังนั้น แม้ว่าความในวรรคสามจะบัญญัติให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลักก็เป็นแต่เพียงเพื่อประโยชน์ในการกำหนดเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลังที่ ส.ป.ก.จะดำเนินการต่อไป ส่วนผลของการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖^(๒) ให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินฯ โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖(๑) ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดิน ๔ ประเภท โดยบัญญัติว่า “(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมือง

(๑) มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมากตลอดจนที่มีผลติดต่อดีหรือไม่ดี เป็นเกณฑ์ ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักรให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(๒) มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ในกรณีที่ยังราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไป ให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีได้ ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ถ้อยคำที่ทำให้เกิดปัญหา คือ ความที่ว่า “เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว” จะมีความหมายเป็นการแต่งเฉพาะประโยคหน้าความที่ว่า “หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” เท่านั้น หรือจะรวมถึงความตอนต้น คือ กรณีที่ดินที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันด้วย เมื่อพิจารณาถ้อยคำใน (๑) นี้แล้ว เห็นได้ว่ามีคำว่า “ก็ดี” อยู่ ๒ แห่ง เป็นการแบ่งแยกที่ดินทั้ง ๔ ประเภท ออกเป็น ๒ ลักษณะโดยเด็ดขาด คือ ที่ดินที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว **ลักษณะหนึ่ง** กับที่ดินซึ่งพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน **อีกลักษณะหนึ่ง** และเป็นการแยกให้เห็นว่าการจัดที่ดินแปลงอื่นให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทนนั้นแต่งเฉพาะลักษณะที่ ๒ เท่านั้น จึงมีความหมายว่า

๑. ถ้าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวทันที โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือจัดหาที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน

๒. ถ้าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด คือ ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

จากบทกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้นย่อมเป็นเหตุผลชี้ชัดว่า ความดังกล่าวแต่งเฉพาะลักษณะที่ ๒ เท่านั้น เพราะที่ดินตามลักษณะที่ ๑ นั้น เมื่อพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวย่อมหมดสิ้นไป และการถอนสภาพที่ดินในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่เป็นการกระทบถึงประโยชน์หรือเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่พลเมืองแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องจัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน ส่วนที่ดินตามลักษณะที่ ๒ นั้น เนื่องจากพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่หรือที่ดินยังไม่เปลี่ยนสภาพ ดังนั้น เพื่อมิให้พลเมืองที่ยังใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต้องเดือดร้อน กฎหมายจึงกำหนดเงื่อนไขว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวเมื่อคณะกรรมการฯ ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนแล้ว

ส่วนการที่จะพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันที่มีอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นหรือไม่ เมื่อที่ดินใดเข้าลักษณะและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินนั้น

บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
ประกอบ
ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒)

เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (การถอนสภาพที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน)

โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ในปัญหากฎหมายซึ่งกรมที่ดินได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นนั้น อาจมีข้อขัดข้องในทางบริหารและในทางปฏิบัติได้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอเสนอข้อสังเกตฯ ดังต่อไปนี้

๑. ปัญหากฎหมายที่กรมที่ดินขอความเห็น

กรมที่ดินได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖(๑) เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ใช้นับคับในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินฯ เมื่อใดและเพียงใด

ในปัญหานี้ กรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ ส.ป.ก. เห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าว “เฉพาะ” ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ ส.ป.ก. ต้องการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น และไม่รวมที่ดินที่ยังมีความเหมาะสมต้องใช้เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอยู่ ส่วนกรมที่ดินเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันในอำเภอนั้นทั้งเขตอำเภอเพราะการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน กฎหมายให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก

๒. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า ตามมาตรา ๒๖^(๑) (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ในท้องที่ใดแล้ว **พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่ระบุในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด** โดยให้ความเห็นในรายละเอียดว่า ถ้าที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ฯ แล้วหรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพไปแล้ว พระราชกฤษฎีกาฯ มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าว **ทันที** และถ้าที่ดินดังกล่าวพลเมืองยังใช้ประโยชน์ฯ อยู่หรือที่ดินยังไม่เปลี่ยนสภาพฯ พระราชกฤษฎีกาฯ จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินเมื่อได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว

๓. ความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) อาจเกิดข้อขัดข้องในทางบริหารได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อขัดข้องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่างๆ ที่กฎหมายได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐของแต่ละส่วนราชการดูแลรักษาแยกจากกันตามประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และอาจทำให้การดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินสับสนไม่แน่นอน ไม่สมประโยชน์แก่ส่วนรวม

สาเหตุของการขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายในกรณีนี้ ปรากฏว่า ปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากได้มีผู้บุกรุกที่สาธารณะในเขตที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ในเขตอำเภอหนองฉาง จังหวัดอุทัยธานี ทางจังหวัดอุทัยธานี เห็นว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการ

(๑) มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้**พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพ**การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะให้**พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพ** การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ในกรณีที่ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไปให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีได้ ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ถอนสภาพที่สาธารณดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ที่ดินจึงอยู่ในอำนาจของ ส.ป.ก. และเป็นหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุทัยธานีที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการบุกรุกของราษฎรในที่ดินสาธารณะดังกล่าว ทางจังหวัดอุทัยธานี จึงได้แจ้งให้ ส.ป.ก.ทราบ (หนังสือศาลากลางจังหวัดอุทัยธานี ที่ อน.๑๕/๒/๙๗๘๔ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๒๔) แต่ ส.ป.ก.เห็นว่า ที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวยังไม่ถูกถอนสภาพตามมาตรา ๒๖(๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพราะที่ดินนี้ ส.ป.ก.ยังไม่ต้องการนำมาปฏิรูปและหากจะมีการนำที่ดินดังกล่าวมาปฏิรูปก็ต้องผ่านสภาตำบลก่อนว่าที่ดินนี้ยังใช้ประโยชน์เป็นที่สาธารณะอยู่หรือไม่ (หนังสือกองนิติการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๔) กรมที่ดินสงสัยในปัญหาข้อกฎหมาย จึงมีหนังสือขอให้คณะกรรมการการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกาได้พิจารณาทบทวนความเห็นทางกฎหมาย ทั้งในแนวความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ซึ่งตรงกับความเห็นของกรมที่ดิน และความเห็นของ ส.ป.ก.แล้ว มีความเห็นว่า การเข้าใจความหมายของมาตรา ๒๖(๑) และ (๒) นั้นอาจตีความได้ทั้ง ๒ นัย

ในนัยแรก คือตีความตามแนวความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) คือ เห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตอำเภอนั้น**ทั้งหมดและทันที** เว้นแต่ในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวพลเมืองยังใช้ประโยชน์อยู่ ฯลฯ พระราชกฤษฎีกาก็จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดิน (ในทันที) เมื่อได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว หรือ

ในนัยที่สอง คือตีความตามแนวความเห็นของ ส.ป.ก. ซึ่งอาจอธิบายเหตุผลได้ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาจากการใช้ถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา ๒๖(๑) นั้นเอง ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีลักษณะไม่แน่ชัดและไม่เด็ดขาด เพราะเหตุใดผู้บัญญัติกฎหมายจึงใช้ถ้อยคำว่า “ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น**มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.... โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน**” ถ้าหากผู้บัญญัติกฎหมายประสงค์จะให้พระราชกฤษฎีกามีผลเป็นการถอนสภาพฯ ในทันที ผู้บัญญัติกฎหมายก็น่าจะใช้ถ้อยคำในมาตรา ๒๖(๑) ว่า “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว **ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.....**” ^(๒)

การที่กฎหมายใช้ถ้อยคำในลักษณะที่ไม่เด็ดขาด น่าจะเข้าใจได้ว่าผู้บัญญัติกฎหมายได้คำนึงถึงวิถีทางปฏิบัติการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติแล้ว และดังนั้นจึงได้ใช้ถ้อยคำให้มีความหมายเพียงว่า เมื่อใด ที่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินจำเป็นต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อนั้นก็ไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดิน**ตามประมวลกฎหมายที่ดินอีก**

หากจะพิจารณาถึงลักษณะของบทบัญญัติต่างๆ ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่เกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินหลังจากมีการตราพระราชกฤษฎีกาฯ แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดขั้นตอนออกเป็น ๒ ระยะด้วยกัน คือ

(๒) และในกรณีที่เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินหรือยังไม่เปลี่ยนสภาพฯ ก็น่าจะใช้คำว่า “.....เมื่อได้จัดเขตที่ดินอื่นให้พลเมืองใช้แทนแล้ว **ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.....**”

ขั้นแรก ได้แก่ บทบัญญัติที่มีผลบังคับทันทีเมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ใช้บังคับ บทบัญญัติเหล่านี้ คือ มาตรา ๒๗^(๓) (อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าทำการสำรวจจริงวัดและทำเครื่องหมายในการสำรวจ) มาตรา ๒๘^(๔) (ห้ามบุคคลใดๆ จำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาวะติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน) และมาตรา ๓๓^(๕) (ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน แจ้งกรรมสิทธิ์และลักษณะการทำประโยชน์ในที่ดินของตนต่อเจ้าพนักงาน)

ขั้นที่สอง ได้แก่ บทบัญญัติที่มีผลบังคับเมื่อได้มีมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ดำเนินการแล้ว บทบัญญัติเหล่านี้ คือ มาตรา ๒๙^(๖) (กำหนดให้อำนาจแก่ ส.ป.ก.ในการจัดซื้อที่ดิน เมื่อ “คณะกรรมการ” พิจารณาเห็นว่าที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว) และมาตรา ๓๐^(๗) (ให้อำนาจ “คณะกรรมการ” ในการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมาให้เกษตรกรเช่า)

จากการที่บทบัญญัติของกฎหมายได้แยกการดำเนินการปฏิรูปที่ดินหลังการตราพระราชกฤษฎีกาไว้เป็น ๒ ระยะดังกล่าว จึงน่าจะเข้าใจว่าผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินน่าจะเกิดขึ้นหลังจากเมื่อ “คณะกรรมการ” ได้กำหนด “บริเวณที่ดิน” ที่สมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว เพราะว่าหลังจากนั้น ส.ป.ก.จึงจะเข้าดำเนินการฯ ต่อไปได้ (โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินอีก)

^(๓) มาตรา ๒๗ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจจริงวัดได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

ฯลฯ

ฯลฯ

^(๔) มาตรา ๒๘ ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใด จำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันใดๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^(๕) มาตรา ๓๓ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้บรรดา เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดของที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดินที่ดินเป็นเจ้าของทุกแปลง ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเก้าสิบวัน ตามแบบและวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^(๖) มาตรา ๒๙ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^(๗) มาตรา ๓๐ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดให้สถาบัน เกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกร เเช่าระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้ แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน คณะกรรมการจะให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

การเข้าใจความหมายตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น น่าจะตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ เพราะหากเข้าใจความหมายไปตามนัยที่หนึ่งแล้ว ก็จะได้ผลที่น่าสงสัย ๒ ประการ คือ

ประการแรก ความหมายของถ้อยคำในมาตรา ๒๖(๒)^(๘) (ซึ่งมีถ้อยคำเหมือนกับมาตรา ๒๖(๑) คงต้องเข้าใจในแนวเดียวกันกับมาตรา ๒๖(๑) ด้วย กล่าวคือ ต้องเข้าใจว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ซึ่งรวมถึงสถานที่ราชการต่างๆ ที่อยู่ในเขตอำเภอซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกา) ย่อมถูกเพิกถอนสภาพไปในทันทีด้วย (แม้ว่าส่วนราชการนั้นๆ จะยังคงใช้สถานที่นั้นๆ อยู่) และนอกจากนั้นความในวรรคสองของมาตรา ๒๖(๒) ยังกำหนดให้คณะกรรมการฯ ต้องจัดที่ดินเพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้ตามความจำเป็นโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาอีกด้วย ซึ่งการเข้าใจความหมายของมาตรา ๒๖(๒) เช่นนี้ ไม่น่าจะเป็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ

ประการที่สอง การเข้าใจว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ จะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่คำนึงว่าที่ดินนั้นถูกนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ผลที่ตามมาก็คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันและสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะซึ่งรวมถึงสถานที่ราชการต่างๆ ก็จะกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า^(๙) โดยไม่อาจทราบได้ว่าที่ดินที่ถูกถอนสภาพเหล่านั้นจะกลับคืนสู่สภาพเดิมอีกเมื่อใด และอย่างไร และจะต้องมีการ “ยกเลิก” พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ อีกหรือไม่ ความเข้าใจเช่นนี้จะทำให้หลักกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้น ต้องเสียไป^(๑๐) ซึ่งกรณีนี้ก็ไม่น่าจะเป็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ

(๘) โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

(๙) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักงานราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

(๑๐) ตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘) ได้กำหนดความคุ้มครองพิเศษไว้สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่พลเมืองใช้ร่วมกันและสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยเฉพาะ โดยกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการถอนสภาพของที่ดินทั้งสองประเภทนี้ก่อนที่จะนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นฯ ซึ่งวิธีการคุ้มครองเช่นนี้กฎหมายมิได้กำหนดไว้สำหรับที่ดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า) ฉะนั้น จึงไม่น่าจะมีกฎหมายใดที่บัญญัติให้มีการถอนสภาพที่ดินทั้งสองประเภท โดยยังไม่ทราบว่าเป็นที่ดินดังกล่าวจะถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือไม่

มาตรา ๘ (ประมวลกฎหมายที่ดิน) บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

เมื่อพิจารณาจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงน่าจะเห็นได้ว่า การตีความในแนวความเห็นว่า トラบโดที่ยังมิได้มีการกำหนด “บริเวณใด” ที่จะเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฯ แล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ก็ยังจะไม่มีผลเป็นการถอนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งสองประเภท คือทั้งตามมาตรา ๒๖(๑) และ (๒) แนวความเห็นนี้น่าจะเป็นการตีความที่มีเหตุผลและตรงต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายมากกว่า ส่วนปัญหาในการปฏิบัติราชการว่าจะมีการประสานงานในระหว่างส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาและใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่างๆ ได้อย่างไร ย่อมเป็นไปตามระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยการทำความเข้าใจกันหรือโดยการขอมติคณะรัฐมนตรี

จึงขอเรียนมาเพื่อทราบ

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์
(นายอมร จันทสมบุรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๕



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ งานนิติการและระเบียบ กองนิติการ

ที่ กส ๑๒๐๔(๒)/๖๔๑

วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๖

เรื่อง การตีความมาตรา ๒๖(๑) พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดิน

เสนอ ลธก.

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมาย ตามมาตรา ๒๖(๑) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ใช้อยู่ในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเล็กใช้ หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่อยู่ในเขตอำเภอที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินทั้งหมด ซึ่งในการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ดร.อมร จันทรมบูรณ์) ได้ให้ความเห็นแย้งว่า การเพิกถอนสภาพนาที่จะมีผลเมื่อส.ป.ก.ต้องการนำมาปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งในเรื่องดังกล่าว ส.ป.ก.ได้มีหนังสือขอความร่วมมือไปยังจังหวัดขอให้ตรวจสอบที่ดินสาธารณะที่ประชาชนเล็กใช้ ให้ ส.ป.ก.ทราบเพื่อจะได้นำไปเป็นข้อมูลต่อไป นั้น

สืบเนื่องจากการให้ความเห็นแย้งของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว หัวหน้างานนิติการและระเบียบ (นายไพโรจน์ โลกนิยม) ได้เข้าพบเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ เพื่อหารือถึงวิธีการแก้ไขเพื่อให้ ส.ป.ก.สามารถปฏิบัติงานไปในแนวทางเดิมได้ และได้รับคำแนะนำให้เลือกปฏิบัติเป็น ๓ แนวทาง ดังนี้

ก. ส.ป.ก.อาจใช้อำนาจทางบริหาร (อำนาจของเลขาธิการ ส.ป.ก.) สั่งการให้ถือปฏิบัติตามความเห็นแย้งของเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้

ข. ส.ป.ก.สามารถนำความเห็นแย้งดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อขอถือปฏิบัติได้

ค. ส.ป.ก.อาจนำปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเสนอขอทบทวนต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งได้ ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ แต่การทบทวนลักษณะนี้ ผลออกมาเช่นใด ส.ป.ก.จะต้องปฏิบัติตามไม่สามารถโต้แย้งใดๆ ได้อีก

กองนิติการพิจารณาแล้วเห็นว่า ก่อนที่จะพิจารณาดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามข้อเสนอแนะของเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สมควรที่จะพิจารณาว่าตามพิจารณาข้อกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีผลดี-ผลเสียกับ ส.ป.ก.อย่างไรบ้าง ดังนี้

ผลดี

๑. ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานในที่ดินดังกล่าว จะมีน้อยเพราะราษฎรที่เข้าบุกรุกที่สาธารณะไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะโต้แย้ง ส.ป.ก.ได้ และราษฎรคงจะให้ความร่วมมือกับ ส.ป.ก.มากกว่า ในที่ดินของรัฐโดยทั่วไป เพราะเท่ากับ ส.ป.ก.มาดำเนินการให้สิทธิในที่ดินแก่พวกเขา ซึ่งก่อนหน้านี้ราษฎรผู้บุกรุกไม่มีทางที่จะได้สิทธิในที่ดินได้ตามกฎหมาย ไม่ว่ากรณีใด เพราะกฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณะเคร่งครัดกว่ากฎหมายในที่ดินประเภทอื่นมาก

๒. เนื้อที่ของที่ดินประเภทนี้ จะไม่กว้างขวางมาก สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้เสร็จสิ้นโดยรวดเร็ว และหากมีระบบชลประทานที่ดี สามารถแบ่งแปลงและดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ ซึ่งเป็นการแสดงผลงานของ ส.ป.ก. ได้วิธีหนึ่ง

๓. ตามหลักเศรษฐศาสตร์ การไถ่ที่ดิน (ปัจจัยการผลิต) มาโดยมิต้องดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืน ย่อมจะเกิดประโยชน์แก่ ส.ป.ก. แต่อย่างเดียว

๔. หากที่สาธารณะดังกล่าวมีผู้นุกรุกไม่เต็มพื้นที่หรือสามารถลดขนาดการถือครองของผู้นุกรุก ได้มากจะเกิดประโยชน์คือ

๔.๑ ส.ป.ก. สามารถจัดเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินมาประกอบเกษตรกรรมได้

๔.๒ สามารถกันส่วนที่ดินที่เหลือให้กลับไปเป็นที่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกันได้อีก ซึ่งเป็นการช่วยมิให้ที่สาธารณะที่พลเมืองใช้ร่วมกันต้องหมดไปได้ ถึงแม้ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์เฉพาะเกษตรกร ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ก็เป็นดีกว่าไม่มีที่สาธารณะที่ใช้ร่วมกันเหลืออยู่เลย

ผลเสีย

๑. ที่ดินสาธารณะสมบัติที่พลเมืองใช้ร่วมกันที่ประชาชนยังใช้ร่วมกันอยู่ อาจถูกผลกระทบทำให้เจ้าหน้าที่ ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาขาดความเอาใจใส่ เพราะเห็นว่าถึงอย่างไร ส.ป.ก. ก็มีหน้าที่นำที่ดินนั้นไปปฏิรูปที่ดินอยู่แล้ว จนในที่สุดที่ดินเปลี่ยนสภาพไป อันจะทำให้ที่ดินในเขตอำเภอที่ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินไม่มีที่ดินสาธารณะสมบัติ ที่พลเมืองใช้ร่วมกันเหลืออยู่ ซึ่งจะเป็นผลเสียต่ออนุชนรุ่นหลัง ซึ่งตามแนวทางที่ ส.ป.ก. ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ส.ป.ก. สามารถเลือกที่จะนำที่ดินสาธารณะที่พลเมืองเลิกใช้แล้วมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องนำเอามาทั้งหมด

๒. ในที่ดินสาธารณะบางแปลง จะมีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (น.ส.๓, โฉนด) ให้กับราษฎร ผู้นุกรุก ซึ่งเมื่อมีการปฏิรูปที่ดินฯ จะต้องทำการเพิกถอนอาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานกับกรมที่ดินและราษฎรได้

๓. ความสามารถของ ส.ป.ก. ในปัจจุบันไม่สามารถรับที่สาธารณะดังกล่าวทั้งหมดใน ๘๗ อำเภอ ๓๓ จังหวัด ที่ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินฯ มาดำเนินการพร้อมกันได้ตามกฎหมาย ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการทั้งหมด มิได้รับมาเฉพาะที่ ส.ป.ก. ต้องการ การประกาศเป็นเขตในความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. แต่มีได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่อย่างใด จะทำให้เกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อการปฏิรูปที่ดินได้ ซึ่งดำเนินการตามแนวทางที่ ส.ป.ก. ปฏิบัติอยู่ ส.ป.ก. สามารถที่จะกำหนดระยะเวลาและความต้องการของ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินดังกล่าวมาปฏิรูปที่ดินได้

จากผลดีผลเสียดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการตามแนวทางที่ ส.ป.ก. ปฏิบัติอยู่ คือการนำ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่พลเมืองเลิกใช้แล้วเป็นแปลงๆ ไปมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อ ส.ป.ก. และส่วนรวมดีกว่าตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะต้องนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่พลเมือง เลิกใช้ในเขตปฏิรูปที่ดินทั้งหมดมาปฏิรูปที่ดินฯ จึงเห็นควรนำข้อเสนอแนะของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ดังกล่าวข้างต้นมาพิจารณาว่าสมควรจะดำเนินการแก้ไขในเรื่องดังกล่าวในลักษณะใด ดังนี้

๑. การดำเนินการตามข้อ ก. คือเลขาธิการ ส.ป.ก. ใช้อำนาจทางบริหารสั่งการให้ถือปฏิบัติตาม แนวทางเดิม วิธีนี้สามารถทำได้โดยสะดวกรวดเร็ว และไม่เสี่ยงต่อการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ตามข้อ ข. และ ค. แต่วิธีนี้อาจจะเกิดผลเสียในการปฏิบัติงานได้ เพราะจะเกิดความ สับสนทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถทราบได้ว่า หน่วยงานใดจะเป็นผู้ดูแลที่ดินสาธารณะดังกล่าว เพราะตามแนวทาง ปฏิบัติกรมที่ดินจะต้องพิสูจน์และนำส่งมาให้ ส.ป.ก. ดำเนินการ ถ้าหากส่งให้ ส.ป.ก. เมื่อ ส.ป.ก. ไม่รับดำเนินการ

กรมที่ดินจะถือว่าที่ดินเป็นของ ส.ป.ก. แต่ ส.ป.ก.ก็จะถือที่ดินนี้ยังเป็นที่สาธารณะอยู่ กฎหมายปฏิรูปยังไม่ยกเลิกหรือเพิกถอน

๒. วิธีการตามข้อ ข. คือ การขอมติคณะรัฐมนตรีให้ปฏิบัติงานตามแนวทางที่ ส.ป.ก.ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งวิธีนี้ผลออกมาอย่างไร ส.ป.ก. และกรมที่ดินจะต้องปฏิบัติตามและมีผลดีกว่าวิธีอื่น เพราะถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะให้ ส.ป.ก.ดำเนินการตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา จะทำให้รัฐบาลทราบได้ว่า ส.ป.ก.มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิรูปที่ดินในเนื้อที่จำนวนมาก ซึ่งรัฐบาลจะต้องสนับสนุนด้านกำลังและงบประมาณด้วยงานจึงจะสำเร็จ

๓. วิธีการตามข้อ ค. คือการนำเรื่องดังกล่าวเสนอขอทบทวนไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งวิธีนี้ กนก.เห็นว่านโยบายของคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัจจุบันเน้นการตีความตามตัวอักษรไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าที่ควร และกรรมการส่วนใหญ่อาจจะไม่เข้าใจการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพียงพอ และจากการศึกษาผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องที่ขอทบทวนมติ มติที่พิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ก็จะเข้าไปในแนวทางการพิจารณาคราวที่ผ่านมา ซึ่งอาจเป็นเพราะการให้เกียรติซึ่งกันและกัน การดำเนินการตามข้อ ค. จึงไม่ควรกระทำ

ดังนั้น หาก ส.ป.ก.มีนโยบายที่จะไม่ดำเนินการในที่ดินดังกล่าว ส.ป.ก.สมควรที่จะนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ตามแนวทางข้อ ข. และเรื่องดังกล่าวต้องเร่งดำเนินการเพราะในขณะนี้ สปจ.ต่างๆ ได้ส่งเรื่องการตรวจพิสูจน์ที่ดินสาธารณะประโยชน์มาให้ ส.ป.ก.ทราบเป็นจำนวนมากแล้ว

จึงเสนอมาเพื่อโปรดพิจารณา

(ลงชื่อ) นายวิจิตร สกุลพับ
(นายวิจิตร สกุลพับ)
ผู้อำนวยการกอง กองนิติการ



เรื่อง การตีความมาตรา ๒๖(๑) พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดิน

๓. ส่วนวิธีการตามข้อ ๓ นั้น สายงานวิชาการและกฎหมายทั่วไปพิจารณาเห็นว่า นโยบายของคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัจจุบันเน้นการตีความตามตัวอักษร โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าที่ควร กรรมการส่วนใหญ่ก็อาจจะไม่เข้าใจการปฏิรูปที่ดินเพียงพอ และจากการสังเกตการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องที่ขอทบทวนมติ มติที่พิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ก็จะเข้าไปในแนวทางการพิจารณาคราวแรก ซึ่งอาจเป็นเพราะกรรมการให้เกียรติซึ่งกันและกัน การดำเนินการตามข้อ ๓ จึงไม่ควรกระทำ

ดังนั้น หาก ส.ป.ก.มีนโยบายที่จะไม่ดำเนินการในที่ดินดังกล่าวตามการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ส.ป.ก.สมควรที่จะนำเรื่องเสนอ ค.ร.ม.ตามแนวทางในข้อที่ ๒

นอกจากนี้ สายงานวิชาการและกฎหมายทั่วไป มีข้อสังเกตดังนี้ คือ

ก. ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๒๖(๑) พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีข้อพิจารณาประโยชน์ที่ว่า ประชาชนเล็กใช้ประโยชน์ หรือที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน

๑. ที่ดินที่ประชาชนเล็กใช้ประโยชน์ เช่น หุ้งเลี้ยงสัตว์ที่ได้มีบุคคลนำสัตว์เข้าไปเลี้ยงแล้ว อันอาจเกิดจากอยู่ไกล มีที่ดินที่ใกล้กว่า เป็นต้น

๒. ที่ดินเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น หนองน้ำที่น้ำตื้นเขิน

ดังนั้น ที่ดินที่ประชาชนยังต้องการใช้อยู่ แต่ไม่อาจเข้าไปใช้ได้ เพราะมีผู้บุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยเต็มพื้นที่ หรือที่ดินเปลี่ยนสภาพจากการใช้ร่วมกัน เพราะมีผู้บุกรุกเข้าไปทำให้ที่ดินเปลี่ยนสภาพไปจนประชาชนไม่สามารถเข้าไปใช้ได้เช่นนี้ พ.ร.ฎ.ประกาศเขตฯ จะไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินนั้น

ข. ถ้า ส.ป.ก.ถือหลักการตามข้อ ก. แนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะไม่มีผลกระทบ ต่อ ส.ป.ก. เพราะ ส.ป.ก.ก็ต้องเข้าไปเกิดกรณีพิพาทกับราษฎรเพราะที่ดินที่ถูกยกเลิกโดย พ.ร.ฎ.ประกาศเขตฯ จะไม่มีผู้ใดครอบครอง จึงเป็นผลดีที่ได้ที่ดินที่ปราศจากผู้ครอบครองเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรอีกต่อไป ดังนั้น จึงควรพิจารณาในข้อกฎหมายเสียก่อนว่า การเลิกใช้หรือการเปลี่ยนสภาพนั้นมีความหมายในลักษณะใด เพราะถ้ามีความเห็นตามข้อ ก.แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องขอมติ ค.ร.ม.แต่อย่างใด

จึงเสนอมาเพื่อโปรดพิจารณา

(ลงชื่อ) วิจิตร สกุลพับ

(นายวิจิตร สกุลพับ)

ผู้อำนวยการกอง กองนิติการ

(สำเนา)



ที่ กส ๑๒๐๔/ว ๒๓๐๒

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒๕ มีนาคม ๒๕๖๖

เรื่อง การนำที่ดินสาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ๓๒ จังหวัด

อ้างถึง หนังสือที่ กส ๑๒๐๔/ว. ๑๑๘๘๓ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๖(๑) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด และผลการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวทำให้ที่ดินเหล่านั้นตกอยู่ภายใต้การดูแลของ ส.ป.ก. ความโดยละเอียดแจ้งแล้วนั้น

ส.ป.ก.จึงใคร่ขอแจ้งแนวทางการพิจารณา ในการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

๑. การที่ ส.ป.ก.จะนำเอาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินแปลงใดในเขตปฏิรูปที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินย่อมมีอำนาจกระทำได้ หากเป็นที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันก็ต้องเป็นที่ดินที่พลเมืองเลิกใช้แล้ว หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน (พระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖(๑) แต่การจะนำเอามานั้น ส.ป.ก.ควรมีความพร้อมพอสมควร เพราะที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองเลิกใช้แล้ว และมีสภาพเหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรมส่วนใหญ่จะมีราษฎรเข้าไปทำกินอยู่แล้วเกือบเต็มพื้นที่ เช่น ที่ดินของรัฐอื่นๆ ซึ่งจะต้องได้รับความร่วมมือจากกรมที่ดินและฝ่ายปกครอง พร้อมนั้น ส.ป.ก.จะต้องมีแผนงาน งบประมาณและกำลังคนที่จะดำเนินการอย่างเพียงพอ

๒. การจัดที่ดินของ ส.ป.ก.จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๓. วิธีการจัดที่ดิน จะต้องเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินจะต้องมีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการกำหนด และจะได้ที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควร

๔. สิทธิในที่ดินของผู้ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินจะเป็นสิทธิการเช่าระยะยาวตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๐ และการทำประโยชน์ในที่ดินจะต้องเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการนั้น

ฉะนั้นในกรณีที่มีที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแปลงใดในเขตปฏิรูปที่ดินมีความเหมาะสมที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ควรมีแนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้

๑. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาว่าที่ดินแปลงดังกล่าวสมควรนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินหรือไม่

๒. หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรนำมาดำเนินการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะต้องติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัดเพื่อทราบขอบเขต เนื้อที่ เพื่อให้ได้หลักฐานของที่ดินและหลักฐานการเลิกใช้ประโยชน์ของที่ดินนั้น

๓. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ส่งเรื่องไปยัง ส.ป.ก. เพื่อขออนุมัติต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๔. หลังจากได้รับอนุมัติแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการปฏิรูปที่ดินเช่นเดียวกับที่ดินของรัฐอื่น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้โปรดแจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในจังหวัดของท่านทราบ และถือปฏิบัติต่อไปด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ของแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) พินิต สุวรรณะชญ

(นายพินิต สุวรรณะชญ)

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองนิติการ

โทร. ๐-๒๒๘๑-๔๓๑๔

รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ครั้งที่ ๔/๒๕๓๔
วันจันทร์ที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๔ เวลา ๐๙.๓๐ น.
ณ ห้องประชุมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรรมการผู้มาประชุม

๑. นายโสมิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)	ประธาน
๒. นายบุญเลื่อน บุญเรือง	รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (แทนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)	กรรมการ
๓. นายปรีชา อรรถวิภาน์	รองปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม (แทนปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม)	กรรมการ
๔. นายกิจจา ผลภาษี	รองอธิบดีกรมชลประทาน (แทนอธิบดีกรมชลประทาน)	กรรมการ
๕. ม.ร.ว.อำนวยการ เกษมสันต์	รองอธิบดีกรมปศุสัตว์ (แทนอธิบดีกรมปศุสัตว์)	กรรมการ
๖. นายสมเทพ ลาชาโรจน์	นักวิชาการป่าไม้ ๗ (แทนอธิบดีกรมป่าไม้)	กรรมการ
๗. นายมานพ ตั้งตรงไพโรจน์	ผู้อำนวยการกองโครงการและวิศวกรรมประมง (แทนอธิบดีกรมประมง)	กรรมการ
๘. นายจุฑา กฤษณามระ	ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านอนุรักษ์ดินและน้ำ (แทนอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน)	กรรมการ
๙. นายมงคล จันทร์เพ็ญ	ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาและส่งเสริมปัจจัยการผลิต (แทนอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร)	กรรมการ
๑๐. นายสมคิด เถลิมวรรณ	รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ (แทนอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์)	กรรมการ
๑๑. นายรุ่งเรือง อิศรางกูร ณ อยุธยา	รองเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (แทนเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร)	กรรมการ
๑๒. นายพูลศักดิ์ ประทุมณฑล	หัวหน้าฝ่ายปกครองท้องที่ (แทนอธิบดีกรมการปกครอง)	กรรมการ
๑๓. นายวีรศักดิ์ อนันตมงคล	หัวหน้าฝ่ายพัฒนาอาชีพและเงินทุน (แทนอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน)	กรรมการ
๑๔. นายประทุม ดิษฐ์แย้ม	ผู้อำนวยการกองจัดที่ดิน (แทนอธิบดีกรมที่ดิน)	กรรมการ

๑๕. นายณรงค์ มีสวຍ	หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป (แทนอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์)	กรรมการ
๑๖. นายสมศักดิ์ คุปต์กาญจนากุล	ผู้อำนวยการกองบริการอุตสาหกรรม (แทนอธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม)	กรรมการ
๑๗. นางสาวเจริญศรี	ผู้อำนวยการกองที่ราชพัสดุ (แทนอธิบดีกรมธนารักษ์)	กรรมการ
๑๘. นางสาวศุขานู ศรีสมวงศ์	นักบัญชี ๗ (แทนอธิบดีกรมบัญชีกลาง)	กรรมการ
๑๙. นายพหล จินดากุล	ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (แทนผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ)	กรรมการ
๒๐. นายสุวรรณ ไตรผล	ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	กรรมการ
๒๑. นายขุนทอง เทียงตรง	ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรฯ	กรรมการ
๒๒. ม.ล.ประกิต ทินกร	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๓. นายสนั่น จันตรี	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๔. นายสมพงษ์ ล้วนทอง	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๕. นายปิ่นแก้ว จารี	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๖. นางสาวศุภศิริ อินทรสุขศรี	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๗. นายประทุม รื่นจิตร	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๘. นายประเสริฐพันธุ์ พิพัฒน์กุล	เลขาธิการ ส.ป.ก.	กรรมการและเลขานุการ

กรรมการผู้ไม่มาประชุม

๑. ปลัดกระทรวงพาณิชย์	ติดราชการ
๒. ปลัดกระทรวงมหาดไทย	ติดราชการ
๓. ประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย	ติดราชการ
๔. นายไชยยศ เหมะรัชตะ	ติดราชการ
๕. นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม	ติดราชการ
๖. นายวิลาศ สิงห์วิสัย	ติดราชการ

ผู้เข้าร่วมประชุม

๑. นายสุทธิพร จีระพันธุ์	รองเลขาธิการ ส.ป.ก.
๒. นายเผธิญ ยิ้มเนียม	เลขานุการกรม
๓. นายวรเวทย์ ชำรัสญลักษณ์	ผู้อำนวยการกองบริการกองทุนฯ
๔. นายฉันทลักษณ์ บุศยอังกูร	ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน
๕. นายกำธร พุ่มสวัสดิ์	ผู้อำนวยการกองนิติการ
๖. นายพรพิมล อัมบริบูรณ์	เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์
๗. นายชัยรัตน์ ไทยดำรงเดช	เจ้าหน้าที่กรมการปกครอง

๘. นายยิ่งยง มีเมศกุล	เจ้าหน้าที่กรมการปกครอง
๙. นายประพันธ์ พุทธาพิบาล	เจ้าหน้าที่กองกลาง สป. กษ.
๑๐. นางสาวกัญญารักษ์ ศรีทองรุ่ง	เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
๑๑. นายกิตติ จักษุรักษ์	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๑๒. นายอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๑๓. นายวุฒิพงศ์ โสมนัส	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๑๔. นายสมมาตร พิพิธแสงจันทร์	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๑๕. นายนรินทร์ มนะเกษตรธาร	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๑๖. นายทวิสุข ปัญญาอรรถ	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๑๗. นางสาวพรรณวดี จรูญไพศาล	เจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลาง
๑๘. นายอุปกฤตย์ หนูเพชร	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๑๙. นายประยุทธ์ ม้ารุ่งเรือง	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๒๐. นายธีระ ลีทธิธรรม	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๒๑. นางสาวทัศนีย์ แก้วพิลา	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๒๒. นายศรีโรจน์ จิรวัดน์จรรยา	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๒๓. นางสาวตรี ชวนิตย์	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๒๔. นางมะลิวัลย์ ไกรสวัสดิ์	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.

เริ่มประชุมเวลา ๑๐.๐๐ น.

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ
ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองรายงานการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๓๔
ที่ประชุมรับรองรายงานการประชุมโดยไม่มีข้อแก้ไข

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเพื่อพิจารณา

เรื่องที่ ๓.๑ ขออนุมัติกำหนดพื้นที่ที่สาธารณประโยชน์ อำเภอรโนด จังหวัดสงขลา จำนวน ๓ พื้นที่
ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ได้เสนอและชี้แจงว่า ตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้กำหนดแผนงานที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณประโยชน์ จำนวน ๓ แปลง ในท้องที่ อำเภอรโนด จังหวัดสงขลา ซึ่งประกอบด้วย

- | | |
|--------------------------------|-------------|
| ๑. ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งสงวน | ตำบลแดนสงวน |
| ๒. ที่สาธารณประโยชน์เกาะน้ำรอบ | ตำบลคลองแดน |
| ๓. ที่สาธารณประโยชน์ป่ากระวะ | ตำบลคลองแดน |

ส.ป.ก.ได้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อขออนุมัติกำหนดพื้นที่ที่สาธารณประโยชน์ทั้ง ๓ แปลงดังกล่าว ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ในคราวประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ที่ประชุมได้มีมติให้ ส.ป.ก.ร่วมกับกรมประมงและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหาแนวทางแก้ปัญหา น้ำเสียที่ปล่อยออกมาจากบ่อกุ้งในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว และให้นำเรื่องนี้พร้อมกับแนวทางการแก้ปัญหาที่เสนอ ที่ประชุม คปก. เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

เรื่องที่ ๓.๒ ขออนุมัติกำหนดพื้นที่ที่สาธารณประโยชน์ตำบลหนองตาแต้ม อำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอและชี้แจงว่า ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๒๖(๑) ได้บัญญัติไว้ว่า

“.....ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี.....ให้พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้”

ส.ป.ก.โดยกองวิชาการและแผนงานได้ดำเนินการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ทั่วประเทศเพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการปฏิรูปที่ดิน และนำมาจัดทำแผนงานปฏิรูปที่ดินระยะยาว พบว่า อำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีศักยภาพเหมาะสมจะนำมาปฏิรูปที่ดิน ซึ่งที่ดินดังกล่าวราษฎร บุกรุกเข้าอยู่อาศัยทำกินมาเป็นระยะเวลานาน และผู้นำท้องถิ่นเห็นชอบที่จะนำมาจัดสรรให้ราษฎรเข้าทำกิน โดยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินถูกต้องตามกฎหมายจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้มีหนังสือ ที่ ปช ๐๐๑๐/๔๑๑๙ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ แจ้งว่าสภาตำบลหนองตาแต้ม อำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีการประชุม สภาตำบล ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ เห็นว่าพื้นที่บริเวณดังกล่าวราษฎรเข้าอยู่อาศัยกันเป็นหลักแหล่งมาเป็นเวลานาน ตั้งแต่ก่อนปี ๒๕๐๐ และปลูกไม้ผลยืนต้นไว้มากมาย สภาตำบลหนองตาแต้ม จึงมีมติเห็นชอบให้นำที่สาธารณประโยชน์ ตำบลหนองตาแต้ม หมู่ ๒ และ หมู่ ๓ เนื้อที่ประมาณ ๓,๒๘๐ ไร่ มาปฏิรูปที่ดิน

ความเห็นของ ส.ป.ก.

๑. ที่สาธารณประโยชน์ตำบลหนองตาแต้ม มีราษฎรบุกรุกเข้าครอบครองและทำประโยชน์โดยผิดกฎหมายมาเป็นเวลานานจนไม่มีสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวยังไม่มีหน่วยงานใดเข้าไปแก้ไข เนื่องจากติดขัดในแง่กฎหมายและการต่อต้านจากราษฎรการเข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินจะช่วยแก้ไขปัญหาลำนี้ได้ และจะลดแรงต่อต้านจากราษฎรเพราะจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์บางส่วน

๒. การปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณประโยชน์หนองตาแต้ม หมู่ ๒ และ หมู่ ๓ จะเป็นการแก้ไขปัญหา ที่ดินทำกิน คาดว่าจะมีราษฎรได้รับการจัดสรรที่ดินจาก ส.ป.ก. ประมาณ ๑๕๐ ครอบครัว

๓. ที่สาธารณประโยชน์ตำบลหนองตาแต้ม ปัจจุบันมีปัญหาขาดแคลนการพัฒนาทางด้านสาธารณูปโภค พื้นฐาน และการพัฒนาการเกษตร เนื่องจากการครอบครองที่ดินของราษฎรเป็นไปโดยผิดกฎหมาย การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จะเป็นการช่วยยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของราษฎร ๑๕๐ ครอบครัว ให้เท่าเทียมกับเกษตรกรอื่น

๔. ข้อมูลเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ตำบลหนองตาแต้ม หมู่ ๒ และ หมู่ ๓ ปรากฏในรายละเอียด ที่แนบในวาระการประชุม

คำขอ

ขออนุมัติกำหนดพื้นที่ที่สาธารณประโยชน์ตำบลหนองตาแต้ม อำเภอบราญบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

ข้อพิจารณาของคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีความเห็นว่า เท่าที่เป็นอยู่ปัจจุบันการยกเลิกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ประชาชน ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากถูกราชธนูปกรูกร เป็นการพิจารณาเสนอผ่านมาตามลำดับจากสภาตำบล อำเภอ และจังหวัด ซึ่งแต่ละจังหวัด ยังไม่มีแนวทางในการพิจารณาเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน ว่าที่ดินควรมีลักษณะอย่างไร จึงจะยกเลิก อย่างไรไม่ควรยกเลิก จึงน่าจะมอบหมายเรื่องนี้ให้กระทรวงมหาดไทย กำหนดการปฏิบัติให้เป็น แนวทางเดียวกัน

มติคณะกรรมการ

ให้หลักการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดินไว้ก่อนโดยขอให้กระทรวงมหาดไทยโดย กรมการปกครองพิจารณาแนวทางปฏิบัติในการนำที่สาธารณประโยชน์มาปฏิรูปที่ดิน

ประธาน มีความเห็นว่าการกันที่สาธารณะไว้ก็ดีควรดูแลเรื่องดินและน้ำ จะเป็นการดีมากและน่าจะ กันไว้โดยชัดเจนด้วยเพื่อจะได้ไม่เป็นปัญหาต่อไปในอนาคต

เลขานุการคณะกรรมการ เสนอในเรื่องการทบทวนวางเกณฑ์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินใน หลักการจะอย่างไรในระยะยาวให้ที่นั้นคงเป็นที่ของรัฐที่ไม่สามารถนำไปซื้อขายได้

ผู้แทนอธิบดีกรมประมง เสนอว่าปัญหาที่เกษตรกรไม่สามารถปลูกข้าวในที่ดินเค็มนั้นปัจจุบัน นักวิชาการจากกรมวิชาการเกษตรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความรู้ความสามารถในเรื่องการปรับปรุงพันธุ์ หากทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมอบหมายให้ศึกษาปรับปรุงพันธุ์ข้าวที่จะขึ้นได้ดีในดินเค็มแล้ว จะเป็น ประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างมาก

ในเรื่องนี้ประธานรับที่จะไปประสานงานกับกรมวิชาการเกษตรต่อไป

ม.ล.ประกิต ทินกร ในฐานะผู้แทนเกษตรกรมีความเห็นกรณีเรื่อง ๓.๘ ว่า ทำอย่างไรที่จะให้เกิดผลดี ทั้ง ๒ ฝ่าย คือ เกษตรกร และ ส.ป.ก. กรณีที่เกษตรกรเป็นหนี้ ธ.ก.ส. และศาลสั่งให้ ส.ป.ก. ซื้อที่ดินของเกษตรกร คืนในราคาเกินหนี้สินที่เกษตรกรเป็นหนี้อยู่ เงินส่วนเกินน่าจะตกแก่เกษตรกรเพราะได้ลงทุนแล้วมากมาย

เลิกประชุมเวลา ๑๒.๐๐ น.

(ลงชื่อ) ประเสริฐพันธุ์ พิพัฒนกุล

(นายประเสริฐพันธุ์ พิพัฒนกุล)

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(ลงชื่อ) ศรีโรจน์ จิรวัดน์จรรยา

(นายศรีโรจน์ จิรวัดน์จรรยา)

เจ้าหน้าที่บริหารงานธุรการ ๖

(ลงชื่อ) สาวิตรี ขวณิชย์

(นางสาวสาวิตรี ขวณิชย์)

เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๕

ผู้จัดรายงานการประชุม

(สำเนา)



ด่วนมาก

ที่ มท ๐๔๐๙/๕๐๔๔

กรมการปกครอง

ถนนอัษฎางค์ กท ๑๐๒๐๐

๒ สิงหาคม ๒๕๖๔

เรื่อง การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดิน

เรียน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อ้างถึง หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด่วนมาก ที่ กษ ๑๒๐๑/ว ๓๕๓

ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๔

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๘/๑๖๕๖๓ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๔
 ๒. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
 พ.ศ. ๒๕๑๕

ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๔/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๔ ให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง และกรมที่ดิน พิจารณาวางแนวทางปฏิบัติในการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดิน รายละเอียดปรากฏในวาระการประชุม เรื่องที่ ๓.๔ แล้ว นั้น

บัดนี้ กรมการปกครอง และกรมที่ดิน ได้พิจารณาร่วมกันแล้วขอเสนอความเห็น เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๑. ขอกฎหมาย

๑.๑ มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดไว้ว่า

“เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้”

๑.๒ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งอยู่ในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแลรักษา แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ

๑.๒.๑ ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพที่ดิน หรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ดินชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ และที่เลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

๑.๒.๒ ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เช่น ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งสถานที่ราชการและบ้านพักข้าราชการ รวมทั้งบริเวณของสถานที่นั้นด้วย

๑.๒.๓ ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การใช้ที่ดินตามข้อ ๑.๒.๑ จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยก่อน

๑.๓ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๑.๓.๑ มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “กำนันต้องตรวจจัดการรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในตำบลนั้น เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปศุสัตว์ เป็นต้น”

๑.๓.๒ มาตรา ๑๑๓ บัญญัติว่า “ห้วย คลอง และลำน้ำต่างๆ ย่อมเป็นของรัฐบาล ปกปักษ์รักษาเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องตรวจตราอย่าให้เสีย และอย่าให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ถ้าจะต้องซ่อมแซมตกแต่งให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำอย่างกับปีนั้น”

๑.๓.๓ มาตรา ๑๒๒ บัญญัติว่า “ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกันเป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดแยกกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว”

๒. ข้อพิจารณา

๒.๑ กรมที่ดิน มีความเห็นว่า

๒.๑.๑ การที่นำที่ดินสาธารณประโยชน์ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่า ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินนั้นแล้วหรือไม่ ถ้าประชาชนเลิกใช้แล้ว และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปใช้บังคับแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็สามารถนำที่ดินแปลงนั้นไปปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ต้องขออนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕

๒.๑.๒ ในกรณีที่ให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับท้องที่ใดแล้ว การที่สภาตำบลจะลงมติให้นำที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูป เนื่องจากเห็นว่าที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนั้นประชาชนเลิกใช้แล้ว มติดังกล่าวไม่มีผลที่จะทำให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำที่ดินไปปฏิรูปได้ จนกว่าจะได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ตามนัยมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๒.๒ กรมการปกครอง มีความเห็นว่า

๒.๒.๑ ในที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว นั้น แม้ว่า มาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการ

เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องถอนสภาพที่ดินตามเงื่อนไขที่กำหนดนั้น แต่เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินมีผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และอาจเกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนได้ จึงจำเป็นต้องให้นายอำเภอในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ เข้าไปมีส่วนร่วมใช้ดุลยพินิจและพิจารณาว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวได้มีการเลิกใช้หรือเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ หรือยังใช้อยู่พร้อมทั้งพิจารณาความเหมาะสมของที่ดินแปลงที่จะนำมาทดแทนก่อนที่จะให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปปฏิรูปที่ดิน

๒.๒.๒ กรณีไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน การที่สภาตำบล อำเภอ และจังหวัด เห็นชอบให้นำที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปปฏิรูปที่ดิน **ไม่อาจกระทำได้** แต่หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเข้าดำเนินการได้ก็โดยการขอถอนสภาพที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เท่านั้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) สมศักดิ์ ศรีวรรณะ
(นายสมศักดิ์ ศรีวรรณะ)
รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมการปกครอง

กองปกครองท้องที่

โทร. ๐-๒๒๒๑-๙๑๒๑, ๐-๒๒๒๒-๙๘๘๘

โทรสาร ๐-๒๒๒๑-๔๔๕๐



ด่วนมาก

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ กรมที่ดิน กองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ

ที่ มท ๐๗๑๘/๑๖๕๖๓

วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๔

เรื่อง การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดิน

เรียน อธิบดีกรมการปกครอง

ตามบันทึกกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/๖๓๓๒๔ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔ แจ้งความเห็นกรณี สถาตำบล อำเภอ และจังหวัด มีมติเห็นชอบให้นำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วนำไปให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน รวม ๓ ประการ และขอให้กรมที่ดินพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เพื่อให้จังหวัดถือปฏิบัติให้เป็นไปในทางเดียวกัน และแจ้งให้กรมการปกครองทราบเพื่อรวบรวมนำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป นั้น

กรมที่ดินขอเรียนว่า เนื่องจากตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดไว้ว่า “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้” ดังนั้น การที่จะนำที่ดินสาธารณประโยชน์ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินนั้นแล้วหรือไม่ ถ้าประชาชนเลิกใช้แล้ว และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปใช้บังคับแล้ว และมีที่สาธารณประโยชน์อยู่ในเขตปฏิรูป ส.ป.ก. ก็สามารถนำที่ดินแปลงนั้นไปปฏิรูปได้โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ต้องขออนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ สถาตำบลน่าจะมีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้แต่เพียงว่า ที่สาธารณประโยชน์แปลงนั้นประชาชนเลิกใช้แล้วหรือยังเท่านั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ มติของสภาตำบลที่อนุมัติให้นำที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูป ก็ยังไม่มีผลที่จะทำให้ ส.ป.ก. นำที่ดินไปปฏิรูปได้ จนกว่าจะได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

(ลงชื่อ) วิเชียร รัตนพิระพงศ์

(นายวิเชียร รัตนพิระพงศ์)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมที่ดิน

รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ครั้งที่ ๕/๒๕๓๔

วันศุกร์ที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ เวลา ๑๔.๐๐ น.

ณ ห้องประชุมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรรมการผู้มาประชุม

๑. นายโสมิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)	ประธาน
๒. นายปิณฑศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา	ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (แทนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)	กรรมการ
๓. นายจันต์ วิภาตะกัลป์	ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย (แทนปลัดกระทรวงมหาดไทย)	กรรมการ
๔. นายปรีชา อรรถวิทักษ์	รองปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม (แทนปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม)	กรรมการ
๕. นายกิจจา ผลภาษี	รองอธิบดีกรมชลประทาน (แทนอธิบดีกรมชลประทาน)	กรรมการ
๖. นายสมเทพ ลาขโรจน์	นักวิชาการป่าไม้ (แทนอธิบดีกรมป่าไม้)	กรรมการ
๗. นายเกษมสันต์ ชลายนเดชะ	นักวิชาการประมง ๑ (แทนอธิบดีกรมประมง)	กรรมการ
๘. นายสมพงษ์ ปองเกษม	รองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน (แทนอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน)	กรรมการ
๙. นายเพชรรัตน์ วรรณگیر	รองอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร (แทนอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร)	กรรมการ
๑๐. นายสมคิด เถลิมวรรณ	รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ (แทนอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์)	กรรมการ
๑๑. นายจักรพันธุ์ ชัยบัณฑิตย์	เจ้าหน้าที่บริหารงานปกครอง ๖ (แทนอธิบดีกรมการปกครอง)	กรรมการ
๑๒. นายสมิตร กิจจาหาญ	รองอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน (แทนอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน)	กรรมการ
๑๓. นายประทุม ดิษฐ์แย้ม	ผู้อำนวยการกองจัดที่ดิน (แทนอธิบดีกรมที่ดิน)	กรรมการ
๑๔. นายสงว ทักฤกษ์	รองอธิบดีกรมประมงสงเคราะห์ (แทนอธิบดีกรมประมงสงเคราะห์)	กรรมการ

๑๕. นายมนตรี ศรีयरรงค์	เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม ๖ (แทนอธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม)	กรรมการ
๑๖. นายประสิทธิ์ เยาวราช	เจ้าหน้าที่จัดหาผลประโยชน์ ๖ (แทนอธิบดีกรมธนารักษ์)	กรรมการ
๑๗. นางสาวชญ์ ศรีสมวงศ์	นักบัญชี ๖ (แทนอธิบดีกรมบัญชีกลาง)	กรรมการ
๑๘. นายขุนทอง เทียงตรง	ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรฯ	กรรมการ
๑๙. นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม	ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ
๒๐. นายวิลาศ สิงห์วิสัย	ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ
๒๑. ม.ล.ประกิต ทินกร	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๒. นายสนั่น จันตรี	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๓. นายสมพงษ์ ล้วนทอง	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๔. นายปิ่นแก้ว จารี	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๕. นางสาวศุภศิริ อินทรสุขศรี	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๖. นายประทุม รื่นจิตร	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๗. นายประเสริฐพันธุ์ พิพัฒน์กุล	เลขาธิการ ส.ป.ก.	กรรมการและเลขานุการ

กรรมการผู้ไม่มาประชุม

๑. ปลัดกระทรวงพาณิชย์	ติดราชการ
๒. อธิบดีกรมปศุสัตว์	ติดราชการ
๓. เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	ติดราชการ
๔. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	ติดราชการ
๕. ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	ติดราชการ
๖. ประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย	ติดราชการ
๗. นายไชยยศ เหมะรัชตะ	ติดราชการ

ผู้เข้าร่วมประชุม

๑. นายวิเชียร อธิสุข	รองเลขาธิการสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ
๒. นายสุทธิพร จีระพันธุ์	รองเลขาธิการ ส.ป.ก.
๓. นายสุทิน มุลพฤกษ์	รองเลขาธิการ ส.ป.ก.
๔. นายฉันทลักษณ์ บุศยอังกูร	ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน
๕. นายกำธร พุ่มสวัสดิ์	ผู้อำนวยการกองนิติการ
๖. นายสุรพล เพชรล้อม	ผู้อำนวยการกองจัดการปฏิรูปที่ดิน
๗. นายไพโรจน์ โลกนิยม	ผู้อำนวยการพิเศษด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน
๘. นายธเรศ น้าพา	ปฏิรูปที่ดินจังหวัดกาฬสินธุ์
๙. นายสรศักดิ์ โสทธิพิพพันธุ์	ปฏิรูปที่ดินจังหวัดกระบี่

๑๐. นายอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๑๑. นายกิตติ จักบุญรักษ์	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๑๒. นายสมศักดิ์ โกสุวัฒน์	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๑๓. นายอวาลิต อิงคะวณิช	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๑๔. นายสันติ บุญประดับ	เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
๑๕. นายประเสริฐ แยมสรวล	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน
๑๖. นายพรพิมล อัมบริบูรณ์	เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์
๑๗. นายชัยรัตน์ ไทยดำรงเดช	เจ้าหน้าที่กรมการปกครอง
๑๘. นายนิวัฒน์ ตะโพนทอง	เจ้าหน้าที่สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ
๑๙. นายสมชัย อร่ามพงศ์พันธ์	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๒๐. นิสากร รียาพันธ์	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๒๑. นายมงคล บุญเรือง	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๒๒. นายศักดิ์ชาย แก้วศรีนวล	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๒๓. นางเพชรรัตน์ บุญล้ำสัน	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๒๔. นายสุรนาถ แสงเดือน	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๒๕. นายศุภรัตน์ ชัมภรัตน์	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๒๖. น.ส.ทัศนีย์ แก้วพิลา	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๒๗. นางชนบศรี สรรค์คุณากร	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๒๘. นายศรีโรจน์ จิระวัฒน์จรรยา	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๒๙. นางสาวิตรี ขวณิตย์	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๓๐. นางมะลิวัลย์ ไกรสวัสดิ์	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๓๑. น.ส.ดาวเรือง เศรษฐโสภณพงศ์	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.

เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๐๐ น.

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ
ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองรายงานการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๔
เลขานุการคณะกรรมการขอแก้ไขรายงานการประชุมดังนี้

หน้า ๕ บรรทัดที่ ๘ คำว่า “ถือครอง” แก้ไขเป็น “ถือครอง”

หน้า ๒๑ บรรทัดที่ ๒ คำว่า “และสามารถชำระหนี้ได้” แก้ไขเป็น “และไม่สามารถชำระหนี้ได้”

บรรทัดที่ ๕ คำว่า “ขาดทอดตลาด” แก้ไขเป็น “ขายทอดตลาด”

มติคณะกรรมการ รับรองรายงานการประชุมตามที่ได้แก้ไข

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเพื่อพิจารณา
เรื่องที่ ๓.๑ ขออนุมัติกำหนดพื้นที่ที่จำแนกป่าเกาะใหญ่ ตำบลเกาะใหญ่ กิ่งอำเภอกระแสดิน
จังหวัดสงขลา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอและชี้แจงว่า ตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้กำหนดแผนงานที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่จำแนกป่าเกาะใหญ่ ตำบลเกาะใหญ่ กิ่งอำเภอกระแสดิน จังหวัดสงขลา ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และ ส.ป.ก. ได้นำเสนอ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อขออนุมัติกำหนดที่จำแนกป่าเกาะใหญ่ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ในคราวประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๔ ซึ่งที่ประชุมมีมติให้ ส.ป.ก.พิจารณาจัดทำแผนงาน และงบประมาณที่จะดำเนินการในพื้นที่จำแนกดังกล่าว และนำเสนอต่อ คปก. เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องเพื่อทราบ

ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอเรื่องเพื่อทราบต่อที่ประชุม ดังนี้
เรื่องที่ ๔.๑ รายงานผลการพิจารณาคำขออนุญาตจำหน่าย หรือก่อให้เกิดการระดมที่ดินซึ่งที่ดิน
ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๒๘ ประจําเดือนมีนาคม-พฤษภาคม
๒๕๓๔

มติคณะกรรมการ รับทราบ

เรื่องที่ ๔.๒ รายงานผลการดำเนินงานของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มติคณะกรรมการ รับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๕ เรื่องอื่นๆ

เรื่องที่ ๕.๑ การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดิน

สืบเนื่องมาจากมติที่ประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๔/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๔ ให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง และกรมที่ดิน พิจารณาวางแนวทางปฏิบัติในการนำที่สาธารณประโยชน์ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน นั้น

ผู้แทนอธิบดีอธิบดีกรมการปกครองได้ชี้แจงความเห็นของกรมที่ดิน และกรมการปกครอง โดยพิจารณาจากข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อกฎหมาย

๑. มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดไว้ว่า

“เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

๒. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งอยู่ในหน้าที่กระทรวงมหาดไทยดูแลรักษา แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ

๒.๑ ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพที่ดิน หรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ดินชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ และที่เลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

๒.๒ ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เช่น ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งสถานที่ราชการและบ้านพักข้าราชการ รวมทั้งบริเวณของสถานที่นั้นด้วย

๒.๓ ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การใช้ที่ดิน ตามข้อ ๒.๑ จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยก่อน

๓. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๓.๑ มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “กำนันต้องตรวจจัดการรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในที่ตำบลนั้น เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปศุสัตว์ เป็นต้น

๓.๒ มาตรา ๑๑๗ บัญญัติว่า “ห้วย คลอง และลำน้ำต่างๆ ย่อมเป็นของรัฐบาล ปกปักษ์รักษาเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องตรวจตราอย่า ให้เสีย และอย่าให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ถ้าจะต้องซ่อมแซมตกแต่งให้กรมการอำเภอเรียกรายการช่วยกันทำอย่างกับปิดน้ำจะนั้น”

๓.๓ มาตรา ๑๒๒ บัญญัติว่า “ที่ดินเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกันเป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดแยกกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว”

ข้อพิจารณา

กรมที่ดิน มีความเห็นว่า

๑. การที่จะนำที่ดินสาธารณประโยชน์ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินนั้นแล้วหรือไม่ ถ้าประชาชนเลิกใช้แล้ว และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินก็สามารถนำที่ดินแปลงนั้นไปปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ต้องขออนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕

๒. ในกรณีที่ให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้วที่สภาพตำบลจะลงมติ ให้นำที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูป เนื่องจากเห็นว่าที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนั้นประชาชนเลิกใช้แล้ว มติดังกล่าวไม่มีผลที่จะทำให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำที่ดินไปปฏิรูปได้ จนกว่าจะได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วตามนัย มาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

กรมการปกครอง มีความเห็นว่า

๑. ในที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว นั้น แม้ว่ามาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ

(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องขอลอนสภาพที่ดินตามเงื่อนไขที่กำหนดนั้น แต่เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินมีผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และอาจเกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนได้ จึงจำเป็นต้องให้นายอำเภอในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ เข้าไปมีส่วนร่วมใช้ดุลยพินิจ และพิจารณาว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวได้มีการเลิกใช้หรือเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ หรือยังใช้อยู่พร้อมทั้งพิจารณาความเหมาะสมของที่ดินแปลงที่จะนำมาทดแทนก่อนที่จะให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะนำไปปฏิรูปที่ดิน

๒. กรณีไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน การที่สภาตำบล อำเภอ และจังหวัดเห็นชอบให้นำที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปปฏิรูปที่ดิน ไม่อาจกระทำได้ แต่หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเข้าดำเนินการได้ก็โดยการขอลอนสภาพที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เท่านั้น

ข้อพิจารณาของคณะกรรมการ

กรรมการมีความเห็นว่าการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก.นั้นเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้ว ซึ่งตรงตามความเห็นของกรมที่ดินในข้อที่ ๑ หากกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าไม่ถูกต้องก็ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในการพิจารณยกเลิกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป

มติคณะกรรมการ

เห็นชอบการดำเนินการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก.ว่าถูกต้องตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ แล้ว สำหรับแนวทางการพิจารณยกเลิกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินนั้น กระทรวงมหาดไทย ต้องเป็นผู้กำหนดและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป

เรื่องที่ ๕.๒ รายงานผลการจัดทำทะเบียนผู้รับจ้างทางการเกษตร ซึ่งไม่มีที่ดินทำกินและประสงค์จะขอรับที่ดินจาก ส.ป.ก.

ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอต่อที่ประชุมว่า ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๒/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๓๔ ได้อนุมัติหลักการให้ ส.ป.ก.ดำเนินการขึ้นทะเบียนผู้รับจ้างทางการเกษตรซึ่งไม่มีที่ดินทำกิน และประสงค์จะขอรับที่ดินจาก ส.ป.ก.นั้น

ส.ป.ก.ได้ดำเนินการประกาศให้มีการขึ้นทะเบียนผู้รับจ้างทางการเกษตร ดังกล่าวในจังหวัดอุบลราชธานี ศรีสะเกษ ชัยภูมิ และสุโขทัย ตั้งแต่วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๓๔ แล้ว ปรากฏว่ามีผู้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนผู้รับจ้างทางการเกษตร จำนวนทั้งสิ้น ๖๓,๓๑๒ ราย แยกเป็นรายจังหวัด ดังนี้

๑. จังหวัดอุบลราชธานี	๒๑,๗๖๙	ราย
๒. จังหวัดศรีสะเกษ	๒๙,๒๒๒	ราย
๓. จังหวัดชัยภูมิ	๙,๘๖๙	ราย

๔. จังหวัดสุโขทัย

๒,๔๕๒ ราย

โดย ส.ป.ก. จะดำเนินการตามขั้นตอนการปฏิรูปที่ดิน และประสานงานกับหน่วยงาน
ราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อหาทางช่วยเหลือต่อไป ซึ่ง ส.ป.ก.จะเสนอคณะกรรมการทราบอีกครั้งหนึ่ง

มติคณะกรรมการ รับทราบ

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๓๐ น.

(ลงชื่อ) อวาลิต อิงคะวณิช
(นายอวาลิต อิงคะวณิช)
เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน ๓
ผู้ตรวจรายงานการประชุม

(ลงชื่อ) ประเสริฐพันธุ์ พิพัฒนกุล
(นายประเสริฐพันธุ์ พิพัฒนกุล)
เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
กรรมการและเลขานุการ
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(ลงชื่อ) ศรีโรจน์ จิรวัดน์จรรยา
(นายศรีโรจน์ จิรวัดน์จรรยา)
เจ้าหน้าที่บริหารงานธุรการ ๖

(ลงชื่อ) สาวิตรี ชวนิตย์
(นางสาววิตรี ชวนิตย์)
เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๕

ผู้ตรวจรายงานการประชุม

(สำเนา)



ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๖๕๖

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๔

เรื่อง การนำที่ดินสาธารณะประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน
เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ กส ๑๒๐๔/ ว ๒๗๐๒
ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๒๖

ด้วยในปัจจุบัน มีหลายจังหวัดประสงค์ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่สาธารณะประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๒๖ (๑) แต่ปรากฏว่าหลักฐานที่ส่งไปเพื่อประกอบการพิจารณา ไม่ชัดเจนว่าที่สาธารณะประโยชน์นั้นประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วหรือไม่ หรือส่งหลักฐานไม่ครบถ้วน จำเป็นต้องขอให้ส่งหลักฐานเพิ่มเติม ทำให้การดำเนินงานล่าช้า ดังนั้น จึงใคร่ขอซักซ้อมความเข้าใจแนวทาง ปฏิบัติในการนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่สาธารณะประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามหนังสือ เวียนที่ กส ๑๒๐๔/ว ๒๗๐๒ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๒๖ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักฐานการเลิกใช้ประโยชน์ของ ที่ดิน และการส่งเรื่องไปยัง ส.ป.ก. เพื่อขออนุมัติต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้

๑. การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้หลักฐานการเลิกใช้ประโยชน์ของที่ดิน ขอให้แจ้งอำเภอท้องที่ ประชุมสภาตำบลเพื่อพิจารณาสภาพการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะประโยชน์ หากเห็นว่า ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วขอให้สภาตำบลมีมติที่ชัดเจนว่า “ประชาชนได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ สาธารณะประโยชน์ (ชื่อพื้นที่) แล้ว สมควรนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน” และให้นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งเป็น ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ให้ความเห็นประกอบด้วย

๒. การส่งเรื่องไปเพื่อดำเนินการขออนุมัติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้จังหวัด มีหนังสือแจ้งไปยัง ส.ป.ก.พร้อมหลักฐาน ดังนี้

๒.๑ หลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน

๒.๒ ความเห็นนายอำเภอแห่งท้องที่

๒.๓ รายงานการประชุมสภาตำบล

๒.๔ รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ประเสริฐพันธุ์ พิพัฒกุล

(นายประเสริฐพันธุ์ พิพัฒกุล)

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองนิติการ

โทร. ๐-๒๒๘๑-๔๓๑๔

โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๐๘๑๕

(สำเนา)



ด่วนมาก

ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖

กระทรวงมหาดไทย

ถนนอักษะวงศ์ กท ๑๐๒๐๐

๖ มกราคม ๒๕๖๕

เรื่อง การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วน ที่ มท ๐๖๐๓/๑/ว ๒๒๙๙ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้วางวิธีปฏิบัติกรณีส่วนราชการขอให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๓ (๒) โดยให้จังหวัดสอบสวนข้อเท็จจริงรวม ๔ ข้อ แล้วเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ความโดยละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

โดยที่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๒๖ (๑) กำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากได้มีการดำเนินการตามรายละเอียดที่กฎหมายกำหนด ฉะนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและความชัดเจนในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยจึงขอชักชวนความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๑. เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๒. ก่อนดำเนินการตามข้อ ๑. ต้องได้ความว่าประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

๓. กรณีที่ดินนั้นประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๔. การพิจารณาว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีสภาพความเป็นจริงอย่างไรตามข้อ ๒. ควรให้สภาพาลซึ่งมีความใกล้ชิดพื้นที่เป็นผู้เสนอความเห็นเบื้องต้นต่อนายอำเภอ

หากนายอำเภอเห็นว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีพื้นที่น้อยลงและเพื่อประโยชน์ของทางราชการควรสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป ให้นายอำเภอในฐานะเป็นผู้ดูแลรักษาตรวจตราและซ่อมแซมสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยว่าที่ดินนั้นประชาชนยังคงใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อยู่หรือควรสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป แล้วส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณาเพื่อขอความเห็นชอบ และต้องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นเสียก่อน

จึงเรียนมาเพื่อทราบและถือปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้ ให้ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติให้นายอำเภอและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อนันต์ อนันตกุล
(นายอนันต์ อนันตกุล)
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง
กองปกครองท้องที่
โทร. ๐-๒๒๒๒-๔๘๘๘, ๐-๒๒๒๑-๔๑๒๑
โทรสาร ๐-๒๒๒๑-๔๘๕๐

(สำเนา)



ด่วนมาก

ที่ มท ๐๔๐๙/๒๐๕

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กท ๑๐๒๐๐

๖ มกราคม ๒๕๖๕

เรื่อง การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดิน

เรียน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๕

ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๕/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๔ ให้กระทรวงมหาดไทยชักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดิน ให้จังหวัด อำเภอ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติให้ชัดเจน นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งแนวทางปฏิบัติเรื่องดังกล่าวให้จังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๕ ที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อทราบ และกรุณามำเรียนคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบต่อไป
ด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ร้อยตรีเบญจกุล มะกะระชัย

(เบญจกุล มะกะระชัย)

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

รักษาราชการแทน

ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง

กองปกครองท้องที่

โทร. ๐-๒๒๒๒-๙๘๘๘, ๐-๒๒๒๑-๙๑๒๑

โทรสาร ๐-๒๒๒๑-๔๘๕๐

รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ครั้งที่ ๕/๒๕๓๕

วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๕ เวลา ๑๔.๐๐ น.

ณ ห้องประชุมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรรมการผู้เข้าร่วมประชุม

๑. นายอำพล เสนาณรงค์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)	ประธาน
๒. นายบรรทัด สิงหบุตร	ผู้อำนวยการกองตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ (แทนปลัดกระทรวงมหาดไทย)	กรรมการ
๓. นายจารุอุดม เรืองสุวรรณ	รองปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม (แทนปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม)	กรรมการ
๔. นายประดต วรรณรักษ์	ผู้อำนวยการกองการจัดสรรน้ำและบำรุงรักษา (แทนอธิบดีกรมชลประทาน)	กรรมการ
๕. นายสุวิทย์ ผลลาภ	ผู้อำนวยการกองส่งเสริมการปศุสัตว์ (แทนอธิบดีกรมปศุสัตว์)	กรรมการ
๖. นางผะอบ ใจเย็น	นักวิชาการประมง ๗ (แทนอธิบดีกรมประมง)	กรรมการ
๗. นายชุมพล ลีลิตธรรม	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๗ (แทนอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน)	กรรมการ
๘. นายเพชรรัตน์ วรรณگیر	รองอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร (แทนอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร)	กรรมการ
๙. นายจุมพล ชละเอม	นักวิชาการสหกรณ์ ๗ (แทนอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์)	กรรมการ
๑๐. นางวรรณภา ยงเจริญ	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๗ (แทนเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร)	กรรมการ
๑๑. นายบัณฑิต สงวนพวก	หัวหน้างานการสาธารณะ (แทนอธิบดีกรมการปกครอง)	กรรมการ
๑๒. นายเกษม นาครัตน์	รองอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน (แทนอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน)	กรรมการ
๑๓. นายแสวง กิจพันธุ์	ผู้อำนวยการกองจัดที่ดิน (แทนอธิบดีกรมที่ดิน)	กรรมการ
๑๔. นายทรงธรรม สวนียะ	ผู้อำนวยการกองนิคมสร้างตนเอง (แทนอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์)	กรรมการ

๑๕. นางลีนะ เจริญศรี	ผู้อำนวยการกองที่ราชพัสดุ (แทนอธิบดีกรมธนารักษ์)	กรรมการ
๑๖. นายสุวรรณ ไตรผล	ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	กรรมการ
๑๗. นายขุนทอง เทียงตรง	ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย	กรรมการ
๑๘. นายพจน์ รัตนศรีสมภพ	ผู้จัดการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย (แทนประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย)	กรรมการ
๑๙. นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม	ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ
๒๐. นายสนั่น จันตรี	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๑. นายสมพงษ์ ล้วนทอง	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๒. นายทองมี ศรีมะนิลา	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๓. นายवाद พากแก้ว	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๔. นายประเสริฐพันธุ์ พิพัฒน์กุล	เลขาธิการ ส.ป.ก.	กรรมการและเลขานุการ

กรรมการผู้ไม่มาประชุม

๑. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ติดราชการ
๒. ปลัดกระทรวงพาณิชย์	ติดราชการ
๓. อธิบดีกรมป่าไม้	ติดราชการ
๔. อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	ติดราชการ
๕. อธิบดีกรมบัญชีกลาง	ติดราชการ
๖. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	ติดราชการ
๗. นายไชยยศ เหมะรัชตะ	ติดราชการ
๘. นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์	ติดราชการ
๙. นางสาวสุกศิริ อินทรสุขศรี	
๑๐. นายสายัณห์ ต้นสิน	

ผู้เข้าร่วมประชุม

๑. นายสุทิน มุลพฤษ	รองเลขาธิการ ส.ป.ก.
๒. นายเผชญิ ยัมเนียม	เลขานุการกรม
๓. นายวิจิตร โชติสกุล	ผู้อำนวยการกองวิศวกรรม
๔. นายสุรพล เพชรล้อม	ผู้อำนวยการกองจัดการฯ
๕. นายสุรจิต โชติสวัสดิ์	ผู้อำนวยการกองพัฒนารายได้ฯ
๖. นายฉันทลักษณ์ บุศยอังกูร	ผู้อำนวยการกองวิชาการฯ
๗. นายกำธร พุ่มสวัสดิ์	ผู้อำนวยการกองนิติการ
๘. นายไพโรจน์ โลกนิยม	ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน
๙. นายวิชาญ วิริยะสุทธีวงศ์	ปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมา
๑๐. นายสมพงษ์ คล้ายทอง	เจ้าหน้าที่กรรมการพัฒนาชุมชน

๑๑. นายวีระศักดิ์ พงษ์พูล
๑๒. นายณพทศ ทัศธร
๑๓. นางจินตนา เปรียญพันธ์
๑๔. นางพูนผล บุญไทย
๑๕. นางจุฑามาศ ศิริวรรณ
๑๖. นายสมศักดิ์ โกสุวัฒน์นะ
๑๗. นายสมชัย อร่ามพงศ์พันธ์
๑๘. นายกิตติ จักขุรักษ์
๑๙. นายอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์
๒๐. นายปกรณ์ จันทศิริ
๒๑. นางสาวพิมพ์พรรณ อนันตเสรี
๒๒. นายสละ กลิ่นทอง
๒๓. นางสาววัฒนา ลูเกากิจ
๒๔. นายพิชัย สกุลซิ้ม
๒๕. นายสายนต์ ธนรัตน์
๒๖. นางเปรมจิต สังขพงษ์
๒๗. นายดิเรก นุชชม
๒๘. นางสาวสุรีย์ สุวรรณานุช
๒๙. นายศรีโรจน์ จิรวัฒนจรรยา
๓๐. นางสาวสาวิตรี ชวนิตย์
๓๑. นางมะลิวัลย์ ไกรสวัสดิ์
๓๒. นางลดาวลัย โฆษะโยธิน

- เจ้าหน้าที่กรมที่ดิน
- เจ้าหน้าที่กองกลาง สป. กษ.
- เจ้าหน้าที่กองกลาง สป. กษ.
- เจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลาง
- เจ้าหน้าที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
- เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.

เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๐๐ น.

- ระเบียบวาระที่ ๑** เรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ
ประธานแจ้งว่า ค.ร.ม. ได้อนุมัติให้ปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของ ส.ป.ก.แล้ว
- ระเบียบวาระที่ ๒** รับรองรายงานการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๕ รับรองรายงานโดยไม่แก้ไข
- ระเบียบวาระที่ ๓** เรื่องเพื่อพิจารณา
เรื่องที่ ๓.๑ ขออนุมัติกำหนดพื้นที่ที่สาธารณประโยชน์ในท้องที่จังหวัดตาก จำนวน ๒ พื้นที่ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน
ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการเสนอและชี้แจงว่าสภาพตำบลแม่ท้อ อำเภอเมือง และสภาพตำบลเกาะตะเภา อำเภอบ้านตาก ได้มีมติยืนยันสภาพการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จำนวน ๒ พื้นที่ และมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เข้าดำเนินการ

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องเพื่อทราบ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการเสนอเรื่องเพื่อทราบ ดังนี้

เรื่องที่ ๔.๑ การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดิน

เรื่องเดิม ตามที่คณะกรรมการได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ เห็นชอบการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ว่าดำเนินถูกต้องตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดแนวทางการพิจารณายกเลิกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเรื่องดังกล่าวและแจ้งให้จังหวัดทุกจังหวัดทราบและถือปฏิบัติ พร้อมทั้งขอให้ ส.ป.ก. นำเรื่องเสนอคณะกรรมการเพื่อทราบ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

๑. เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๒. ก่อนดำเนินการตามข้อ ๑ ต้องได้ความว่าประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

๓. กรณีที่ดินนั้นประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๔. การพิจารณาว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีสภาพความเป็นจริงอย่างไรตาม ข้อ ๒ ควรให้สภาตำบลซึ่งมีความใกล้ชิดพื้นที่เป็นผู้เสนอความเห็นเบื้องต้นต่อนายอำเภอ หากนายอำเภอเห็นว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีน้อยลงและเพื่อประโยชน์ของทางราชการควรสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป ให้นายอำเภอในฐานะเป็นผู้ดูแลรักษาตรวจตราและซ่อมแซมสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยว่าที่ดินนั้นประชาชนยังคงใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อยู่หรือควรสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป แล้วส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณาเพื่อขอความเห็นชอบ และต้องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นเสียก่อน (รายละเอียดตามหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕)

ความเห็นของ ส.ป.ก. เห็นชอบกับแนวทางการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดิน ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดทุกประการ

จึงเรียนเสนอคณะกรรมการมาเพื่อโปรดทราบ



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ฝ่ายนิติการและระเบียบ กองนิติการ

ที่ กษ ๑๒๐๔.๓/๑๗๒

วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕

เรื่อง การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดิน

เรียน ลธก.

ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนมากที่ มท ๐๔๐๙/๒๐๕ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๕ แจ้งว่าตามมติที่ประชุม คปก.ครั้งที่ ๕/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๔ ให้กระทรวงมหาดไทยชักชวนแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดินให้จังหวัด อำเภอ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติให้ชัดเจนนั้น กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งแนวทางปฏิบัติดังกล่าวให้จังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบแล้ว จึงส่งสำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๕ มาให้ ส.ป.ก.ทราบ และนำเสนอ คปก.ทราบต่อไป

กนก.ได้พิจารณาแนวทางปฏิบัติในการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดินตามหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแล้ว มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ แต่ต้องได้ความว่า

๑.๑ ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

๑.๒ หากที่ดินนั้นประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คปก.ต้องจัดที่ดินแปลงอื่นให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทนโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๒. การพิจารณาว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีสภาพความเป็นจริงอย่างไร ดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ สถาปาล เสนอความเห็นเบื้องต้นต่อนายอำเภอ

๒.๒ นายอำเภอในฐานะผู้ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยว่า ที่ดินนั้นประชาชนยังคงใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อยู่ หรือควรสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป และส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ

๒.๓ จังหวัดส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดิน

เมื่อพิจารณาแนวทางปฏิบัติของ ส.ป.ก.ในการนำที่ดินประเภทนี้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามหนังสือที่ กส ๑๒๐๔/ว ๒๗๐๒ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๖ และหนังสือที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๖๕๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ แล้วจะเห็นว่า สอดคล้องกับแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดทุกประการ เว้นแต่เรื่องที่ ๒.๓ ที่กำหนดให้จังหวัดต้องส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินก่อน ซึ่ง กนก.มีความเห็นว่า

๑. ส.ป.ก.ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ ดังจะเห็นได้จากกฎหมายที่บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งจะต้องออกเป็น

พระราชบัญญัติ เจตนารมณ์ของกฎหมายก็เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินมีความรวดเร็ว และลดขั้นตอนตามกฎหมายอื่น การประสานงานของ ส.ป.ก.กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน ในที่ดินนั้น เพียงพอที่จะเป็นเหตุผลสนับสนุนข้อกฎหมายในการนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องมีการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕

๒. การเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่สาธารณประโยชน์ควรมีหลักในการพิสูจน์สอบสวนที่ตรงกัน กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรมีความเห็นในแนวทางเดียวกัน เพื่อความสอดคล้อง ในนโยบายเกี่ยวกับการนำที่ดินสาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จึงสมควรแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณากำหนดหลักการในเรื่องดังกล่าว

พร้อมนี้ กนก.ได้จัดทำวาระเสนอ คปก.แนบมาด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นชอบโปรดอนุมัติให้นำเสนอ คปก.ในการประชุมครั้งต่อไป

(ลงชื่อ) กำธร พุ่มสวัสด์
(นายกำธร พุ่มสวัสด์)
ผู้อำนวยการกองนิติการ

ดำเนินการตามเสนอได้

(ลงชื่อ) ประเสริฐพันธุ์ พิพัฒน์กุล
(นายประเสริฐพันธุ์ พิพัฒน์กุล)
เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เรื่องที่ ๔.๑ การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดิน

เรื่องเดิม ตามที่คณะกรรมการได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔

เห็นชอบการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ว่าดำเนินการถูกต้องตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดแนวทางการพิจารณายกเลิกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเรื่องดังกล่าวและแจ้งให้จังหวัดทุกจังหวัดทราบและถือปฏิบัติ พร้อมทั้งขอให้ ส.ป.ก. นำเรื่องเสนอคณะกรรมการเพื่อทราบ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

๑. เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในบังคับในท้องที่ใดแล้ว ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๒. ก่อนดำเนินการตามข้อ ๑ ต้องได้ความว่าประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

๓. กรณีที่ดินนั้นประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๔. การพิจารณาว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีสภาพความเป็นจริงอย่างไรตาม ข้อ ๒ ควรให้สภาตำบลซึ่งมีความใกล้ชิดพื้นที่เป็นผู้เสนอความเห็นเบื้องต้นก่อนนายอำเภอ หากนายอำเภอเห็นว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีน้อยลง และเพื่อประโยชน์ของทางราชการควรสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป ให้นายอำเภอในฐานะเป็นผู้ดูแลรักษาตรวจตราและซ่อมแซมสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยว่าที่ดินนั้นประชาชนยังคงใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อยู่หรือควรสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป แล้วส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณาเพื่อขอความเห็นชอบ และต้องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นเสียก่อน (รายละเอียดตามหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕)

ความเห็นของ ส.ป.ก. ๑. แนวทางปฏิบัติของ ส.ป.ก.ในการนำที่ดินประเภทนี้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน สอดคล้องกับแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดทุกประการเว้นแต่เรื่องที่กำหนดให้จังหวัดต้องส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินก่อน

๒. ส.ป.ก.ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ ดังจะเห็นได้จากกฎหมายที่บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติเจตนารมณ์ของกฎหมายก็เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินมีความรวดเร็วและลดขั้นตอนตามกฎหมายอื่น การประสานงานของ ส.ป.ก.กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อยืนยันสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินนั้น เพียงพอที่จะเป็นเหตุผลสนับสนุนข้อกฎหมายในการนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องมีการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕

๓. การเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่สาธารณะประโยชน์ควรมีหลักในการพิสูจน์สอบสวน
ที่ตรงกัน กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรมีความเห็นในแนวทางเดียวกันเพื่อความ
สอดคล้องในแง่นโยบายเกี่ยวกับการนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วนำมา
ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จึงสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณากำหนดหลักในเรื่องดังกล่าว

คำขอ ขอความเห็นชอบในแนวทางข้างต้นและเสนอขอแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง
ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการ
พิสูจน์สภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่สาธารณะประโยชน์ และเสนอแนวทางในการนำที่ดิน
ดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

มติคณะกรรมการ

.....

.....

.....

(สำเนา)



ที่ มท ๐๓๑๑.๑/๔๑๐๐๕

กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ กท ๑๐๒๐๐

๒๙ ธันวาคม ๒๕๖๕

เรื่อง การนำที่ดินสาธารณประโยชน์มาปฏิรูปที่ดิน

เรียน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

- อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๕/๐๖๖๓ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๖
 ๒. หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ ๑๒๐๕/๐๐๖๓๓ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๓
 ๓. หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ ๑๒๐๕/๐๒๖๙๔ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓
 ๔. หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ ๑๒๐๕/๑๑๓๐๑ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๓
 ๕. หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ ๑๒๐๕/๒๕๔๖๐ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๓
 ๖. หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ ๑๒๐๕/๒๖๒๘๕ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๘/๘๕๐๙ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๕

ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้นำที่ดินสาธารณประโยชน์ในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ระนอง พิจิตร โขง พัทลุง และตรัง เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินดังกล่าว นั้น

คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) มีมติว่า ขณะนี้ยังไม่สมควรที่จะนำที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกครอบครองไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น หากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงใดมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ก็ขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำเรื่องเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง เพื่อมีผลให้ดำเนินการขอปฏิรูปที่ดินในที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนั้นๆ และหากที่ประชุมคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีมติให้ขอดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงใด ขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แจ้งให้กระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อประสานการปฏิบัติต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อารีย์ วงศ์อารยะ
 (นายอารีย์ วงศ์อารยะ)
 ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง

สำนักบริหารการปกครองท้องที่

โทร. ๐-๒๒๒๑-๙๑๒๑, ๐-๒๒๒๒-๙๘๘๘

โทรสาร ๐-๒๒๒๑-๔๔๕๐



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ กรมที่ดิน กองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ

ที่ มท ๐๖๑๘/๘๕๐๙

วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๘

เรื่อง แจ้งมติที่ประชุม กปร.ส่วนกลาง

เรียน อธิบดีกรมการปกครอง

๑. เรื่องเดิม

หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๑๒๑๑/๔๔๙ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๘ แจ้งผลการประชุมคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) ในการประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๗ ให้กรมที่ดินดำเนินการตามมติ กปร.ส่วนกลาง ในส่วนที่เกี่ยวข้องในเรื่องปัญหาการปฏิรูปที่ดินในที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งที่ประชุมมีมติดังนี้

๑.๑ ขณะนี้ยังไม่สมควรที่จะนำที่ราชพัสดุ และที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกครอบครอง ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ในขณะเดียวกันก็ควรมีแผนงานแนวปฏิบัติของ ส.ป.ก. โดยต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ใดผู้หนึ่งได้เอกสารสิทธิที่สามารถนำไปแบ่งแยกหรือจำหน่ายจ่ายโอนในภายหลัง หรือเปิดโอกาสให้สามารถ แอบอ้างชื่อผู้อื่นเพื่อครอบครองพื้นที่ไปเป็นจำนวนมาก

๑.๒ สำหรับการนำที่ดินป่าสงวนเสื่อมโทรมที่มีผู้บุกรุกครอบครองไปปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกำลัง มีปัญหาอยู่ว่า ได้มีการแจกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้กับผู้มีฐานะร่ำรวยและมีที่ดินทำกินอยู่แล้ว ซึ่งไม่เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรืออุดมการณ์ของปฏิรูปที่ดินนั้น ขณะนี้ทาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องในการปฏิบัติแล้ว จึงมอบหมายให้ผู้แทน ส.ป.ก. ได้ติดตามรวบรวมหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ได้ ปรับปรุงแก้ไขใหม่ให้ กปร.ส่วนกลางทราบด้วย

๒. ข้อเสนอ

กรมที่ดินจึงขอแจ้งมติ กปร.ส่วนกลางดังกล่าวมาเพื่อโปรดทราบและเกี่ยวกับเรื่องนี้ กรมที่ดิน ได้ดำเนินการแจ้งมติ กปร.ส่วนกลาง ดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องตามข้อ ๑.๑ ให้ทุกจังหวัดทราบและถือปฏิบัติแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

(ลงชื่อ)

นิกร เวชภูติ

(นายนิกร เวชภูติ)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน

รายงานการประชุม
คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง
ครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๗
เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๗
ณ ห้องประชุมสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ๓

กรรมการที่มาประชุม

๑. นายสุทธิชัย เลียงชเยศ	รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
๒. นายวิรัช ดำรงผล	ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี	รองประธานกรรมการ
๓. นายจีระพงษ์ ลีวาระวิโรจน์	ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
๔. พลตรีสุรินทร์ พิกุลทอง (ผอ.สำนักยุทธโยธาทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด)	ผู้แทนกองบัญชาการทหารสูงสุด	กรรมการ
๕. นายสุทธิพร จิระพันธ์ (ผู้ตรวจราชการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์)	ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
๖. นายทองสุด กลิ่นประภัศร (นิติกร ๙)	ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป.	กรรมการ
๗. พันเอกวิศิษฐ์ บุศยารัศมี (ผอ.กองอสังหาริมทรัพย์ กรมส่งเสริมการเกษตร)	ผู้แทนกองทัพบก	กรรมการ
๘. นาวาเอกนิพนธ์ จักขุคุลย์ (ผอ.กองการฐานทัพและ อสังหาริมทรัพย์ กรมส่งเสริมการเกษตรเรือ)	ผู้แทนกองทัพบเรือ	กรรมการ
๙. นายบุญอยู่ ขอพรประเสริฐ (เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ ๖ กองที่ราชพัสดุ)	ผู้แทนกรมธนารักษ์	กรรมการ
๑๐. นายชัยวัฒน์ ลิ้มปัวรรณระ หน.ฝ่ายคุ้มครองที่ดินของรัฐ กองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ	ผู้แทนกรมที่ดิน	กรรมการ
๑๑. นายมนตรี สนิทประชากร ผอ.ส่วนทรัพยากรที่ดินและป่าไม้	ผู้แทนกรมป่าไม้	กรรมการ
๑๒. นายสุรพล เพชรล้อม ผอ.กองจัดการปฏิรูปที่ดิน	ผู้แทน ส.ป.ก.	กรรมการ

๑๓. นายไพสอน อุตัส นักวิชาการสหกรณ์ ๗	ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์	กรรมการ
๑๔. นางดวงกมล นิธิอุทัย กรรมการร่างกฎหมายประจำ	ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
๑๕. นายพิเชษฐ ชาวเวียง นิติกรระดับ ๑๐ ฝ่ายกฎหมาย	ผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	กรรมการ
๑๖. นายศิริวัฒน์ ผดุงกุล รองผู้ว่าราชการจังหวัด นครศรีธรรมราช	แทนผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช	กรรมการ
๑๗. นายไสว สุขเจริญ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์	แทนผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์	กรรมการ
๑๘. นายสุนทร สมานสุขุมาล	ป่าไม้จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	กรรมการ
๑๙. นายจารุภัย นพรัตน์ ปลัดอำเภอ เจ้าพนักงานปกครอง ๖ หัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา	แทนนายอำเภอปากพนัง	กรรมการ
๒๐. นายสำรวย ทองมา เจ้าหน้าที่งานร้องทุกข์ ๗	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการและ เลขานุการ
๒๑. นางสาวนีย์ ทองมา เจ้าหน้าที่งานร้องทุกข์ ๖	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ
๒๒. นางศิริรักษ์ ลงกลีกันนท์ นิติกร ๕	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ
กรรมการผู้ไม่มาประชุม		
๑. นายลิขิต เทอดสดีศักดิ์	รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	ติตราชการ
๒. นายประชา เขาวศิลป์	ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำเขตตรวจที่ ๑๑	ติตราชการ
๓. พลตำรวจตรี วิริยะ ตุมรสุนทร	ผู้บังคับการส่วนสืบสวนสอบสวน ข้อเท็จจริง กรมตำรวจ	ติตราชการ
๔. พันเอกชูแสง วิทยาภรณ์ ประจำสำนักโยธาธิการกลาโหม	ผู้แทนกระทรวงกลาโหม	ติตราชการ
๕. เรือโท ไชยศ วิบุตธานุพงษ์ อัยการพิเศษประจำกรม	ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด	ติตราชการ
๖. นาวาอากาศเอกประสาธน์ ทวีสุข ประจำกรมส่งกำลังบำรุงทหารอากาศ	ผู้แทนกองทัพอากาศ	ติตราชการ

๑. นายอรรถพร ทองประไพ	รองอธิบดีกรมที่ดิน	ติตราชการ
๘. นายสมักร ชันวานนท์	ผอ.กองรังวัดและจัดกรรมสิทธิ์	ติตราชการ

ผู้เข้าร่วมประชุม

๑. นายสถาพร อิ่มใจ	ที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางพิมพ์า จันทร์ประสงค์)
๒. นายโอภาส กลั่นบุญ	คณะทำงานฝ่ายที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางพิมพ์า จันทร์ประสงค์)
๓. นายเสริมเกียรติ วรศิษฐ์	คณะทำงานฝ่ายที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางพิมพ์า จันทร์ประสงค์)
๔. นายนิวัติ สุธีมีชัยกุล	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๓ กรมประมง
๕. นายพันธุ์ศักดิ์ พูลทอง	นักวิชาการป่าไม้ ๖ กรมป่าไม้
๖. ว่าที่ ร.ต.สมพงษ์ กล้าวิกรณ์	เจ้าหน้าที่งานร้องทุกข์ ๖ สชก.
๗. นายนิทัศน์ จันทร์ทอง	เจ้าพนักงานป่าไม้ ๓ สำนักงานป่าไม้จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องเสนอเพื่อทราบ

เรื่องที่ ๔.๑ นายถวิล มาสง่า กับพวก ราษฎรอำเภอลาดยาว ขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน จังหวัดนครสวรรค์

เลขานุการรายงานว่า ตามที่ กปร.ส่วนกลาง ในการประชุม ๑๕/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๖ ได้พิจารณาเรื่องนายถวิล มาสง่า กับพวก ราษฎรอำเภอเมืองนครสวรรค์ ขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับที่ดินทำกินที่อำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า รายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ยังไม่ชัดเจนว่า ส่วนใดเป็นส่วนสมเด็จพระบรมราชินีนาถและส่วนใดถูกบุกรุก จึงมีมติให้อำเภอลาดยาวไปจัดทำแผนที่แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินให้ชัดเจนว่า ส่วนใดเป็นส่วนสมเด็จพระเจ้า ส่วนใดถูกบุกรุก และส่วนที่ถูกบุกรุกมีเอกสารสิทธิประเภทใดแล้วรายงานให้ กปร.ส่วนกลาง พิจารณาต่อไป ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สบร.) ได้แจ้งมติที่ประชุมดังกล่าวให้จังหวัดนครสวรรค์ทราบ และดำเนินการตามมติ กปร.ส่วนกลาง ดังกล่าวแล้วนั้น

ได้รับแจ้งจากจังหวัดนครสวรรค์ว่า จังหวัดฯ ได้จัดประชุมคณะกรรมการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์จังหวัดนครสวรรค์ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๖ เพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาให้เสร็จสิ้น ที่ประชุมได้มีมติเร่งรัดให้อำเภอลาดยาวดำเนินการตามมติของ กปร.ส่วนกลาง และให้ช่างรังวัดของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ เข้าร่วมดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจังหวัดได้รับรายงานผลดังนี้

๑. อำเภอลาดยาว รายงานว่า พื้นที่ที่เป็นสวนสมเด็จพระบรมราชินีนาถมีเนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ ๑๐๐ ไร่ ถูกบุกรุกครอบครองเต็มทั้งแปลง สำหรับพื้นที่ป่าลาดดินเขาหลวงปัจจุบันจังหวัดได้มอบหมาย

ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยอำเภอมิได้ปล่อยปละละเลยให้มีการบุกรุกสวนสมเด็จฯ คดีที่นายสังเวียน โพธิ์ผล ถูกแจ้งความดำเนินคดี ขณะนี้ยังอยู่ในระหว่างการสืบพยานของศาลจังหวัดนครสวรรค์

๒. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ รายงานว่า ได้ส่งช่างสำรวจเข้าดำเนินการแล้ว บริเวณที่เป็นสวนป่าเทิดพระเกียรติ (สวนสมเด็จพระบรมราชินีนาถ เนื้อที่ ๑๐๐ ไร่ นายถวิล มาสง่า ครอบครองทำกิน ๙๐ - ๓ - ๒๘ ไร่ และนายแขก มะแน้น ครอบครอง ๙ - ๐ - ๒๗ ไร่ สภาพพื้นที่ทั่วไปเป็นที่ทำกินไม่มีการปลูกต้นไม้ยืนต้น ยกเว้นรายของนายถวิล มาสง่า ปลูกต้นยูคาลิปตัส

๓. จังหวัดได้พิจารณาเห็นว่า พื้นที่ป่าลาดดินเขาหลวง ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๒๕ เลขที่ ๑๔๓๕๒ ระบุว่า มีเนื้อที่ประมาณ ๑๔,๙๖๐ ไร่ ๑ งาน ๓๐ ตารางวา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินเต็มทั้งแปลง จึงได้ขอทราบผลความคืบหน้าจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ อีกครั้งหนึ่ง ผลเป็นประการใดจะรายงานให้ทราบต่อไป

จึงขอเสนอเพื่อทราบ

ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ให้ข้อสังเกตว่า ขณะนี้สวนสมเด็จพระบรมราชินีนาถ ยังมีอยู่หรือไม่ เพราะไม่ยากให้หาที่ดินลักษณะนี้ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

มติที่ประชุม

๑. ที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว และบางส่วนเป็นสวนสมเด็จพระบรมราชินีนาถ ไม่สมควรที่จะนำไปปฏิรูปที่ดิน

๒. เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครสวรรค์แจ้งมายังไม่ชัดเจน จึงมอบหมายให้ผู้แทน ส.ป.ก.ไปดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วรายงาน กปร.ส่วนกลาง ทราบด้วย

เรื่องที่ ๔.๒ ราษฎรอยู่อาศัยทำกินในที่ดินสงวนหวงห้ามของฐานทัพเรือสัตหีบ ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

เลขานุการรายงานว่า ตามที่ กปร.ส่วนกลาง ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๗ ได้พิจารณาเรื่อง ราษฎรอยู่อาศัยทำกินในที่ดินสงวนหวงห้ามของฐานทัพเรือสัตหีบ จังหวัดชลบุรี แล้วมีมติว่า

๑. ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี รวบรวมข้อมูลว่า ได้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์เดิม และเขตทรงสงวนไปแล้วเป็นจำนวนกี่แปลง เพื่อประกอบการพิจารณาของ กปร.ส่วนกลางต่อไป

๒. สมควรให้กรมที่ดินระดับโครงการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดในท้องที่ในเขตทรงสงวนไว้ก่อน เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวยังมีปัญหาในข้อกฎหมาย และปัญหาเรื่องแนวเขต

ในการนี้ ฝ่ายเลขานุการได้แจ้งมติที่ประชุม กปร.ส่วนกลาง ดังกล่าวให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องคือ กรมที่ดิน จังหวัดชลบุรี กรมธนารักษ์ กองทัพเรือ ฐานทัพเรือสัตหีบ ดำเนินการแล้ว

ได้รับแจ้งจากจังหวัดชลบุรี และกรมที่ดินดังนี้

จังหวัดชลบุรีแจ้งว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ได้ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี

สาขาสัตว์ปีก สำนวณแล้วปรากฏว่า ได้มีการเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์เดิม และเขตทรงสงวน ดังนี้

โฉนดที่ดิน	จำนวน	๓,๒๔๘	แปลง
น.ส. ๓ ก	จำนวน	๒๓,๘๖๒	แปลง
น.ส. ๓	จำนวน	๒,๐๐๖	แปลง

แจกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จำนวน ๙,๐๔๑ แปลง กรมที่ดินแจ้งว่า ได้ให้จังหวัดชลบุรีดำเนินการตามมติที่ประชุม กปร.ส่วนกลาง แล้วดังนี้ ได้แจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีรวบรวมข้อมูลว่า มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ในเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์เดิม และเขตทรงสงวนไปแล้ว จำนวนกี่แปลง โดยให้จังหวัดแจ้งผลการดำเนินการต่อ กปร.ส่วนกลาง โดยตรงและกรมที่ดินได้รับการเดินสำรวจ และการออกโฉนดที่ดินในเขตทรงสงวนทั้งหมดแล้ว

จึงขอเสนอเพื่อโปรดทราบ

มติที่ประชุม รับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๕ เรื่องเสนอเพื่อพิจารณา
เรื่องที่ ๕.๒ ราษฎรบ้านทุ่งหน้าโกฐ ตำบลท่าพญา อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ขอให้
ปฏิรูปที่ดินที่สาธารณประโยชน์ทุ่งหน้าโกฐ

เลขานุการเสนอว่า นายรื่อง กาญจันทรดี ตัวแทนเกษตรกรบ้านทุ่งหน้าโกฐ หมู่ที่ ๑ ตำบลท่าพญา อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อขอให้ทางราชการ ดำเนินการปฏิรูปที่ดินบริเวณที่สาธารณประโยชน์ทุ่งหน้าโกฐในแปลงที่ดินส่วนที่ ๓ และ ๔ ให้แก่ราษฎรที่ ครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิม ซึ่งเรื่องนี้ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (กตส.) พิจารณาเห็นว่า เป็นเรื่องที่ เกี่ยวเนื่องกับกรณีราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินในที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งหน้าโกฐร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคัดค้านการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำเค็มปากพนัง เพื่อการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลของกรมประมง โดย ผศ.นร. ประจำเขตตรวจฯ ที่ ๑๑ (ในขณะนั้น คือ นายจีระพงษ์ สิวายะวิโรจน์) ได้รับมอบหมายให้พิจารณา ดำเนินการแก้ไขปัญหาการร้องเรียนรายนี้ ซึ่ง ผศ.นร. ประจำเขตตรวจฯ ที่ ๑๑ ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง และร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาแล้ว ปรากฏว่า ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งหน้าโกฐดังกล่าวมีเนื้อที่ ๔,๔๐๐ ไร่ กรมประมงได้ขอใช้ประโยชน์เพื่อดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำเค็มปากพนัง เพื่อการเพาะเลี้ยง กุ้งทะเล จำนวน ๒,๓๓๐ ไร่ และได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๓ โดยกรมประมงได้จัดทำผังแบ่งที่ดินเพื่อ ดำเนินโครงการออกเป็น ๔ ส่วน แต่เนื่องจากมีราษฎรร้องเรียนคัดค้านโครงการ จึงกำหนดให้ดำเนินโครงการ เฉพาะแปลงที่ดินในส่วนที่ ๑ และ ๒ ก่อน จากที่กำหนดไว้ทั้งหมด ๔ ส่วน สำหรับในส่วนที่ ๓ และ ๔ ที่ราษฎร ส่วนใหญ่ซึ่งร้องเรียนคัดค้านโครงการได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ จะดำเนินการส่งเสริมการเกษตรแบบผสมผสาน แต่จากการสำรวจสภาพพื้นที่ปรากฏว่า ไม่มีความเหมาะสมเนื่องจากสภาพดินเป็นดินปนทรายและมีความเค็มสูง จึงยังมิได้ดำเนินการของเขตตรวจฯ ที่ ๑๑ สำหรับกรณีนายรื่อง กาญจันทรดี ตัวแทนเกษตรกรบ้านทุ่งหน้าโกฐ ที่ครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่ส่วนที่ ๓ และ ๔ ขอให้ทางราชการเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ผศ.นร.ประจำ เขตตรวจฯ ที่ ๑๑ พิจารณาเห็นว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ สปร. โดยตรง

ซึ่งได้นำเสนอ ร.ป.นร. (นายลิขิต เทอดสถิรศักดิ์) พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยตามเสนอ กตล. จึงขอส่งเรื่องมาเพื่อขอให้ สบร.ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ฝ่ายเลขานุการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลของกรมประมงที่เข้าไปดำเนินการในที่สาธารณประโยชน์ทุ่งหน้าโคฐ ก็เพื่อเป็นการส่งเสริมรายได้ให้แก่ราษฎรที่บุกรุกเข้าไปครอบครองทำประโยชน์โดยการทำนาและเลี้ยงสัตว์ ทำบ่อเลี้ยงปลาและนาเกลือเล็กน้อย (ไร่นาสวนผสม) เพื่อให้มีรายได้สูงขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๓๒ โดยรัฐจะพัฒนาระบบการเลี้ยงกุ้งและก่อสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานด้วยเงินงบประมาณในวงเงิน ๒๐๐ ล้านบาท โดยกรมประมงจะขอใช้ประโยชน์เพื่อดำเนินการโครงการ (พัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำเค็มปากพนังเพื่อการ) เพาะเลี้ยงกุ้งทะเลจำนวน ๒,๓๓๐ ไร่ (แต่มีคลองระบายน้ำตามโครงการพระราชดำริผ่านกลางพื้นที่ซึ่งกันพื้นที่ถึง ๑๕๕ ไร่ ทำให้เหลือพื้นที่ ๒,๕๗๕ ไร่) ซึ่งมีราษฎรบุกรุกอยู่เป็นจำนวน ๓๐๐ ราย (สำรวจเมื่อปี ๒๕๓๒) โดยจะนำมาจัดรูปที่ดินให้ราษฎรผู้บุกรุกเข้าทำประโยชน์โดยการเพาะเลี้ยงกุ้งตามโครงการฯ รายละเอียด ๓-๔ ไร่ โดยแบ่งพื้นที่เป็น ๔ ส่วน (ขณะนี้ยังมีได้รับอนุญาตให้ใช้ที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว เรื่องอยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมของจังหวัดนครศรีธรรมราชที่กรมที่ดินขอให้ดำเนินการ) แต่ปรากฏว่า ได้มีผู้ร้องเรียนชื่อนายร่วง กาญจนทรัพย์ อ้างว่า เป็นตัวแทนราษฎรอยู่ในพื้นที่ ๓ และ ๔ จำนวน ๕๗ ราย ร้องเรียนคัดค้านโครงการฯ ดังกล่าว โดยอ้างว่า ยังมองไม่เห็นอนาคตของโครงการฯ และต้องการที่จะทำไร่นาสวนผสมตามที่เคยทำกันอยู่ต่อไป พร้อมทั้งเรียกร้องให้ดำเนินการจัดปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ส่วนที่ราษฎรได้บุกรุกเข้าไปทำประโยชน์อยู่ด้วย ซึ่งทั้งการขอใช้ประโยชน์จากกรมประมงและการเรียกร้องขอให้จัดปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว เป็นกรณีที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากราษฎร ผู้ร่วมใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้หรือจากสภาตำบลเพื่อแก้ปัญหาเรื่องนี้ยุติลงด้วยความเรียบร้อย จึงเห็นสมควรเสนอ กปร. ส่วนกลางพิจารณากำหนดขั้นตอนการปฏิบัติให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๖

จึงขอเสนอเพื่อพิจารณา

ที่ประชุมได้พิจารณาและอภิปรายกันอย่างกว้างขวางแล้วเห็นว่า

๑. ที่ดินในส่วนที่ ๓ และ ๔ ไม่เหมาะที่จะส่งเสริมให้ราษฎรทำการเกษตรแบบผสมผสานเนื่องจากสภาพดินเป็นดินปนทราย และมีความเค็มสูง

๒. การนำพื้นที่แปลงที่ ๓ และ ๔ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามที่ราษฎรร้องเรียนจะไม่สอดคล้องกับโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำเค็มปากพนัง เพื่อการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล อันเป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

๓. การนำพื้นที่แปลงที่ ๓ และ ๔ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินจะทำให้ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่แปลงที่ ๓ และ ๔ ได้รับสิทธิในที่ดินแตกต่างจากราษฎรที่อยู่ในที่ดินแปลงที่ ๑ และ ๒ ซึ่งอาจเกิดผลกระทบต่อโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้วในพื้นที่ส่วน ๑ และ ๒ ซึ่งราษฎรยอมเข้าร่วมโครงการแล้ว

มติที่ประชุม

๑. ยังไม่สมควรนำที่ดินสาธารณประโยชน์ในพื้นที่ส่วนที่ ๓ และ ๔ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามที่ราษฎรร้องเรียน

๒. ในฝ่ายเลขานุการติดตามผลการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานให้ กปร. ส่วนกลางทราบต่อไปด้วย

**เรื่องที่ ๕.๓ นายพินิจ พ่วงทรัพย์สิน ราษฎรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กับพวกร้องเรียนกรณีถูก
เพิกถอน น.ส. ๓ ก.**

เลขานุการเสนอว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (สสน.) ส่งเรื่องมาเพื่อ กปร.ส่วนกลาง พิจารณาดำเนินการกรณีนายพินิจ พ่วงทรัพย์สิน ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑ และนายผะอบ ลังเฟื่อง ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๕ ตำบลหนองพลับ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีหนังสือร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี ขอให้พิจารณาช่วยเหลือเนื่องจากจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ร้องกับพวก โดยอ้างว่า อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติทำให้ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งการร้องเรียนดังกล่าว สสน. ได้ขอทราบข้อเท็จจริงจากจังหวัดแล้ว ได้รับแจ้งว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ กรมที่ดินได้มีโครงการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ในท้องที่อำเภอหัวหิน เจ้าหน้าที่ได้เดินสำรวจ เข้าไปในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่ายางน้ำกลัดเหนือป่ายางน้ำกลัดใต้” จำนวน ๕๖ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑๐,๘๕๕ ไร่ ๓๘ ตารางวา ต่อมากรมป่าไม้ได้ขอให้กรมที่ดินดำเนินการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว และกรมที่ดินได้ส่งเรื่องให้จังหวัดฯ ดำเนินการ นายศิริชัย ออสุวรรณ ส.จ.เขตหัวหิน ได้ยื่นกระทู้ต่อที่ประชุมสภาจังหวัดว่า ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ขอให้ชะลอการเพิกถอนเอกสารสิทธิดังกล่าวไว้ก่อน เนื่องจากมีปัญหาในด้านมวลชน สำนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จึงได้ชะลอการเพิกถอนไว้รายละเอียดปรากฏตามเอกสารประกอบวาระการประชุม

ฝ่ายเลขานุการพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า

๑. พื้นที่พิพาท ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ “ป่ายางน้ำกลัดเหนือป่ายางน้ำกลัดใต้” เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ กรมที่ดินได้เดินสำรวจออก น.ส. ๓ ให้แก่ราษฎรจำนวน ๔๖ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑๐,๘๕๕ ไร่เศษ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นการออก น.ส. ๓ ก. ทับป่าสงวนแห่งชาติย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเห็นว่า จะต้องดำเนินการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. เมื่อได้ดำเนินการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ตามข้อ ๓ แล้ว เห็นสมควรแก้ไขปัญหาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๒๖ เรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าไม้ ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาล โดยมีหลักเกณฑ์ว่า ให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมที่มีผู้บุกรุกครอบครองให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปและออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้กับราษฎรต่อไป

จึงขอเสนอที่ประชุมเพื่อโปรดพิจารณา

ที่ประชุมได้รับทราบข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรมป่าไม้ และผู้แทนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์สรุปได้ว่า

เขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่ายางน้ำกลัดเหนือ - ป่ายางน้ำกลัดใต้” อยู่ในเขตจังหวัดเพชรบุรี ตามประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๐๑ (พ.ศ. ๒๕๐๘) แม้ว่าต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๒ มีการขยายเขตการปกครองท้องที่อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เข้าไปในท้องที่อำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องตั้งและเปลี่ยนแปลงเขตตำบลในท้องที่อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๒ ก็ตาม ก็ไม่ทำให้แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย สภาพแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติยังคงมีอยู่ ตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงที่กำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติตามเดิม ดังนั้น พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติฯ ดังกล่าว ปัจจุบันยังถือว่าอยู่ในเขตจังหวัดเพชรบุรี

นอกจากนี้ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว กรมป่าไม้ได้ออก สทก. ไปแล้วประมาณ ๒ หมื่นไร่เศษ ขณะนี้ กำลังดำเนินการสำรวจว่า พื้นที่ใดเป็นป่าเสื่อมโทรมเพื่อจะมอบให้ ส.ป.ก. ต่อไป สำหรับพื้นที่ สทก. ที่กรมป่าไม้ดำเนินการมาก่อนปี ๒๕๓๖ กรมป่าไม้มีข้อตกลงกับ ส.ป.ก. ว่า จะไม่มอบให้ ส.ป.ก. ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

ที่ประชุมได้พิจารณาและอภิปรายกันอย่างกว้างขวางแล้วมติดังนี้

๑. เห็นชอบให้ดำเนินการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ที่ออกทับป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว เนื่องจากเป็นกรณีการออกเอกสารสิทธิไปโดยมิชอบ

๒. เมื่อได้ดำเนินการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ตามมติข้อ ๑ แล้ว ให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ เรื่องนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยให้ กปร. ส่วนจังหวัดเพชรบุรีพิสูจน์สิทธิการครอบครองของราษฎรว่า ได้ครอบครองก่อนการประกาศเป็นเขตป่าไม้หรือไม่ หากพิสูจน์แล้วปรากฏว่า ครอบครองมาก่อนการสงวนหวงห้ามก็ย่อมมีสิทธิในที่ดินนั้น โดยมีต้องรอประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

๓. ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ก็ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ โดยให้ฝ่ายเลขานุการนำเสนอ กปร. มีมติให้หน่วยงานนั้นๆ เร่งรัดดำเนินการด้วยต่อไป

เรื่องที่ ๕.๑ ปัญหาการปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณประโยชน์

เลขานุการเสนอว่า

๑. สืบเนื่องจากการประกาศใช้นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ สำหรับที่ดินของรัฐประเภทที่สาธารณประโยชน์ได้กำหนดไว้ดังนี้

๑.๑ ข้อ ๓ ที่กำหนดว่า “ที่ดินของรัฐ (ยกเว้น... ที่ดินที่ยังไม่หมดสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) ที่มีผู้บุกรุกครอบครองและรัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องสงวนหวงห้ามไว้อีกต่อไป ให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน...”

๑.๒ ข้อ ๔ กำหนดว่า “ที่สาธารณประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์แต่ไม่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๔.๑ ให้เช่าหรืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ โดยเสียค่าตอบแทนหรือได้รับเอกสารพิเศษที่มีหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกันกับเอกสาร ส.ป.ก.”

๒. แนวทางการพิจารณาของ กปร. ส่วนกลาง และ กปร. ที่แล้วมาแบ่งเป็น ๒ กรณี คือ

๒.๑ **กรณีบุกรุกเข้าปลุกบ้านอยู่อาศัย** หากพิจารณาเห็นว่า ที่สาธารณประโยชน์ส่วนที่ถูกบุกรุกจนหมดสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน โดยการเข้าไปปลุกบ้านเรือนอยู่อาศัยอย่างหนาแน่นแล้ว กปร. ส่วนกลาง และ กปร. จะมีมติให้จัดให้เช่าหรืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์โดยเสียค่าตอบแทนตามข้อ ๑.๒

๒.๒ **กรณีบุกรุกเข้าไปทำเกษตรกรรม** ในการประชุม กปร. ส่วนกลาง บางครั้งหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีการบุกรุกเข้าไปทำเกษตรกรรม จนทำให้หมดสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันของ

ประชาชนแล้ว และยังมีได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ประชุมมีความเห็นว่าน่าจะให้ดำเนินการแก้ไขปัญหามาโดยการจัดปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๑.๑ ได้ ดังเช่นกรณีตัวอย่างเรื่องการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์บริเวณที่ตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่ง กปร.ส่วนกลาง และ กปร. มีมติเห็นชอบให้แก้ไขปัญหามาโดยการจัดปฏิรูปที่ดินในพื้นที่รองรับให้อพยพเข้ามาทำกิน เป็นต้น

๓. เนื่องจากมติ กปร.ส่วนกลาง และ กปร. ที่เห็นชอบให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดให้ราษฎรผู้บุกรุกเช่าหรืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ดังกล่าว ปรากฏว่า ในบางพื้นที่ราษฎรผู้บุกรุกไม่ยอมรับ เพราะเดิมได้เรียกร้องให้ออกสารสิทธิ แต่ต่อมากลับเรียกร้องให้จัดปฏิรูปที่ดินแทน เนื่องจากยังมีโอกาสได้ออกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ (ฉบับที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ) ต่อไป และจังหวัดอำเภอท้องที่มีแนวโน้มที่จะให้เป็นไปตามแนวทางที่ผู้บุกรุกเรียกร้อง เนื่องจากเกรงจะมีปัญหามวลชนตามมา ซึ่งจะเป็นผลกระทบต่อดำเนินงานที่และความก้าวหน้าต่อไป ทำให้ราษฎรที่ได้เช่าในพื้นที่อื่นเรียกร้องบ้าง จะเป็นการสร้างปัญหาความยุ่งยากตามมา และจะทำให้ไม่มีที่สาธารณประโยชน์ไว้ให้ประชาชนส่วนรวมได้ใช้ต่อไป

๔. ฝ่ายเลขานุการ พิจารณาแล้วเห็นว่า

๔.๑ การนำที่ดินของรัฐไปจัดปฏิรูปที่ดินให้แก่ราษฎรผู้บุกรุกนั้นรัฐบาลในสมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีนโยบายที่ชัดเจนในการนำที่ดินของรัฐมาปฏิรูปที่ดินเฉพาะป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรที่เสื่อมโทรมเท่านั้น โดยไม่มีนโยบายที่จะนำที่ดินของรัฐประเภทอื่นมาจัดปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้บุกรุก โดยเฉพาะที่ราชพัสดุเนื่องจากมีจำนวนน้อยอยู่แล้ว รัฐบาลนี้ไม่มีนโยบายที่จะไปจัดปฏิรูปที่ดินตามที่ได้มอบนโยบายดังกล่าวให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะ ในโอกาสได้เข้าพบเพื่อรายงานผลการเดินทางไปสัปดาห์รับฟังการร้องเรียนของราษฎรตำบลแม่แรม อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ ที่เรียกร้องให้ปฏิรูปที่ดินในที่ราชพัสดุที่ราษฎรอยู่อาศัยทำกิน

๔.๒ สำหรับที่สาธารณประโยชน์เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนให้ประโยชน์ร่วมกัน จัดเป็นที่ดินของรัฐบาลประเภทหนึ่ง มีจำนวนประมาณ ๑๕.๕ ล้านไร่ ซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ใกล้เคียงกับที่ราชพัสดุ (๑๒.๗ ล้านไร่) ถือว่ามีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีจำนวน ๑๔.๘ ล้านไร่เศษ จึงเห็นสมควรสงวนหวงห้ามที่สาธารณประโยชน์โดยการให้เช่าหรืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์โดยเสียค่าตอบแทนตามข้อ ๔ แห่งนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหามาโดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

จึงขอเสนอเพื่อพิจารณา

ที่ประชุมได้พิจารณาและอภิปรายกันอย่างกว้างขวางแล้ว มีความเห็นและมติดังนี้

๑. ขณะนี้ยังไม่สมควรที่จะนำที่ราชพัสดุ และที่สาธารณประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกครอบครองไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ในขณะเดียวกัน ก็ควรมีการทบทวนแนวปฏิบัติของ สปก. โดยต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ใดผู้หนึ่งได้ออกสารสิทธิที่สามารถนำไปแบ่งแยกหรือจำหน่ายจ่ายโอนในภายหลัง หรือเปิดโอกาสให้สามารถแอบอ้างชื่อผู้อื่นเพื่อครอบครองพื้นที่ไปเป็นจำนวนมาก

๒. สำหรับการนำที่ดินป่าสงวนเสื่อมโทรมที่มีผู้บุกรุกครอบครองไปปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกำลังมีปัญหาอยู่ว่า ได้มีการแจกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้กับผู้มีฐานะร่ำรวยและมีที่ดินทำกินอยู่แล้ว ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรืออุดมการณ์ของการปฏิรูปที่ดินนั้น ขณะนี้

ทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องในการปฏิบัติแล้ว จึงมอบหมายให้ผู้แทน ส.ป.ก. ได้ติดตามรวบรวมหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ได้ ปรับปรุงแก้ไขใหม่ให้ กปร.ส่วนกลาง ทราบด้วย

ระเบียบวาระที่ ๖ เรื่องอื่นๆ
 ไม่มี

เลิกประชุม เวลา ๑๗.๐๐ น.

(ลงชื่อ) สำรวย ทองมา
 (นายสำรวย ทองมา)
 กรรมการและเลขานุการ กปร.ส่วนกลาง
 ผู้จัดรายงานการประชุม

ที่ นร ๐๒๐๖/๖๑๗๙

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๖ พฤษภาคม ๒๕๖๖

เรื่อง นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

เรียน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๒๑๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๖

ตามที่ได้เสนอเรื่อง นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ความแจ้งแล้ว นั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ลงมติเห็นชอบร่างนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ ตามที่สำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและดำเนินการต่อไป ได้แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องตามบัญชีแนบท้ายทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) นพดล เสงเจริญ

(นายณพดล เสงเจริญ)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองประสานนโยบายและแผน

โทร. ๐-๒๒๕๐-๐๓๕๙

โทรสาร ๐-๒๒๕๐-๑๙๐๑

บัญชีแนบท้าย

๑. รองนายกรัฐมนตรี (นายบุญชู โรจนเสถียร)
ประธานกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
๔. รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย
๕. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
๖. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
๗. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
๘. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
๙. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๑. รัฐควรเร่งรัดให้มีการดำเนินการออกเอกสารสิทธิแก่ราษฎรในกรณีดังต่อไปนี้

๑.๑ กรณีที่เป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้ตามกฎหมาย และหากพิสูจน์ได้ว่าได้อยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ หรือเป็นหมู่บ้านเก่าที่สามารถพิสูจน์ได้ว่า เป็นผู้อยู่อาศัยมาแต่ดั้งเดิม หรือครอบครองต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองแต่เดิมมาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการตรวจสอบและจัดทำทะเบียนบัญชี หรือจัดทำแผนงานและโครงการออกเอกสารสิทธิของผู้ครอบครองเหล่านี้ไว้เป็นหลักฐาน

๑.๒ ราษฎรที่อยู่ในบริเวณแนวเขตที่ดินของรัฐ ที่ยังมีแนวเขตที่ไม่ชัดเจนให้เร่งดำเนินการสำรวจแนวเขตให้แน่นอน เมื่อรัฐได้สำรวจและจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราษฎรเหล่านี้ครอบครองทำกินอยู่นอกเขตที่ดินของรัฐ ก็ควรพิจารณาดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

๒. รัฐไม่ควรให้ออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

๓. ที่ดินของรัฐ (ยกเว้นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ และชั้น ๒ พื้นที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ และที่ดินที่ยังไม่หมดสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) ที่มีผู้บุกรุกครอบครองและรัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องสงวนไว้อีกต่อไป ให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินและเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักการปฏิรูปที่ดินให้ได้ผลอย่างแท้จริงสมควรให้ ส.ป.ก. ปรับปรุงแนวทางปฏิบัติดังนี้

๓.๑ ในเขตประกาศปฏิรูปที่ดิน หากมีผู้บุกรุกถือครองที่ดิน และเจ้าของที่ดินต่อต้านการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ให้ความร่วมมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการโดยขอความร่วมมือจากฝ่ายปกครอง หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้ต่อต้านโดยเคร่งครัด พร้อมทั้งรายงาน กพร. เพื่อประสานงานแก้ไขปัญหาในทุกพื้นที่และทุกราย

๓.๒ การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. พิจารณาดำเนินการจัดเก็บค่าเช่าหรือค่าชดเชยเข้ากองทุนปฏิรูปที่ดิน ตามหลักการและวิธีการในส่วนที่เกี่ยวกับค่าเช่าตาม พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ เพื่อจะได้นำเงินไปใช้ดำเนินการในโครงการพัฒนาพื้นที่ หรือนำไปใช้จ่ายทำทำกินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินได้เช่าหรือเช่าซื้อต่อไป ทั้งนี้ ควรดำเนินการให้สอดคล้องกับค่าเช่าตาม พ.ร.บ.การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔

๓.๓ ควรกำหนดเนื้องที่สูงสุดสำหรับสมาชิกแต่ละรายเท่าที่จำเป็นต่อการทำกินแต่ละประเภทตามความเหมาะสม และความอุดมสมบูรณ์ในแต่ละพื้นที่ของเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับพื้นที่ส่วนที่เกินความจำเป็นของสมาชิกแต่ละราย ควรกำหนดเงื่อนไขให้ปลูกไม้ผลหรือไม้ยืนต้นต่อไป

๓.๔ ให้ ส.ป.ก. กำหนดมาตรการในการติดตามและตรวจสอบการครอบครองทำประโยชน์ของสมาชิกผู้ได้รับสิทธิแต่ละรายให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและโดยต่อเนื่องตลอดไป

๔. ที่สาธารณประโยชน์ ที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม ที่มีผู้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์ แต่ไม่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๔.๑ ให้เช่าหรืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์โดยเสียค่าตอบแทน หรือได้รับเอกสารพิเศษ ที่มีหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับเอกสาร ส.ป.ก. ตามจำนวนเนื้อที่ที่ได้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิมแล้วแต่กรณี แต่ต้องไม่สูงเกินกว่าที่ส่วนราชการที่รับผิดชอบพิจารณาเห็นสมควร ทั้งนี้ โดยให้กำหนดค่าเช่าหรือค่าตอบแทน ตามหลักการและวิธีการเกี่ยวกับค่าเช่าตาม พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กรณีการเช่าในส่วนที่ เกินกว่าจำนวนเนื้อที่ที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบเห็นสมควร ให้คิดค่าเช่าหรือค่าตอบแทนในอัตราก้าวหน้า โดยคำนึงถึงอัตราค่าเช่าตาม พ.ร.บ.การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ด้วย

๔.๒ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เก็บค่าเช่าหรือค่าตอบแทนไว้โดยให้แบ่งหนึ่งในสามเป็น กองทุนพัฒนาชนบทและจังหวัด และอีกสองในสามเป็นกองทุนพิทักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้นๆ

๔.๓ กำหนดเงื่อนไขให้ปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น ในพื้นที่ส่วนที่เกินความจำเป็นต่อการทำกินของเกษตรกร แต่ละราย ตามความอุดมสมบูรณ์และความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่กรณีที่มีความจำเป็นในแง่การอนุรักษ์ หรือ การป้องกันการแพร่กระจายดินเค็ม ก็ควรกำหนดเงื่อนไขห้ามใช้พื้นที่ทำนาหรือทำพืช หรือกำหนดมาตรการฟื้นฟู ที่เหมาะสมต่อไป

๕. ให้จัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการผลิตกล้าไม้ผล ไม้ยืนต้นอย่างเพียงพอ ที่จะบริการแก่เกษตรกรในราคาต้นทุน ในทุกพื้นที่ที่จะดำเนินการตามข้อ ๔ และให้จัดสรรงบประมาณสำหรับ โครงการจัดทำแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐให้ชัดเจนและถาวรในทุกโครงการของทุกส่วนราชการ

๖. ในกรณีที่มีการดำเนินคดีแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ และเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ รับผิดชอบดำเนินการบังคับคดีโดยทันที พร้อมทั้งให้รายงานกระทรวงต้นสังกัด และ กพร.ทราบด้วย ห้ามมิให้ละเลย ปล่อยิ่งเป็นเวลานาน ทั้งนี้ ควรมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการของ หน่วยงานต้นสังกัดที่เกี่ยวข้องติดตามการบังคับคดีต่อไปจนเสร็จสิ้นคดี

๗. ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีและหรือให้แก้ไขกฎหมายที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับนโยบายและ แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐข้างต้น

(สำเนา)

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๑๒๑๑/๒๕๕๙

สำนักนายกรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ เมษายน ๒๕๖๖

เรื่อง นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ร่างนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จำนวน ๑๐๐ ชุด

๒. บัญชีแสดงความเห็นของกระทรวง รวม ๕ กระทรวง และจังหวัด รวม ๔๒ จังหวัด

อย่างละ ๑๐๐ ชุด

๓. ลำเนาบันทึกสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๑๒๑๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๖ จำนวน ๑๐๐ ชุด

๑. เหตุผลและความจำเป็น

ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๖๕ ซึ่งในนโยบายด้านการเกษตร รัฐบาลได้กำหนดที่จะเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ เพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ และเกษตรกรที่ครอบครองทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ โดยจะปรับปรุงกลไกการบริหารและการจัดการของรัฐ ตลอดจนจัดสรรงบประมาณให้สามารถครอบคลุมพื้นที่ได้โดยเฉลี่ยปีละประมาณ ๔ ล้านไร่ นั้น

เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นเกี่ยวข้องกับการครอบครองทำกินของราษฎรอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ซึ่งการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ รัฐบาลได้กำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕ และตามระเบียบดังกล่าว ได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) โดยนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (นายบุญชู โรจนเสถียร) เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พ.อ.ดร.ชินวุธ สุนทรสิมะ) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการประกอบด้วยปลัดกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๒๕ คน และผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการ กปร. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) โดยมอบหมายให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสุทธิชัย เลียงชยศ) เป็นประธานกรรมการ กรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๒๓ คน และหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นกรรมการและเลขานุการ

กปร.ส่วนกลาง ได้ประชุมพิจารณาเรื่องนี้ และได้กำหนดเป็นร่างนโยบายและแนวทางแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ รวม ๓ ข้อ โดยร่างนโยบายดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะทำงานพิจารณาร่างนโยบายฯ ซึ่งมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พ.อ.ดร.ชินวุธ สุนทรสิมะ) เป็นประธานและผู้แทน

ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณากลับกรณีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ร่างนโยบายฯ ทั้ง ๓ ข้อดังกล่าว ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุม กปร. ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ และที่ประชุม กปร. ได้มีมติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๒. ร่างนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ทั้ง ๓ ข้อ มีรายละเอียดดังนี้

๑. รัฐควรเร่งรัดให้มีการดำเนินการออกเอกสารสิทธิแก่ราษฎรในกรณีดังต่อไปนี้

๑.๑ กรณีที่เป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้ตามกฎหมาย และหากพิสูจน์ได้ว่าได้อยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ หรือเป็นหมู่บ้านเก่าที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้อยู่มาแต่ดั้งเดิม หรือครอบครองต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองเดิมมาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการตรวจสอบ และจัดทำทะเบียนบัญชี หรือจัดทำแผนงานและโครงการออกเอกสารสิทธิของผู้ครอบครองเหล่านี้ไว้เป็นหลักฐาน

๑.๒ ราษฎรที่อยู่ในบริเวณแนวเขตที่ดินของรัฐ ที่ยังมีแนวเขตที่ไม่ชัดเจนให้เร่งดำเนินการสำรวจแนวเขตให้แน่นอน เมื่อรัฐได้สำรวจและจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราษฎรเหล่านี้ครอบครองทำกินอยู่นอกเขตที่ดินของรัฐ ก็ควรพิจารณาดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

๒. รัฐไม่ควรให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

๓. ที่ดินของรัฐ (ยกเว้นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ และชั้น ๒ พื้นที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ และที่ดินที่ยังไม่หมดสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) ที่มีผู้บุกรุกครอบครองและรัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องสงวนไว้อีกต่อไป ให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินและเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักการปฏิรูปที่ดินให้ได้ผลอย่างแท้จริง สมควรให้ ส.ป.ก. ปรับปรุงแนวทางปฏิบัติดังนี้

๓.๑ ในเขตประกาศปฏิรูปที่ดิน หากมีผู้บุกรุกถือครองที่ดินและเจ้าของที่ดินต่อต้านการปฏิรูปที่ดิน หรือไม่ให้ความร่วมมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการโดยขอความร่วมมือจากฝ่ายปกครองหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้ต่อต้านโดยเคร่งครัด พร้อมทั้งรายงาน กปร. เพื่อประสานงานแก้ไขปัญหาในทุกพื้นที่และทุกราย

๓.๒ การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. พิจารณาดำเนินการจัดเก็บค่าเช่าหรือค่าชดเชยเข้ากองทุนปฏิรูปที่ดิน ตามหลักการและวิธีการในส่วนที่เกี่ยวกับค่าเช่าตาม **พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘** เพื่อจะได้นำเงินไปใช้ดำเนินการในโครงการพัฒนาพื้นที่ หรือนำไปใช้จัดหาที่ทำกินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินได้เช่าหรือเช่าซื้อต่อไป ทั้งนี้ ควรดำเนินการให้สอดคล้องกับค่าเช่าตาม **พ.ร.บ.การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔**

๓.๓ ควรกำหนดเนื้อที่สูงสุดสำหรับสมาชิกแต่ละรายเท่าที่จำเป็นต่อการทำกินแต่ละประเภทตามความเหมาะสม และความอุดมสมบูรณ์ในแต่ละพื้นที่ของเขตปฏิรูปที่ดิน สำหรับพื้นที่ส่วนที่เกินความจำเป็นของสมาชิกแต่ละราย ควรกำหนดเงื่อนไขให้ปลูกไม้ผลหรือไม้ยืนต้นต่อไป

๓.๔ ให้ ส.ป.ก. กำหนดมาตรการในการติดตามและตรวจสอบการครอบครองทำประโยชน์ของสมาชิกผู้ได้รับสิทธิแต่ละรายให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและโดยต่อเนื่องตลอดไป

๔. ที่สาธารณประโยชน์ ที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม ที่มีผู้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์ แต่ไม่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๔.๑ ให้เช่าหรืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์โดยเสียค่าตอบแทนหรือได้รับเอกสารพิเศษ ที่มีหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับเอกสาร ส.ป.ก. ตามจำนวนเนื้อที่ที่ได้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิมแล้วแต่กรณี แต่ต้องไม่สูงเกินกว่าที่ส่วนราชการรับผิดชอบพิจารณาเห็นสมควร ทั้งนี้โดยให้กำหนดค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามหลักการและวิธีการเกี่ยวกับค่าเช่าตาม พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กรณีการเช่าในส่วนที่เกินกว่าจำนวนเนื้อที่ที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบพิจารณาเห็นสมควร ให้คิดค่าเช่าหรือค่าตอบแทนในอัตราก้าวหน้าโดยคำนึงถึงอัตราการเช่าตาม พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ด้วย

๔.๒ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เก็บค่าเช่าหรือค่าตอบแทนไว้ โดยให้แบ่งหนึ่งในสามเป็นกองทุนพัฒนาชนบทและจังหวัด และอีกสองในสามเป็นกองทุนพิทักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้นๆ

๔.๓ กำหนดเงื่อนไขให้ปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น ในพื้นที่ส่วนที่เกินความจำเป็นต่อการทำกินของเกษตรกรแต่ละราย ตามความอุดมสมบูรณ์และความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ กรณีที่มีความจำเป็นในแง่การอนุรักษ์ หรือการป้องกันการแพร่กระจายดินเค็ม ก็ควรกำหนดเงื่อนไขห้ามใช้พื้นที่ทำนาหรือทำพืชไร่ หรือกำหนดมาตรการฟื้นฟูที่เหมาะสมต่อไป

๕. ให้จัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการผลิตกล้าไม้ผล ไม้ยืนต้นอย่างเพียงพอ ที่จะบริการแก่เกษตรกร ในราคาต้นทุนในทุกพื้นที่ที่จะดำเนินการตามข้อ ๔ และให้จัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการจัดทำแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐให้ชัดเจนและถาวรในทุกโครงการของทุกส่วนราชการ

๖. ในกรณีที่มีการดำเนินคดีแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ และเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ดำเนินการบังคับคดีโดยทันที พร้อมทั้งให้รายงานกระทรวงต้นสังกัด และ กพร. ทราบด้วย ห้ามมิให้ละเลย ปล่อยทิ้งเป็นเวลานาน ทั้งนี้ ควรมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการของหน่วยงานต้นสังกัดที่เกี่ยวข้องติดตามการบังคับคดีต่อไปจนเสร็จสิ้นคดี

๗. ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี และหรือให้แก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐข้างต้น

ดังรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

๗. ความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

สำนักนายกรัฐมนตรีได้สอบถามความเห็นจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องรวม ๙ กระทรวง และจังหวัดทุกจังหวัดเกี่ยวกับร่างนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าว เพื่อเป็นความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและปรากฏว่ามีกระทรวง รวม ๔ กระทรวง เสนอความเห็นมาได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และทบวงมหาวิทยาลัย และมีจังหวัดรวม ๔๒ จังหวัด เสนอความเห็นมา สรุปได้ว่าทุกกระทรวง และทุกจังหวัดที่แจ้งมาต่างเห็นชอบด้วยในหลักการ และเห็นว่าสามารถปฏิบัติได้ ดังรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

๘. กฎหมายและมติ ครม. ที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าว สามารถดำเนินการได้ และมีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง และบรรลุตามนโยบายของรัฐที่กำหนดให้ ดังนั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติ

เห็นชอบกับนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐแล้ว ถ้าหากมีความจำเป็นก็ต้องยกเลิกมติ
กรม. หรือแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับนโยบายและแนวทางดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้
ได้กำหนดไว้ในนโยบายและแนวทางฯ ข้อ ๗ ด้วยแล้ว

๕. ข้อเสนอสู่การพิจารณาของ กรม.

รองนายกรัฐมนตรี (นายบุญชู โรจนเสถียร) ประธาน กปร. มีคำสั่งให้สำนักนายกรัฐมนตรี
นำร่างนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ทั้ง ๗ ข้อ (ตามข้อ ๒) เสนอ กรม. พิจารณาโดยด่วน
ต่อไป ดังรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยด่วนด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อภิลาศ โอสถานนท์
(นายอภิลาศ โอสถานนท์)
ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
สำนักงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
โทร. ๐-๒๒๘๑-๐๑๘๑
โทรสาร ๐-๒๒๘๒-๕๑๓๑

(สำเนา)

ที่ กษ ๑๒๐๕/๖๓๘๙

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๙

เรื่อง ขอบทพจนมติ กปร.ส่วนกลาง เรื่อง ขอนำที่ดินสาธารณะประโยชน์มาปฏิรูปที่ดิน
เรียน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
อ้างถึง รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง
ครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๗

สิ่งที่ส่งมาด้วย บัญชีเอกสารที่แนบ

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการประสานงานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) ได้มีมติในวาระที่ ๕.๑ เรื่องปัญหาการปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณะประโยชน์ว่า “ขณะนี้ยังไม่สมควรที่จะนำที่ราชพัสดุ และที่สาธารณะประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกครอบครองไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน.....” ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขอเรียนว่า ส.ป.ก.มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณะประโยชน์รวม ๘ พื้นที่ คือ

๑. ที่สาธารณะประโยชน์ควนดินแดง หมู่ที่ ๑, ๓ และ ๗ ตำบลดอนทราย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง เนื้อที่ ๑,๒๓๙-๑-๘๐ ไร่

๒. ที่สาธารณะประโยชน์ทุ่งลาน หมู่ที่ ๓, ๕, ๖ และ ๑๐ ตำบลปันแต อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง เนื้อที่ ๕,๙๐๒-๓-๕๒.๗ ไร่

๓. ที่สาธารณะประโยชน์ทุ่งศาลาน้ำตก หมู่ที่ ๓ ตำบลปันแต หมู่ที่ ๑, ๔, ๕ และ ๖ ตำบลแหลมไหนด อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง เนื้อที่ ๓,๔๕๘-๒-๔๗ ไร่

๔. ที่สาธารณะประโยชน์ทุ่งกัง หมู่ที่ ๓ และ ๑๑ ตำบลโคกม่วง อำเภอเขาชัยสน จังหวัดพัทลุง เนื้อที่ ๑,๙๙๖-๐-๐๐ ไร่

๕. ที่สาธารณะประโยชน์ทุ่งหนองเบ็ญจา หมู่ที่ ๔, ๕, ๖ และ ๘ ตำบลคลองบาง กิ่งอำเภอรษฎา จังหวัดตรัง เนื้อที่ประมาณ ๓,๕๐๐ ไร่

๖. ที่สาธารณะประโยชน์บ้านชุมแสง ที่สาธารณะประโยชน์คลองลำซาม และที่สาธารณะประโยชน์คลองเปี้ยะ หมู่ที่ ๑, ๓, ๖, ๑๐ และ ๑๑ ตำบลโคกสะบ้า อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง รวม ๓ พื้นที่ เนื้อที่ ๕,๘๐๓ ไร่

๗. ที่สาธารณะประโยชน์ทุ่งนางหวังหรือทุ่งคำเสา หมู่ที่ ๑๑ ตำบลโคกหล่อ อำเภอเมือง จังหวัดตรัง เนื้อที่ประมาณ ๒,๔๓๖ ไร่

๘. ที่สาธารณะประโยชน์ควนนาไครหรือควนนกหว้า หมู่ที่ ๑, ๕ และ ๙ ตำบลหนองปรือ กิ่งอำเภอรษฎา จังหวัดตรัง เนื้อที่ประมาณ ๑,๐๓๑ ไร่ (เอกสาร ๑-๘)

เนื่องจากที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวมีราษฎรบุกรุกเข้าไปทำประโยชน์เต็มพื้นที่ ฉะนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินสาธารณะประโยชน์โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินจะเป็นการเหมาะสมที่สุด คือ

จะดำเนินการปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดินของราษฎรให้เกิดความเป็นธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย และป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์แห่งอื่นรวมทั้งสามารถเข้าไปพัฒนาขึ้นพื้นฐานให้แก่ชุมชนนั้นๆ ได้ ประกอบกับได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ กำหนดนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) เสนอ โดยมีรายละเอียดในข้อ ๓ ของข้อ ๒ ใหญ่ ซึ่งกำหนดว่า “ที่ดินของรัฐ (ยกเว้นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ และชั้น ๒ พื้นที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ และที่ดินที่ยังไม่หมดสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) ที่มีผู้บุกรุกครอบครองและรัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องสงวนไว้ต่อไป ให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน....” (เอกสาร ๙)

ส.ป.ก.ได้มีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยเพื่อขออนุญาตนำที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามขั้นตอนการขออนุญาตตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๕ ที่กำหนดแนวทางการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดินว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว จะต้องได้ความว่า ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว โดยให้สภาตำบลเป็นผู้เสนอความเห็นเบื้องต้นต่อ นายอำเภอๆ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยว่าที่ดินนั้นประชาชนยังคงใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อยู่หรือควรสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป แล้วส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณาเพื่อขอความเห็นชอบ และต้องให้ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นเสียก่อน (เอกสาร ๑๐) โดยแจ้งมติสภาตำบลซึ่งผ่านความเห็นชอบจากอำเภอและจังหวัดแล้ว เพื่อขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้นำที่ดินแปลงดังกล่าวมาปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเหลือราษฎร ต่อมากระทรวงมหาดไทยมีหนังสือแจ้ง ส.ป.ก.ว่า กปร.ส่วนกลาง มีมติให้ คราวประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๗ เรื่องที่ ๕.๑ เรื่องปัญหาการปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณประโยชน์โดยมีมติว่า “ขณะนี้ยังไม่สมควรที่จะนำที่ราชพัสดุและที่สาธารณประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกครอบครองไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน....” (เอกสาร ๑๑) และกระทรวงมหาดไทยยังแจ้งด้วยว่าหาก ส.ป.ก.มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินสาธารณประโยชน์ ก็ขอให้นำเรื่องเสนอ กปร.ส่วนกลางเพื่อพิจารณาให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวต่อไป (เอกสาร ๑๒) ส.ป.ก.จึงได้นำเรื่องแจ้งให้จังหวัดพัทลุงและจังหวัดตรังพิจารณาความจำเป็นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งทั้ง ๒ จังหวัดได้ยืนยันที่จะให้นำที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และ ส.ป.ก.ได้จัดทำร่างวาระการประชุมเพื่อเสนอให้ กปร.ส่วนกลางพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว (เอกสาร ๑๓)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอ กปร.ส่วนกลางพิจารณาต่อไปด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) สุทธิพร จีระพันธุ์

(นายสุทธิพร จีระพันธุ์)

เลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองนิติการ

โทร. ๐-๒๒๑๘-๖๐๐๒

โทรสาร ๐-๒๒๑๘-๒๙๔๐

บัญชีเอกสารที่แนบ

- | | |
|--|---|
| ๑. ลำเนาতিสภาดำบลดอนทราย | “ที่สาธารณประโยชน์ควนดินแดง” |
| ๒. ลำเนาติสภาดำบลปันแต | “ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งลาน” |
| ๓. ลำเนาติสภาดำบลปันแตและแหลมโตนด | “ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งศาลาน้ำตก” |
| ๔. ลำเนาติสภาดำบลโคกม่วง | “ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งกัง” |
| ๕. ลำเนาติสภาดำบลคลองปาง | “ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งหนองเปี้ยจา” |
| ๖. ลำเนาติสภาดำบลโคกสะบ้า | “ที่สาธารณประโยชน์บ้านชุมแสงและคลองเปี้ยะ” |
| | “ที่สาธารณประโยชน์คลองลำซาน” |
| | “ที่สาธารณประโยชน์คลองเปี้ยะ” |
| ๗. ลำเนาติสภาดำบลโคกหล่อ | “ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งนางหวังหรือทุ่งคำเสา” |
| ๘. ลำเนาติสภาดำบลหนองปรือ | “ที่สาธารณประโยชน์ควนนาไครหรือควนนกหว้า” |
| ๙. ลำเนาหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๖/๖๑๓๙ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๓๙ | |
| ๑๐. ลำเนาหนังสือ ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕ | |
| ๑๑. ลำเนารายงานการประชุม กปร.ส่วนกลาง ครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๗ | |
| ๑๒. ลำเนาหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๑.๑/๔๑๐๐๕ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ | |
| ๑๓. ร่างวาระการประชุม เรื่อง ขอนำที่ดินสาธารณประโยชน์มาปฏิรูปที่ดิน | |

เรื่องที่... เรื่อง ขอนำที่ดินสาธารณประโยชน์มาปฏิรูปที่ดิน

เรื่องเดิม ด้วยจังหวัดพัทลุงและจังหวัดตรัง แจ้งว่าที่สาธารณประโยชน์ดังต่อไปนี้

๑. ที่สาธารณประโยชน์ควนดินแดง หมู่ที่ ๑, ๓ และ ๙ ตำบลอนทราญ อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง เนื้อที่ ๑,๒๓๙-๑-๘๐ ไร่ (สภาพลของกันไว้จำนวน ๒๕ ไร่ เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการของสภาตำบล)

๒. ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งลาน หมู่ที่ ๓, ๕, ๖ และ ๑๐ ตำบลปันแต อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง เนื้อที่ ๕,๙๐๒-๓-๕๒.๗ ไร่ (สภาพลของกันไว้จำนวน ๑๐๐ ไร่ เพื่อทางราชการจะได้ใช้ประโยชน์ต่อไป)

๓. ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งศาลาน้ำตก หมู่ที่ ๓ ตำบลปันแต หมู่ที่ ๑, ๔, ๕ และ ๖ ตำบลแหลมโดนด อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง เนื้อที่ ๓,๔๕๘-๒-๔๗ ไร่ (สภาพลของกันไว้ ๑๐๐ ไร่ เพื่อทางราชการจะได้ใช้ประโยชน์ต่อไป)

๔. ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งกัน หมู่ที่ ๓ และ ๑๑ ตำบลโคกม่วง อำเภอเขาชัยสน จังหวัดพัทลุง เนื้อที่ ๑,๙๙๖-๐-๐๐ ไร่ (สภาพลของกันไว้จำนวน ๑๐๐ ไร่ เพื่อทางราชการจะได้ใช้ประโยชน์ต่อไป)

๕. ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งหนองเบญจา หมู่ที่ ๔, ๕, ๖ และ ๘ ตำบลคลองบาง กิ่งอำเภอรษฎา จังหวัดตรัง เนื้อที่ประมาณ ๓,๕๐๐ ไร่ (สภาพลให้หมู่บ้านกันพื้นที่ไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ หมู่ละ ๒๕ ไร่ ยกเว้นหมู่ ๔)

๖. ที่สาธารณประโยชน์บ้านชุมแสง ที่สาธารณประโยชน์คลองลำชานและที่สาธารณประโยชน์คลองเปี้ยะ หมู่ที่ ๑, ๓, ๖, ๑๐ และ ๑๑ ตำบลโคกสะบ้า อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง รวม ๓ พื้นที่ เนื้อที่รวม ๕,๘๐๓ ไร่ (สภาพลได้จัดหาที่ดินไว้เพื่อเป็นที่สร้างสาธารณประโยชน์ จำนวน ๓๕ ไร่ แล้ว)

๗. ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งนางหวังหรือทุ่งคำเสา หมู่ที่ ๑๑ ตำบลโคกหล่อ อำเภอเมือง จังหวัดตรัง เนื้อที่ประมาณ ๒,๔๓๖ ไร่ (สภาพลของกันไว้จำนวน ๕๐๐ ไร่ ไว้ให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์และจำนวน ๔๒๙ ไร่ ไว้ให้ประชาชนใช้ร่วมกัน)

๘. ที่สาธารณประโยชน์ควนนาไครหรือควนนกหว้า หมู่ที่ ๑, ๕ และ ๙ ตำบลหนองปรือ กิ่งอำเภอรษฎา จังหวัดตรัง เนื้อที่ประมาณ ๑,๐๗๑ ไร่

ได้มีราษฎรเข้าไปอยู่อาศัยและทำประโยชน์จนเต็มพื้นที่มาเป็นเวลานาน ไม่มีสภาพเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับราษฎรใช้ร่วมกันอีกต่อไป ปัจจุบันจึงหมดความจำเป็นที่จะใช้เป็นที่สาธารณประโยชน์ร่วมกัน สภาพลของจังหวัดพัทลุงและจังหวัดตรังจึงได้มีมติสภาพลให้ยกเลิกที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น และเห็นสมควรมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เข้าดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (รายละเอียดตามเอกสาร ๑-๘) เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของราษฎรซึ่งจะทำให้ราษฎรเกิดความมั่นใจในสิทธิที่ดินอันจะส่งผลถึงการลงทุนเพื่อพัฒนาที่ดินและการเพิ่มผลผลิตและเป็นการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐแห่งอื่นๆ เพิ่มขึ้นด้วย ตลอดจนการพัฒนาขั้นพื้นฐาน เช่น ก่อสร้างหรือปรับปรุงเส้นทางคมนาคม ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพทั้งในทางการเกษตรและนอกการเกษตรอันเป็นการช่วยยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของราษฎรให้ดีขึ้น ประกอบกับได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ กำหนดนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) เสนอ โดยมีรายละเอียดในข้อ ๓ ของข้อ ๒ ใหญ่ ซึ่งกำหนดว่า “ที่ดินของรัฐ (ยกเว้นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ลุ่มน้ำ

ชั้น ๑ และชั้น ๒ พื้นที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ และที่ดินที่ยังไม่หมดสภาพการเป็นที่สาธารณ-
ประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) ที่มีผู้บุกรุกครอบครองและรัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องสงวนไว้อีกต่อไป
ให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน....” (เอกสาร ๙) และโดยเหตุที่กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือที่
มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕ กำหนดแนวทางการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
มาปฏิรูปที่ดินว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจะต้องได้ความว่าประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ใน
ที่ดินนั้น หรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว โดยให้สภาตำบลเป็นผู้เสนอ
ความเห็นเบื้องต้นต่อนายอำเภอๆ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยว่าที่ดินนั้นประชาชนยังคงใช้เพื่อสาธารณ-
ประโยชน์อยู่หรือควรสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป แล้วส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณาเพื่อขอความเห็นชอบ
และต้องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นเสียก่อน (เอกสาร ๑๐)

ดังนั้น ส.ป.ก. จึงมีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยแจ้งมติสภาตำบลซึ่งผ่านความเห็นชอบจากอำเภอ
และจังหวัดแล้ว เพื่อขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้นำที่ดินแปลงดังกล่าวมาปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเหลือ
ราษฎรตามนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวข้างต้น ต่อมากระทรวงมหาดไทย
มีหนังสือแจ้ง ส.ป.ก. ว่า กปร.ส่วนกลางมีมติให้คราวประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๗
เรื่องที่ ๕.๑ เรื่องปัญหาการปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณประโยชน์ โดยมีมติว่า “ขณะนี้ยังไม่สมควรที่จะนำที่ราชพัสดุ
และที่สาธารณประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกครอบครองไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน....” (เอกสาร ๑๑) และกระทรวงมหาดไทย
ยังแจ้งด้วยว่าหาก ส.ป.ก. มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินสาธารณประโยชน์ ก็ขอให้ยื่นเรื่อง
เสนอ กปร.ส่วนกลาง เพื่อพิจารณาให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวต่อไป
(เอกสาร ๑๒)

ส.ป.ก. ได้นำเรื่องแจ้งให้จังหวัดพัทลุงและจังหวัดตรังพิจารณาความจำเป็นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งทั้ง ๒ จังหวัด
ได้ยืนยันที่จะให้นำที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

ความเห็น ส.ป.ก.

เนื่องจากที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว มีราษฎรบุกรุกเข้าทำประโยชน์เต็มพื้นที่ไม่มีสภาพเป็นที่
สาธารณประโยชน์สำหรับราษฎรใช้ร่วมกันอีกต่อไป ในหลักการจึงถือว่าการถือครองที่ดินดังกล่าวเป็นการไม่ชอบ
ด้วยกฎหมายและไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ ทำให้ขาดความมั่นใจในการพัฒนาที่ดิน และยังเกรงว่าจะถูกรัฐไล่
ออกจากรัฐ อาจหวั่นไหวและถูกชักจูงให้เคลื่อนไหวก่อความไม่สงบเรียบร้อยได้โดยง่าย อันจะเป็นปัญหาด้าน
การปกครองและปัญหาสังคม อีกทั้งในพื้นที่ยังขาดการพัฒนาขั้นพื้นฐานต่างๆ เช่น เส้นทางคมนาคมขนส่ง เป็นต้น

ส.ป.ก.จึงพิจารณาเห็นว่าตามข้อเสนองของจังหวัดประกอบกับหลักการของกฎหมายปฏิรูปที่ดินจะ
สามารถเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวโดยไม่มีสิทธิตาม
กฎหมายได้ คือ

๑. สามารถแก้ปัญหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรที่ถือครองที่ดินโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายโดยจะ
ดำเนินการปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดินของราษฎรให้เกิดความเป็นธรรมและถูกต้องอันจะมีผลก่อให้เกิดความมั่นใจ
ในสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย มั่นใจที่จะลงทุนเพื่อพัฒนาที่ดิน และเพิ่มผลผลิต เพราะเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑
สามารถนำไปค้ำประกันเงินกู้ ธ.ก.ส. ได้

๒. ในหลักการจะต้องประสานงานกับจังหวัดเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์อื่นๆ
อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อมิให้เกิดปัญหาขึ้นอีก

๓. สามารถพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐานให้แก่ท้องถิ่นนั้นๆ ได้ เช่น เส้นทางคมนาคม บ่อน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพทั้งในการเกษตรและนอกการเกษตร ซึ่งจะเป็นการเพิ่มรายได้และผลผลิตด้านการเกษตรตลอดจนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อันส่งผลถึงระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ทางหนึ่งอีกทั้งจังหวัดพัทลุงและจังหวัดตรังยังยืนยันที่จะให้นำที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพราะโดยสภาพข้อเท็จจริงแล้วมีราษฎรบุกรุกถือครองทำประโยชน์เต็มพื้นที่ แต่ก็ยังมีบางส่วนที่สภาพตำบลขอคืนไว้เป็นที่สาธารณะประโยชน์เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน (รายละเอียดปรากฏตามเอกสาร ๑-๘)

คำขอ ขอบทบทวนมติคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลางในคราวประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๗ เพื่อขอดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าว ๑๐ พื้นที่

ด่วนมาก

(สำเนา)

ที่ กษ ๑๒๐๕/๓๕๑๑

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๙

เรื่อง ขอบททวนมติ กปร.ส่วนกลาง เรื่อง ขอนำที่ดินสาธารณประโยชน์มาปฏิรูปที่ดิน จ.หนองคาย และ
จ.ชลบุรี

เรียน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

อ้างถึง รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง
ครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๙

สิ่งที่ส่งมาด้วย บัญชีเอกสารที่แนบ

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการประสานงานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) ได้มีมติในวาระที่ ๕.๑ เรื่องปัญหาการปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณประโยชน์ ว่า “ขณะนี้ยังไม่สมควรที่จะนำที่ดินราชพัสดุ และที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกครอบครองไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน.....” ความละเอียด
แจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขอเรียนว่า ส.ป.ก.มีความจำเป็นที่จะต้อง
ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณประโยชน์รวม ๓ พื้นที่ คือ

๑. “ทำเลเลี้ยงสัตว์บ้านคำชี” หมู่ที่ ๑, ๒, ๓, ๔ และ ๑๐ ตำบลอุดมพร อำเภอโพนพิสัย
จังหวัดหนองคาย เนื้อที่ ๒,๓๐๐ ไร่ ซึ่งขึ้นทะเบียนหวงห้ามไว้ตั้งแต่ปี ๒๔๖๖

๒. ที่สาธารณประโยชน์อำเภอบ่อทอง รวม ๓ แปลง ตั้งอยู่หมู่ที่ ๑ และ ๓ ตำบลวัดสุวรรณ
และหมู่ที่ ๔ ตำบลธาตุทอง อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๑,๓๙๓ ไร่ ขึ้นทะเบียนหวงห้ามไว้ปี ๒๔๘๐
เนื่องจากได้มีราษฎรบุกรุกเข้าทำประโยชน์เต็มพื้นที่ และสภาตำบลได้มีมติ ให้ยกเลิกที่ดินสาธารณประโยชน์และ
เห็นควรมอบให้ ส.ป.ก.เข้าดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (เอกสาร ๑-๓) ฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุก
ถือครองที่ดินสาธารณประโยชน์โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินจะเป็นการเหมาะสมที่สุด คือ จะดำเนินการปรับปรุงสิทธิ
การถือครองที่ดินของราษฎรให้เกิดความเป็นธรรมและถูกต้องตามกฎหมายและป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์
แห่งอื่นรวมทั้งสามารถเข้าไปพัฒนาขั้นพื้นฐานให้แก่ชุมชนนั้นๆ ได้ ประกอบกับได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่
๔ พฤษภาคม ๒๕๓๘ กำหนดนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่คณะกรรมการ
ประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) เสนอ โดยมีรายละเอียดในข้อ ๓ และ
ข้อ ๒ ใหญ่ ซึ่งกำหนดว่า “ที่ดินของรัฐ (ยกเว้นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร
พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ และ ชั้น ๒ พื้นที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ และที่ดินที่ยังไม่หมดสภาพการเป็นที่
สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) ที่มีผู้บุกรุกครอบครองและรัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องสงวนไว้
อีกต่อไป ให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน” (เอกสาร ๔)

ส.ป.ก. ได้มีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยเพื่อขออนุญาตนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามขั้นตอนการขออนุญาตตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕ ที่กำหนดแนวทางการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดินว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว จะต้องได้ความว่า ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว โดยให้สภาตำบลเป็นผู้เสนอความเห็นเบื้องต้นต่อนายอำเภอๆ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยว่าที่ดินนั้นประชาชนยังคงใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อยู่หรือควรสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป แล้วส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณาเพื่อขอความเห็นชอบ และต้องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นเสียก่อน (เอกสาร ๕) โดยแจ้งมติสภาตำบลซึ่งผ่านความเห็นชอบจากอำเภอและจังหวัดแล้ว เพื่อขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้นำที่ดินแปลงดังกล่าวมาปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเหลือราษฎร ต่อมากระทรวงมหาดไทยมีหนังสือแจ้ง ส.ป.ก. ว่า กปร.ส่วนกลาง มีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๗ เรื่องที่ ๕.๑ เรื่องปัญหาการปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณะประโยชน์โดยมีมติว่า “ขณะนี้ยังไม่สมควรที่จะนำที่ราชพัสดุและที่สาธารณะประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกครอบครองไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน.....” (เอกสาร ๖) และกระทรวงมหาดไทยยังแจ้งด้วยว่าหาก ส.ป.ก. มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ก็ขอให้ทำเรื่องเสนอ กปร.ส่วนกลาง เพื่อพิจารณาให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ดังกล่าวต่อไป (เอกสาร ๗) และ ส.ป.ก. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอ กปร.ส่วนกลางพิจารณาต่อไปด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) สุทธิพร จีระพันธุ์
(นายสุทธิพร จีระพันธุ์)

เลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองนิติการ

โทร. ๐-๒๒๘๑-๖๐๐๒

โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๒๙๔๐

(สำเนา)

ที่ นร ๑๒๑๑/๑๐๐๓๓

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๙

เรื่อง ขอบทบทวนมติ กปร.ส่วนกลาง เรื่องการขอนำที่ดินสาธารณะประโยชน์มาปฏิรูปที่ดิน

เรียน เลขาธิการ ส.ป.ก.

อ้างถึง หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๕/๖๓๘๙ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๙
และ ด่วนมาก ที่ กษ ๑๒๐๕/๓๕๑๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๙สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง
ครั้งที่ ๘/๒๕๓๙ จำนวน ๒ ชุด

ตามหนังสือที่อ้างถึง แจ้งว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินสาธารณะประโยชน์ในจังหวัดพัทลุง จังหวัดตรัง จังหวัดหนองคาย และจังหวัดชลบุรี รวม ๑๓ แปลง แต่เนื่องจากคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) มีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๙ เรื่องที่ ๕.๑ ว่า ขณะนี้ยังไม่สมควรที่จะนำที่ดินราชพัสดุและที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกครอบครองไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จึงขอให้นำเสนอ กปร.ส่วนกลาง พิจารณาทบทวน ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กปร.ส่วนกลาง ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๙ ได้พิจารณาเห็นว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์ทั้ง ๑๓ แปลง ที่ ส.ป.ก. เสนอขอให้นำไปปฏิรูปที่ดินยังมิได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับขณะนี้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกำลังเสนอหลักเกณฑ์และแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทุกประเภท รวมทั้งการแก้ไขปัญหาในที่ดินสาธารณะประโยชน์ด้วยจึงมีมติว่าไม่สมควรที่จะแก้ไขการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ทั้ง ๑๓ แปลง โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน แต่ควรดำเนินการแก้ไขปัญหามูลุกลุมที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าว โดยวิธีการนำมาจัดประโยชน์โดยการจัดให้เช่า

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) สุวิทย์ หวังภูษเคนทร์

(นายสุวิทย์ หวังภูษเคนทร์)

รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

โทร. ๐-๒๒๘๑-๐๑๘๑, ๐-๒๒๘๑-๔๘๗๒ โทรสาร ๐๒-๒๘๑๐๑๘๑

รายงานการประชุม
คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของรัฐบาล (กปร.ส่วนกลาง)
ครั้งที่ ๘/๒๕๓๙
เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๓๙
ณ ห้องประชุมสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ๓
ทำเนียบรัฐบาล กรุงเทพมหานคร

กรรมการที่มาประชุม

๑. นายสุทธิชัย เลียงชยศ	รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
๒. นายสนอง คั่นสนยุทธ	ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี	รองประธานฯ
๓. พลตรี สุรินทร์ พิกุลทอง	ผู้ทรงคุณวุฒิกองทัพบก	กรรมการที่ปรึกษา
๔. นายธีรพันธ์ ภูคาสุวรรณ	ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
๕. นาวาเอก ประวิตร อมาตยกุล	ผู้แทนกองบัญชาการทหารสูงสุด	กรรมการ
รองผู้อำนวยการกองที่ดินฯ		
๖. นายสมเจตน์ อำนวยสวัสดิ์	ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด	กรรมการ
อัยการประจำกรม		
๗. พ.ต.ท.ยงยุทธ เจริญวานิช	ผู้แทนกรมตำรวจ	กรรมการ
รองผู้กำกับกับการสืบสวนสอบสวน		
ตำรวจภาค ๒ จ.ชลบุรี		
๘. พันเอก สุมณ สุรทิมทั	ผู้แทนกองทัพบก	กรรมการ
รอง ผอ.กองอสังหาริมทรัพย์		
๙. นาวาเอก สรรเสริญ ทิพนาวรัตน์	ผู้แทนกองทัพอากาศ	กรรมการ
ผอ.กองการฐานทัพและอสังหาริมทรัพย์		
กรมส่งกำลังบำรุงทหารเรือ		
๑๐. นาวาอากาศเอก ประสาธน์ ทวีสุข	ผู้แทนกองทัพอากาศ	กรรมการ
ประจำกรมส่งกำลังบำรุงทหารอากาศ		
๑๑. นายอรรถพร ทองประไพ	ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
รองอธิบดีกรมที่ดิน		
๑๒. นายคณัย สุขศรี	ผู้แทน ส.ป.ก.	กรรมการ
รองเลขาธิการ ส.ป.ก.		
๑๓. นายพงษ์ศักดิ์ กัมพูสิริ	ผู้แทนกรมธนารักษ์	กรรมการ
หัวหน้าฝ่ายที่ราชพัสดุภูมิภาค ๑		
๑๔. นายชลิต ชูทรัพย์	ผู้แทนกรมป่าไม้	กรรมการ
หัวหน้าฝ่ายจัดการป่าสงวนแห่งชาติ		

๑๕. นางพรแซ จารุรังสรรค์ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ๖ กองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ	ผู้แทนกรมที่ดิน	กรรมการ
๑๖. นายพิเชษฐ ชาวเวียง นิติกระระดับ ๑๐	ผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	กรรมการ
๑๗. นายชัยยง เพ็ญศรี ผอ.กองสืบสวนสอบสวน ๒	ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป.	กรรมการ
๑๘. นายไพสอน อุตัส นักวิชาการสหกรณ์ ๗	ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์	กรรมการ
๑๙. นายวิรัช ถาวร ป่าไม้จังหวัดระยอง	ผู้แทนจังหวัดระยอง	กรรมการ
๒๐. นางสาวนีย์ ทองมา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย และแผน ๗	เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการ และผู้ช่วย เลขานุการ
๒๑. นางพิชญา ลงกลิกานนท์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย และแผน ๖	เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการ และผู้ช่วย เลขานุการ

กรรมการที่ไม่มาประชุม

๑. นายสำรวย ทองมา	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	ติดตามการ
-------------------	---	-----------

ผู้เข้าร่วมประชุม

๑. นายสิทธิา วรไพจิตร	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖ สปน.
๒. นายอัมพล วราฤทธิกุล	เจ้าพนักงานธุรการ ๔ สปน.
๓. นายสมศักดิ์ เตตินันทนา	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๔ สปน.

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๐ น.

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานฯ กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุม ตามระเบียบวาระการประชุม ดังนี้

วาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานฯ แจ้งที่ประชุมทราบ

ประธานฯ แจ้งว่า วันนี้จะทำหน้าที่ในฐานะประธาน กปร.ส่วนกลาง เป็นวันสุดท้ายสำหรับผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นประธาน กปร.ส่วนกลาง ต่อไป คือ รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ หวังภูขเคนทร์) ซึ่งอดีตเป็นผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และรองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์

ตั้งแต่ได้มาทำงานแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของกรุงเทพมหานคร ร่วมกับกรรมการทุกท่าน รู้สึกมีความภาคภูมิใจที่ได้มาทำงานนี้ โดยส่วนตัวเห็นว่าการนี้เป็นปัญหาระดับชาติ ยังไม่มีใครกล้าที่จะทำ แต่พวกเราก็ได้เป็นผู้บุกเบิกจนกระทั่งมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีมติคณะรัฐมนตรีมีการร่างกลไกในการทำงาน มาจนถึงวันนี้ก็นับว่าประสบความสำเร็จอย่างมากเพราะอย่างน้อยก็ส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องยอมรับผลงาน ยอมรับหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการนี้ไปปฏิบัติ ยอมรับมติคณะรัฐมนตรี แม้กระทั่งกรมการจราจรและ ส.ส. ก็ยอมรับ แต่อย่างไรก็ดีแม้ว่าพวกเราจะได้เข้ามาแก้ไขปัญหานี้แล้วก็ตามปัญหานี้ก็ยังไม่หมดไป จึงขอให้พวกเราได้ช่วยกันทำงานนี้ต่อไป ถึงแม้ว่าจะผ่านไปแล้ว ก็ขอฝากเจตนารมณ์ในเรื่องนี้ไว้ให้ผู้ที่จะมาทำงานนี้ต่อด้วย เพราะเป็นการทำเพื่อส่วนรวม เพื่อความถูกต้องและเป็นธรรมและเป็นการรักษาที่ดินของรัฐ

ที่ประชุมรับทราบ

วาระที่ ๒ รับรองรายงานการประชุม กปร.ส่วนกลาง ครั้งที่ ๗/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๙

ประธานฯ เสนอให้ที่ประชุมพิจารณารับรองรายงานการประชุม กปร.ส่วนกลาง ครั้งที่ ๗/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๙ ซึ่งมีทั้งหมด ๒๑ หน้า และได้ส่งให้กรรมการทุกท่านทราบล่วงหน้าแล้ว กรรมการได้ขอแก้ไขรายงานการประชุม ดังนี้

ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ขอแก้ไขรายงานการประชุมในหน้าที่ ๖ บรรทัดที่ ๑๗ จากคำว่า “ศาล” เป็นร “อัยการ” และในบรรทัดที่ ๑๘ จากข้อความเดิมที่ว่า “คำสั่งของอัยการถึงที่สุดแล้วว่า ฟ้องบางข้อหาและยุติการดำเนินคดี” เป็น “คำสั่งของอัยการถึงที่สุดแล้วว่าสั่งไม่ฟ้องบางข้อหาและยุติการดำเนินคดีบางข้อหา”

พลตรี สุรินทร์ พิกุลทอง ผู้ทรงคุณวุฒิกองทัพบก ขอแก้ไขรายงานการประชุมในหน้าที่ ๑๖ ข้อ ๑.๓ วรรค ๒ จากข้อความที่ว่า จึงสมควรให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๕ นี้มาเป็นหลักฐานประกอบนั้น เนื่องจากการถ่ายภาพทางอากาศเริ่มเมื่อปี ๒๔๙๕ แต่ไม่จบในปีนั้น จึงขอแก้ไขจาก “เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๕” เป็น “ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๕ เป็นต้นมา จึงสมควรให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศมาเป็นหลักฐานประกอบ”

มติที่ประชุม เมื่อได้แก้ไขรายงานการประชุมแล้ว ที่ประชุมได้มีมติรับรองรายงานการประชุม กปร.ส่วนกลาง ครั้งที่ ๗/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๙

วาระที่ ๔ เรื่องเสนอเพื่อพิจารณา

เรื่องที่ ๔.๑ ส.ป.ก. ขอบทบทวนมติ กปร.ส่วนกลาง เรื่องขอนำที่ดินสาธารณะประโยชน์มาปฏิรูปที่ดิน

เลขานุการเสนอว่า ส.ป.ก. แจ้งว่า มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณะประโยชน์ในจังหวัดพัทลุงจำนวน ๔ แปลง จังหวัดตรังจำนวน ๖ แปลง จังหวัดหนองคาย จำนวน ๑ แปลง และจังหวัดชลบุรีจำนวน ๒ แปลง โดยมีเหตุผลว่า

ที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวมีราษฎรบุกรุกเข้าไปทำประโยชน์เต็มพื้นที่ ควรแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศถือครองที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินจะเป็นการเหมาะสมที่สุด คือ จะดำเนินการปรับปรุงสิทธิ

การถือครองที่ดินของราษฎรให้เกิดความเป็นธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย และป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์แห่งอื่น รวมทั้งสามารถเข้าไปพัฒนาขึ้นพื้นฐานให้แก่ชุมชนนั้นๆ ได้ ประกอบกับ ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ กำหนดนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามที่คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) เสนอ โดยมีรายละเอียดในข้อ ๓ ของข้อ ๒ ใหญ่ ซึ่งกำหนดว่า “ที่ดินของรัฐ (ยกเว้นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ และชั้น ๒ พื้นที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ และที่ดินยังไม่หมดสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่มีผู้บุกรุกครอบครองและรัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องสงวนไว้อีกต่อไป ให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน.....”

ในการนี้ ส.ป.ก. ได้มีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทย เพื่อขออนุญาตนำที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามขั้นตอนการขออนุญาตตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดแนวทางการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดินว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว จะต้องได้ความว่า ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว โดยให้สภาตำบลเป็นผู้เสนอความเห็นเบื้องต้นต่อนายอำเภอๆ มีอำนาจหน้าที่พิจารณา และวินิจฉัยว่าที่ดินนั้นประชาชนยังคงใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อยู่หรือควรสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป แล้วส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณาเพื่อขอความเห็นชอบ และต้องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นเสียก่อน โดยแจ้งมติสภาตำบลซึ่งผ่านความเห็นชอบจากอำเภอและจังหวัดแล้ว เพื่อขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้นำที่ดินแปลงดังกล่าวมาปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเหลือราษฎร ต่อมากระทรวงมหาดไทยมีหนังสือแจ้ง ส.ป.ก. ว่า กปร.ส่วนกลาง มีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๗ เรื่องที่ ๕.๑ เรื่องปัญหาการปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณประโยชน์โดยมีมติว่า “ขณะนี้ยังไม่สมควรที่จะนำที่ราชพัสดุและที่สาธารณประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกครอบครองไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน.....” และกระทรวงมหาดไทยยังแจ้งด้วยว่าหาก ส.ป.ก.มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินสาธารณประโยชน์ ก็ขอให้นำเรื่องเสนอ กปร.ส่วนกลางเพื่อพิจารณาให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินสาธารณประโยชน์ต่อไป ส.ป.ก. จึงได้แจ้งให้จังหวัดพัทลุงและจังหวัดตรังพิจารณาความจำเป็นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งทั้ง ๒ จังหวัดได้ยืนยันที่จะให้นำที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จึงขอให้นำเรื่องเสนอ กปร.ส่วนกลางพิจารณาต่อไป

รายละเอียดตามหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/๖๗๘๙ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๙ และหนังสือ ส.ป.ก. ส่วนมาก ที่ กษ ๑๒๐๕/๗๕๑๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๙

ฝ่ายเลขานุการพิจารณาเห็นว่า การนำที่สาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินมีข้อควรพิจารณาดังนี้

๑. ราษฎรที่เข้าไปบุกรุกครอบครองในที่สาธารณประโยชน์ เป็นการเข้าไปบุกรุกครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากมีการนำที่สาธารณประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกมาจัดปฏิรูปจึงเป็นการดำเนินการในลักษณะที่ให้ผู้กระทำความผิดกฎหมายได้รับประโยชน์ แต่ผู้ที่ไม่ได้บุกรุกไม่ได้รับประโยชน์จะเป็นการถูกต้องหรือไม่

๒. การนำที่สาธารณประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จะเป็นการจงใจให้มีการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์เพิ่มมากขึ้น และหากมีการนำที่สาธารณประโยชน์ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินอยู่เนืองๆ ในที่สุดก็จะทำให้ที่สาธารณประโยชน์หมดไป

อย่างไรก็ตาม หาก ส.ป.ก. มีความจำเป็นที่จะนำที่สาธารณประโยชน์ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว ฝ่ายเลขานุการเห็นว่า ส.ป.ก. ควรจะได้มีการพิจารณาดำเนินการในประเด็นดังต่อไปนี้ด้วย คือ

๑. การที่จะพิจารณาว่าที่สาธารณประโยชน์แปลงใดได้ความว่า ประชาชนเลิกใช้ร่วมกันแล้ว นั้น แม้กระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนดแนวทางขั้นตอนการดำเนินการไว้แล้วก็ตาม แต่ควรให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยว่าประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่

๒. การนำที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐแปลงใดมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ไม่ควรนำไปจัดให้ผู้บุกรุกทั้งหมด แต่ควรจะได้กันพื้นที่ไว้ส่วนหนึ่งสำหรับจัดให้เกษตรกรที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่นั้น ได้รับการจัดที่ดินทำกินจาก ส.ป.ก. ด้วย และอีกส่วนหนึ่งให้คงเป็นพื้นที่สาธารณประโยชน์ให้ประชาชนบริเวณนั้นใช้ประโยชน์ร่วมกัน ต่อไป

๓. การนำที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ควรจะต้องเก็บค่าเช่าตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเคร่งครัด

จึงขอเสนอเพื่อพิจารณา

มติที่ประชุม

ที่ประชุมได้พิจารณาและอภิปรายกันอย่างกว้างขวางแล้วเห็นว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้ง ๑๓ แปลงที่ ส.ป.ก. เสนอขอให้นำไปปฏิรูปที่ดินยังมีได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับขณะนี้ กปร. กำลังเสนอหลักเกณฑ์และแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทุกประเภท รวมทั้งการแก้ไขปัญหาในที่สาธารณประโยชน์ด้วย จึงมีมติว่า ไม่สมควรที่จะแก้ไขการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ทั้ง ๑๓ แปลง โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินแต่ควรดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว โดยวิธีการนำมาจัดประโยชน์โดยการจัดให้เช่า

วาระที่ ๕ เรื่องอื่นๆ

ไม่มี

เลิกประชุม เวลา ๑๖.๓๐ น.

(ลงชื่อ) สุวนีย์ ทองมา
(นางสุวนีย์ ทองมา)

กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ กปร.ส่วนกลาง
ผู้จัดรายงานการประชุม

ด่วนมาก

(สำเนา)

ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ทำซ้ำวงเวียน กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙

เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ ส.ป.ก.ไม่มีความประสงค์จะนำไปปฏิรูปที่ดิน

เรียน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/ป ๙๔๔๑ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึก เรื่อง การขอใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูป

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องการปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำไปปฏิรูปที่ดิน โดยมีข้อเท็จจริงว่า เขตปฏิรูปที่ดินตามข้อหาข้อนี้ เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาที่ได้ตราขึ้นก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมพื้นที่ทั้งอำเภอ แต่ ส.ป.ก.ได้เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพียงบางส่วนของอำเภอเท่านั้น จึงมีปัญหาในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนี้

๑. การขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งถูกถอนสภาพโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กระทรวงมหาดไทยจะอนุมัติให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยและประมวลกฎหมายที่ดิน ได้หรือไม่

๒. การขออนุญาตระเบิดและย่อยหินที่เขา ที่ภูเขา ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์ที่จะนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หาก ส.ป.ก.ไม่ขัดข้องพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะอนุญาตไปตามระเบียบ กฎหมายที่ปฏิบัติอยู่ได้หรือไม่ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือตามที่อ้างถึง (๒) ขอให้จัดตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ความละเอียดทราบอยู่แล้ว นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า

๑. เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินที่ถูกถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจ

ของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพราะพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. เข้าไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่พระราชกฤษฎีกากำหนด แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่น

๒. ที่เขาและที่ภูเขาที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้รับ หนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก.ว่าไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่ จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหิน ที่เขาและที่ภูเขาได้ตามกฎหมายที่ถือปฏิบัติอยู่

รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ได้เสนอมาร่วมหนังสือนี้และในการพิจารณา เรื่องนี้มีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) เป็นผู้ชี้แจง ข้อเท็จจริง อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม

โทร. ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๙

โทรสาร ๐-๒๒๒๔-๑๔๐๑, ๐-๒๒๒๖-๓๖๑๑-๒

บันทึก

เรื่อง การขอใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูป

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๑๒/๑๔๙๒๐ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่ระบุในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด^(๑) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ที่ดินที่พ้นสภาพจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น เป็นหน้าที่ของ ส.ป.ก.ที่จะต้องดูแลรักษาที่ดินนั้น แต่ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งยังไม่ถูกถอนสภาพเพราะยังไม่ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน และ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการนั้นก็คงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไปถึงแม้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม^(๒) นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งจากกรมที่ดินว่า ในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

๑. การขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งถูกถอนสภาพโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กระทรวงมหาดไทยจะอนุมัติให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยและประมวลกฎหมายที่ดิน ได้หรือไม่

๒. การขออนุญาตระเบิดและย่อยหินที่เขา ที่ภูเขา ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์ที่จะนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หาก ส.ป.ก.ไม่ขัดข้อง พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะอนุญาตไปตามระเบียบ กฎหมายที่ปฏิบัติอยู่ได้หรือไม่

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่า ส.ป.ก.จะมีอำนาจดูแลรักษาที่ดินที่พ้นสภาพจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม แต่อำนาจ

(๑) บันทึก เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือที่ สร๐๖๐๑/๑๘๖๖ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๒๕

(๒) บันทึก เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๗ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗

ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวของ ส.ป.ก. ก็หาได้รวมถึงอำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้ทบวงการเมืองหรือเอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ด้วยไม่ ทั้งนี้เนื่องจากกิจการดังกล่าวประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้บัญญัติมาตรการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว ประกอบกับกิจการดังกล่าวมิได้อยู่ในวัตถุประสงค์หรือขอบเขตของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น หาก ส.ป.ก.ไม่ขัดข้อง กระทรวงมหาดไทยและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงมีอำนาจพิจารณาดำเนินการอนุญาตให้ทบวงการเมืองหรือเอกชนเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินตามนัยดังกล่าวได้

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดินเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญและมีผลกระทบต่อการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) แล้ว สรุปความได้ ดังนี้

ผู้แทนกรมที่ดินชี้แจงว่า เขตปฏิรูปที่ดินตามข้อหาหรือนี้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาที่ได้ตราขึ้นก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้นได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมพื้นที่ทั้งอำเภอ แต่ ส.ป.ก.ได้เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพียงบางส่วนของอำเภอเท่านั้น จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่า ที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ที่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. และ ส.ป.ก.ไม่มีแผนงานและโครงการที่จะนำที่ดินดังกล่าวไปปฏิรูปฯ นั้น กระทรวงมหาดไทยจะอนุมัติให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการได้หรือไม่ การที่จะชี้ว่าที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พลเมืองได้เล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วหรือไม่ นั้น กระทรวงมหาดไทยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้ กล่าวคือ ก่อนปี ๒๕๓๕ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่ใด และ ส.ป.ก.จะนำที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแปลงใดไปดำเนินการปฏิรูป ส.ป.ก. จะประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยก่อนเสมอเพื่อพิสูจน์ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวพลเมืองได้เล็กใช้ประโยชน์แล้ว ต่อมาได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕ เรื่อง การนำที่ดินอันเป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดิน วางวิธีปฏิบัติโดยกำหนดขั้นตอนไว้ กล่าวคือ จะต้องให้สภาตำบลเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นว่าที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นพลเมืองได้เล็กใช้ประโยชน์หรือที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วก่อน และส่งเรื่องให้อำเภอและจังหวัดให้ความเห็นชอบแล้วจึงส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นเสียก่อน สำหรับที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามข้อหาหรือนี้ เป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่าที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวได้ถูกถอนสภาพโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและได้เปลี่ยนแปลงสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าแล้ว

ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมชี้แจงว่า ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมพื้นที่ทั้งอำเภอ อาจมีที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหลายแปลงที่ ส.ป.ก.ยังไม่เข้าไปดำเนินการและตราบใดที่ ส.ป.ก.ยังไม่นำที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดิน ที่ดินดังกล่าวก็ยังไม่ถูกถอน

สภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน การนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์แล้วมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น ส.ป.ก.ถือปฏิบัติ ดังนี้

๑. มีการร้องขอจากพลเมืองหรือส่วนราชการในท้องถิ่นให้นำที่สาธารณสมบัติดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินและ ส.ป.ก.พิจารณาแล้ว เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

๒. ผ่านขั้นตอนการพิสูจน์ว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วโดยผ่านการพิจารณาของสภาตำบล อำเภอ จังหวัด และกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบที่จะให้นำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้

๓. ส.ป.ก. จะต้องนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ เพื่อให้ความเห็นชอบและเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินให้ความเห็นชอบแล้ว จึงถือได้ว่าเป็นการนำที่สาธารณประโยชน์แปลงนั้นมาใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดิน และมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

นอกจากนี้ ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจที่จะชี้ว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแปลงใด ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดิน เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ ที่จะให้ความเห็นชอบในแผนงานและโครงการที่ ส.ป.ก.นำเสนอหรือไม่ก็ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยในสองประเด็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งถูกถอนสภาพโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์ที่จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กระทรวงมหาดไทยจะอนุมัติให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการ หรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยและประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่ นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นตามประเด็นข้อหารือว่า เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก.ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินที่ถูกถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทยพึงเข้าใจว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ส.ป.ก.เข้าไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่พระราชกฤษฎีกากำหนด แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่น

ประเด็นที่สอง การขออนุญาตระเบิดและย้อมหินที่เขา ที่ภูเขาตามมาตรา ๙^(๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หาก ส.ป.ก.ไม่ขัดข้องพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะอนุญาตไปตามระเบียบ กฎหมายที่ปฏิบัติอยู่ได้หรือไม่

(๓) มาตรา ๙ ภายใต้มติบังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

๑. เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า

๒. ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

๓. ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่าที่เขาและที่ภูเขาที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก.ว่าไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหินที่เขาและที่ภูเขาได้ตามกฎหมายที่ถือปฏิบัติอยู่

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙

รายงานการประชุม
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑
วันศุกร์ที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑
ณ ห้องประชุมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ชั้น ๒

กรรมการผู้มาประชุม

๑. นายปองพล อติเรกสาร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุทธิพร จีระพันธุ์	รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (แทนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)	กรรมการ
๓. นายยรรยง พวงราช	ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงพาณิชย์ (แทนปลัดกระทรวงพาณิชย์)	กรรมการ
๔. นางสาวปรียา อำพรสุต	ผู้อำนวยการส่วนนโยบายทรัพยากรธรรมชาติ (แทนปลัดกระทรวงมหาดไทย)	กรรมการ
๕. นายสมศักดิ์ โพธิ์สัตย์	ผู้อำนวยการกองพัฒนาทรัพยากรธรณี (แทนปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม)	กรรมการ
๖. นายประสิทธิ์ रामพุดซา	ผู้อำนวยการกองกฎหมายและที่ดิน (แทนอธิบดีกรมชลประทาน)	กรรมการ
๗. นายทองทวี ตีมะการ	ผู้อำนวยการกองส่งเสริมการปศุสัตว์ (แทนอธิบดีกรมปศุสัตว์)	กรรมการ
๘. นายวัฒนา แก้วกำเนิด	รองอธิบดีกรมป่าไม้ (แทนอธิบดีกรมป่าไม้)	กรรมการ
๙. นายเกียรติศักดิ์ โหมิตชัยวัฒน์	นักวิชาการประมง ๗ (แทนอธิบดีกรมประมง)	กรรมการ
๑๐. นายปรัชญา รัญญาดี	นักวิชาการเกษตร ๙ (แทนอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน)	กรรมการ
๑๑. นายรฐนันท์ พานิชโยทัย	นักวิชาการเกษตร ๗ (แทนอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร)	กรรมการ
๑๒. นางขวัญใจ วัฒนะชีวะกุล	นักวิชาการสหกรณ์ ๘ ว (แทนอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์)	กรรมการ
๑๓. นางเสาวนีย์ วรพาณิชย์	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๗ (แทนเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร)	กรรมการ
๑๔. นายสุกิจ จงสถิตเสถียร	หัวหน้าฝ่ายการสาธารณะ (แทนอธิบดีกรมการปกครอง)	กรรมการ

๑๕. นายสละ พูลทรัพย์	เจ้าหน้าที่บริหารงานประชาสัมพันธ์ ๗ (แทนอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์)	กรรมการ
๑๖. นางสาวอรุณี ประเสริฐศิลป์	ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน (แทนอธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม)	กรรมการ
๑๗. นางสาวจิราภา อุ่มมณุษยชาติ	เจ้าหน้าที่รักษาผลประโยชน์ ๘ (แทนอธิบดีกรมธนารักษ์)	กรรมการ
๑๘. นางผานิต วรดิษฐ์	ผู้อำนวยการส่วนบริหารเงินนอกงบประมาณ (แทนอธิบดีกรมบัญชีกลาง)	กรรมการ
๑๙. นายเสน่ห์ จาวเกียรติ	ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนที่ดิน (แทนผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร)	กรรมการ
๒๐. นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์	ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ
๒๑. นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา	ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ
๒๒. นางศุภศิริ โพธิ์แมนกุล	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๓. นายเฉลิม วงศ์อนันต์	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๔. นายปรีชา ทองอยู่	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๕. นายवाद พาแก้ว	ผู้แทนเกษตรกร	กรรมการ
๒๖. นายอภิชัย การุณยวนิช	เลขาธิการ ส.ป.ก.	กรรมการและเลขานุการ

กรรมการผู้ไม่มาประชุม

๑. อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน		ติตราชการ
๒. อธิบดีกรมที่ดิน		ติตราชการ
๓. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ		ติตราชการ
๔. ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย		ติตราชการ
๕. ประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย		ติตราชการ
๖. ศาสตราจารย์โสภณ ทองปาน	ผู้ทรงคุณวุฒิ	
๗. นายสมพงษ์ ล้วนทอง	ผู้แทนเกษตรกร	
๘. นายเล็ก กุดวงศ์แก้ว	ผู้แทนเกษตรกร	

ผู้เข้าร่วมประชุม

๑. นายวิทยา คุณปลื้ม	เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
๒. นายวรเวทย์ อารังธัญลักษณ์	รองเลขาธิการ ส.ป.ก.
๓. นายไพศาล กุวลัยรัตน์	ผู้ตรวจราชการกรมป่าไม้
๔. นายกำธร เชื้อสุวรรณ	นิติกร ๙ ชช. ส.ป.ก.
๕. นางสงวนศรี ไชยมังคละ	ผู้ตรวจราชการ ส.ป.ก.
๖. นายมานิชญ์ คุวารากุล	ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๗. นายวิจิน โขลิตกุล	ผู้อำนวยการกองวิศวกรรม ส.ป.ก.

๔๔. นางสาวดวงพร เย็นจิตต์รัตนวลี	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๔๕. นางสาวอัจฉรา ช่างแก้ว	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๔๖. นางสาววิไลวรรณ เกตุแก้ว	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.
๔๗. นางชุตินันท์ อันมี	เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.

เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๐๐ น.

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ
ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองรายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑
วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๑

- ฝ่ายเลขานุการขอแก้ไขรายงาน ดังนี้

หน้า ๒ ชื่อ - สกุล ของกรรมการผู้มาประชุม ลำดับที่ ๒๓ ข้อความเดิม “นายพงษ์เทพ เทพกาญจนา” แก้ไขเป็น “นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา” หน้า ๔ ชื่อ - สกุล ผู้เข้าร่วมประชุม ลำดับที่ ๑๗ ข้อความเดิม “นางกัญญา อจิตโต” ขอแก้ไขเป็น “นางสาวกัญญา อจิตโต”

หน้า ๖ บรรทัดที่ ๒ ข้อความเดิม “๓/๒๕๔๐” ขอแก้ไขเป็น “๖/๒๕๔๐”

- ผู้แทนกรมบัญชีกลางขอเพิ่มเติมข้อความในมติคณะกรรมการ เรื่องที่ ๓.๑๕ หน้า ๖๓ ข้อความเดิม “เห็นชอบตามที่เสนอ” แก้ไขเพิ่มเติมเป็น “เห็นชอบตามที่เสนอโดยมอบให้คณะอนุกรรมการ โครงการและการเงินกองทุนฯ เป็นผู้พิจารณารายละเอียดด้านการเงินของโครงการ ต่อไป”

มติคณะกรรมการ รับรองรายงานการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ ตามที่ได้มีการแก้ไข

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเพื่อพิจารณา

เรื่องที่ ๓.๑ การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

เรื่องเดิม ๑) มติคณะกรรมการครั้งที่ ๔/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๔ ให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองและกรมที่ดิน พิจารณาวางแนวทางปฏิบัติในการนำที่ดินสาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และมติคณะกรรมการครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ ให้กระทรวงมหาดไทย กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติ ในการพิจารณายกเลิกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ

๒) ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติ ตามหนังสือ ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕ โดยสรุปว่า กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการพิจารณาว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีสภาพความเป็นจริงอย่างไร ควรให้สภาตำบลซึ่งมีความใกล้ชิดพื้นที่เป็นผู้เสนอความเห็นเบื้องต้นต่อนายอำเภอ หากนายอำเภอเห็นว่าที่ดินอันเป็น

สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีพื้นที่น้อยลงและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ควรสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไปให้นายอำเภอในฐานะเป็นผู้ดูแลรักษาตรวจตราและซ่อมแซมสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยว่าที่ดินนั้น ประชาชนยังคงใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อยู่หรือควรสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป แล้วส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณาเพื่อขอความเห็นชอบ และต้องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นเสียก่อน

ส.ป.ก.ได้แจ้งแนวทางดังกล่าวให้ คปก.ทราบในคราวประชุม ครั้งที่ ๕/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๕ แล้ว

ข้อเท็จจริง ๑) ปัจจุบันมีหน่วยงานต่างๆ ยื่นขอใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินจำนวนมาก แต่ข้อเท็จจริงที่จะพิจารณาว่าที่ดินสาธารณประโยชน์นั้น พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วหรือไม่ ยังถือปฏิบัติแตกต่างกัน โดยกรมที่ดินมีความเห็นว่า เมื่อสภาพการหรือองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติว่า ที่สาธารณะแปลงใดพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ก็มีผลทำให้ที่ดินแปลงนั้นถอนสภาพทันที โดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และอยู่ในอำนาจของ ส.ป.ก.ที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยมิได้ปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทย

๒) มาตรา ๒๖(๑) แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใด ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก.มีอำนาจหน้าที่นำที่ดินนั้น มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

๓) ต่อมา คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นหนังสือ ที่ สร ๐๖๐๑/๑๘๓๐ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๒๕ ว่า ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวทันที โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนการพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเพียงใด นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นหรือไม่ เมื่อที่ดินใดเข้าลักษณะและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินนั้น

๔) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๓๐ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ เห็นว่าเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก.ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินที่ถูกถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพราะพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่พระราชกฤษฎีกากำหนด แต่ไม่เป็นการลบล้างอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่น

ความเห็น ส.ป.ก.

เนื่องจากมติ คปก. ครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ ให้กระทรวงมหาดไทย วางขั้นตอนแนวทางการที่พลเมืองเล็กใช้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ตามข้อ ๓) โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดข้อพิจารณากรณีพลเมืองเล็กใช้ว่า จะต้องพิจารณาอย่างใด ดังนั้น ส.ป.ก. มีความเห็นว่าตามมาตรา ๒๖(๑) พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ กำหนดให้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ พลเมืองเล็กใช้ร่วมกัน ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้ ฉะนั้น ส.ป.ก.จึงเป็นผู้อำนาจพิจารณา ข้อเท็จจริงว่าพลเมืองเล็กใช้หรือไม่ โดยอาศัยข้อมูลจากสภาพตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ และ จังหวัดซึ่งเป็นผู้ดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินในพื้นที่ เพื่อ ส.ป.ก.จะได้นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป หน่วยราชการอื่นๆ ซึ่งมีได้มีอำนาจตามกฎหมายและไม่ได้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องนี้ หนึ่ง กรณี ที่ดินสาธารณะประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว เป็นแปลงเล็กแปลงน้อยหรือไม่เหมาะสมกับการ ปฏิรูปที่ดิน เห็นควรมอบให้เป็นอำนาจของ ลธก.เป็นผู้พิจารณาว่าไม่ประสงค์จะใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไป ตามแนวทางการความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ตามข้อ ๔) โดยให้หน่วยงานที่ขอใช้ไปดำเนินการตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

คำขอ ขอแก้มติ คปก.ครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ วาระที่ ๕ เรื่องที่ ๕.๑ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดแนวทางการพิจารณายกเลิกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อนำมา ปฏิรูปที่ดิน โดยแก้ไขเป็น ส.ป.ก.เป็นผู้พิจารณาให้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่ซึ่งพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ ร่วมกันแล้ว โดยอาศัยความเห็นของสภาพตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ และจังหวัดและใช้อำนาจ ตามมาตรา ๒๖(๑) เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป และกรณีที่ที่ดินที่ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณ- ประโยชน์โดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหรือไม่เหมาะสมกับ การนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ให้ ลธก. เป็นผู้พิจารณาว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไป ตามแนวทางของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ตามข้อ ๔) โดยให้หน่วยงานที่ขอใช้ไปดำเนินการตามกฎหมายและ ระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

มติคณะกรรมการ ๑. อนุมัติแก้ไขมติ คปก. ครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ วาระที่ ๕ เรื่องที่ ๕.๑ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดแนวทางการพิจารณายกเลิกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน โดยแก้ไขเป็น ส.ป.ก. เป็นผู้พิจารณาให้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงใด เป็นที่ซึ่งพลเมืองเล็กใช้ ประโยชน์ร่วมกันแล้วโดยอาศัยความเห็นของสภาพตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ และจังหวัด ซึ่งเป็นความเห็นที่สอดคล้องต้องกันว่าพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นแล้ว และใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖(๑) เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป แต่ในกรณีที่มีความเห็นของหน่วยงานดังกล่าวไม่สอดคล้องกัน ให้นำ ข้อเท็จจริงในการพิจารณาของแต่ละหน่วยงานเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยต่อไป

๒. ที่ดินที่ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณประโยชน์ โดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดิน เป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย หรือไม่เหมาะสมกับการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้นำเสนอ คปก.พิจารณาว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไป

เรื่องที่ ๓.๒ ขอส่งมอบพื้นที่สร้างศูนย์ธรรมชาติศึกษาเขาใหญ่ และที่พักอาศัยพนักงานคืนบางส่วน

เรื่องเดิม ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตำบลหมูสี อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา เพื่อก่อสร้างศูนย์ธรรมชาติศึกษาเขาใหญ่ และที่พักอาศัย เนื้อที่ ๑๘๒-๐-๘๗ ไร่ โดยจ่ายค่าทดแทนคืนกลับเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินในอัตราไร่ละ ๘๐,๐๐๐ บาท (แปดหมื่นบาทถ้วน) เฉพาะในส่วนที่ทำให้เกิดรายได้แก่โครงการ คือ

- ศูนย์ธรรมชาติศึกษา	๘.๔๗	ไร่
- ส่วนพื้นที่นันทนาการ	๒๗.๖๐	ไร่
- ส่วนพื้นที่บริเวณที่พักแรมในลักษณะ CAMPING	๓.๙๔	ไร่
รวม	๔๐.๐๑	ไร่

เป็นเงินทั้งสิ้น ๓,๒๐๐,๘๐๐ บาท (สามล้านสองแสนแปดร้อยบาทถ้วน)

ต่อมา ททท. ได้ขอส่งมอบพื้นที่บางส่วนคืนจำนวนเนื้อที่ ๔๒-๐-๘๗ ไร่ เนื่องจากมีราษฎรผู้ยากไร้บ้านท่ามะปรังค์ ตำบลหมูสี อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองร้องขอที่ดินทำกิน และได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างจังหวัดนครราชสีมา, ททท., ตัวแทนราษฎร และ ส.ป.ก. เพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งผลการประชุมได้มีความเห็นชอบร่วมกันให้ ททท. ส่งคืนที่ดินจำนวนดังกล่าวให้ ส.ป.ก. เพื่อใช้แก้ไขปัญหาของราษฎรที่เดือดร้อนต่อไป และคณะกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้ให้ความเห็นชอบแล้วในการประชุม เมื่อวันที่ ๕

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องเพื่อทราบ

เรื่องที่ ๔.๑ รายงานผลการดำเนินงานตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน (กองทุนที่ดิน) ประจำเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๑

มติคณะกรรมการ รับทราบ

เรื่องที่ ๔.๒ รายงานผลการดำเนินงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปีงบประมาณ ๒๕๔๑ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ - ๓๐ เมษายน ๒๕๔๑)

มติคณะกรรมการ รับทราบ

เรื่องที่ ๔.๓ รายงานความก้าวหน้าของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปีงบประมาณ ๒๕๔๑ ช่วง ๒ ไตรมาสแรก (๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ - ๒๗ เมษายน ๒๕๔๑)

มติคณะกรรมการ รับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๕ เรื่องอื่นๆ

ประธานขอให้จัดการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๓/๒๕๔๑ ในวันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ เวลา ๑๔.๐๐ น.

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๐๐ น.

(ลงชื่อ) อภิชัย การุณยวนิช
 (นายอภิชัย การุณยวนิช)
 เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 กรรมการและเลขานุการ
 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(ลงชื่อ) กำธร เชื้อสุวรรณ
 (นายกำธร เชื้อสุวรรณ)
 นิติกร ๙ ชช.
 ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการกองคณะกรรมการ
 ปฏิรูปที่ดินและประสานราชการส่วนภูมิภาค
 ผู้ตรวจรายงานการประชุม

(ลงชื่อ) ศรีโรจน์ จิรวัดน์จรรยา
 (นายศรีโรจน์ จิรวัดน์จรรยา)
 เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖
 ผู้จัดรายงาน

(ลงชื่อ) สาวิตรี ชวนิตย์
 (นางสาวิตรี ชวนิตย์)
 เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๕
 ผู้จัดรายงาน

(สำเนา)

ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๑๖๕

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒ มีนาคม ๒๕๔๒

เรื่อง การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด

ด้วยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คณะกรรมการ) ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ดังนี้

๑. อนุมัติแก้ไขมติคณะกรรมการ ครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ วาระที่ ๕ เรื่องที่ ๕.๑ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดแนวทางการพิจารณยกเลิกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน โดยแก้ไขเป็นสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นผู้พิจารณาให้ได้ว่าข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงใด เป็นที่ซึ่งพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วโดยอาศัยความเห็นของสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ และจังหวัด ซึ่งเป็นความเห็นที่สอดคล้องต้องกันว่าพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว และใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖(๑) เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป แต่ในกรณีที่มีความเห็นของหน่วยงานดังกล่าวไม่สอดคล้องกัน ให้นำข้อเท็จจริงในการพิจารณาของแต่ละหน่วยงานเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยต่อไป

๒. ที่ดินที่ถูกถอนสภาพจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์ โดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย หรือไม่เหมาะสมกับการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินต่อไป

เนื่องจากปรากฏว่ามีที่สาธารณประโยชน์ที่จังหวัดได้นำเสนอไปยัง ส.ป.ก. เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ประสบปัญหาในแนวทางการปฏิบัติในการนำที่สาธารณประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมติคณะกรรมการ ครั้งที่ ๕/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ ซึ่งจะต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยให้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) ซึ่งมีมติในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๙ ว่าไม่สมควรที่จะแก้ไขการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวโดยวิธีการนำจัดประโยชน์โดยการจัดให้เช่า เพราะขณะนี้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) กำลังเสนอหลักเกณฑ์และแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเป็นระบบอยู่ แต่เมื่อได้มีการแก้ไขมติคณะกรรมการตามที่กล่าวข้างต้นโดยไม่ต้องขอความยินยอมจากกระทรวงมหาดไทย และระยะเวลาได้ล่วงเลยมาเป็นเวลานานแล้ว ส.ป.ก.ใคร่ขอให้จังหวัดพิจารณาว่ายังประสงค์จะนำที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วตามที่จังหวัดได้เคยเสนอไปยัง ส.ป.ก. มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ หากยังมีความประสงค์ ขอให้โปรดพิจารณา

ดำเนินการตามขั้นตอนตามมติคณะกรรมการที่กำหนด ทั้งนี้ ขอให้แนวทางปฏิบัติตามหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๓๒๘ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เรื่องการปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน มาใช้โดยอนุโลม เช่น ความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังคง ยืนยันที่จะนำที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันตามความเห็นเดิมของสภาตำบลหรือไม่ และนำเสนอ ไปยัง ส.ป.ก. เพื่อจักได้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ธีรวิทย์ สุพานิช
(นายธีรวิทย์ สุพานิช)

รองเลขาธิการ รักษาราชการแทนเลขาธิการ
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองนิติการ

โทร. ๐-๒๒๘๑-๒๙๓๑

โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๒๙๔๐

(สำเนา)



ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๒๓

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนรัชดาภิเษก กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐

๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔

เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน
เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด

อ้างถึง หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๒๖๓ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ที่ กษ ๑๒๐๕/๒๑๘๓ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาในกรณีที่ ส.ป.ก.พิจารณาไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ที่ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณประโยชน์เพื่อการปฏิรูปที่ดินต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ ๒/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ความโดยละเอียดแจ้งแล้วนั้น

เนื่องจากแนวทางการปฏิบัติของ ส.ป.ก. ในการพิจารณาในกรณีที่ ส.ป.ก.พิจารณาไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ที่ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณประโยชน์เพื่อการปฏิรูปที่ดินต่อไป มีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากขั้นตอนในการปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวยังไม่ชัดเจนและในบางขั้นตอนไม่สอดคล้องกับระเบียบและวิธีปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สมควรปรับปรุงแก้ไขแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น ส.ป.ก. จึงยกเลิกหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๒๖๓ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ เรื่องแนวทางปฏิบัติในการนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ในเขตปฏิรูปที่ดินที่พลเมืองเลิกใช้ร่วมกันในที่ดินแล้ว แยกเป็น ๒ กรณี ดังนี้

กรณีที่ ๑ การพิจารณานำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินนั้นแล้วมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

ในกรณีนี้ ส.ป.ก. จะพิจารณาในที่ดินที่มีความเหมาะสมต่อการนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลักเท่านั้น โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

การดำเนินการของ ส.ป.ก. จังหวัด (ในกรณีที่ ๑)

๑. สอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริง

๑.๑ ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ แปลงดังกล่าว สงวนหวงห้ามไว้ตั้งแต่เมื่อใด ผู้ใดประกาศสงวนหวงห้าม อาศัยบทกฎหมายใด เดิมใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างไร และพลเมืองเล็กใช้เมื่อใด เพราะเหตุใด

๑.๒ การเปลี่ยนแปลงสภาพของที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง หนอง บึง ถนน ทางเดิน ฯลฯ ได้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในลักษณะอย่างไร เช่น ตื่นเงิน โดยการถม หรือโดยธรรมชาติ

๑.๓ มติของสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล และความเห็นของอำเภอและจังหวัด จะต้องมีความเห็นสอดคล้องกันว่า พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว และให้นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

๒. ตรวจสอบความเหมาะสมในการนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์ของ ส.ป.ก. ดังนี้

๒.๑ ขนาดที่ดิน ประเภทที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ

๒.๒ สภาพการใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน และการถือครอง

๒.๓ ลักษณะภูมิประเทศ แหล่งน้ำ เส้นทางคมนาคม รวมถึงสภาพพื้นที่บริเวณใกล้เคียง

๒.๔ ความเหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมหรือด้านอื่นๆ ตามที่ คปก.เห็นสมควร

๓. รวบรวมหลักฐานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา

๓.๑ หลักฐานเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น เช่น ประกาศหวงห้าม ทะเบียนที่ดินที่สงวนหวงห้าม หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฯลฯ

๓.๒ แผนที่แสดงเขตที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ พร้อมแสดงขอบเขตที่ดินว่าส่วนใดทำประโยชน์อะไรบ้าง และแสดงขอบเขตส่วนที่จะถอนสภาพทั้งแปลง หรือบางส่วนให้ชัดเจน และที่ดินข้างเคียงตามหลักฐานแผนที่ โดยใช้มาตราส่วนที่เหมาะสมแก่การพิจารณา พร้อมทั้งแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน ๑/๕๐,๐๐๐ แสดงจุดที่ตั้งของที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ว่าอยู่บริเวณใดของเขตปฏิรูปที่ดิน

๓.๓ หลักฐานเกี่ยวกับการพิสูจน์การเลิกใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ เช่น มติของสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล บันทึกการสอบสวนของอำเภอ ความเห็นของอำเภอ และจังหวัด ฯลฯ

๔. เมื่อดำเนินการตามข้อ ๑-๓ แล้ว หาก ส.ป.ก.จังหวัด เห็นว่าที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ดังกล่าว มีความเหมาะสมต่อการนำมาปฏิรูปที่ดิน ให้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) พิจารณาให้ความเห็นชอบว่าที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ พลเมืองได้เลิกใช้ร่วมกันแล้ว และเห็นชอบให้นำมาปฏิรูปที่ดิน

๕. จัดส่งรายละเอียด ข้อ ๑-๔ พร้อมรูปถ่ายของแปลงที่ดิน ให้ ส.ป.ก.เพื่อพิจารณา

กรณี ๒ การพิจารณาในกรณีเมื่อมีส่วนราชการ มาขอให้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินนั้นแล้ว

ในกรณีนี้ ส.ป.ก. จะพิจารณาเฉพาะเมื่อมีส่วนราชการ มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ในราชการเท่านั้น โดยส่วนราชการที่ขอใช้ต้องเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดินและได้ยื่นคำขอใช้ที่ดินต่อกรมที่ดิน หรือจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้

ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

การดำเนินการของ ส.ป.ก.จังหวัด (ในกรณีที่ ๒)

ก. เมื่อมีทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ขอให้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. จังหวัดตรวจสอบว่า ทบวงการเมืองได้ดำเนินการยื่นคำขอใช้ที่ดินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ดังกล่าวข้างต้น แล้วหรือไม่ หากผู้ขอใช้ยังมิได้ดำเนินการให้ถูกต้อง ให้ ส.ป.ก.จังหวัด แจ้งให้ผู้ขอใช้ดำเนินการขอใช้ที่ดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามระเบียบฯ ดังกล่าวให้เรียบร้อยก่อน

ข. ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ประสานงานกับสำนักงานที่ดินจังหวัด และทบวงการเมืองผู้ขอใช้ที่ดินว่า ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ แปลงที่มีการขอใช้ได้มีการพิสูจน์ว่าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วหรือไม่ โดยให้ ส.ป.ก.จังหวัดพิจารณาจากเอกสารหลักฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(๑) มติขององค์การบริหารส่วนตำบล เห็นชอบให้ถอนสภาพที่ดินจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ เนื่องจากพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วและเห็นชอบให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินได้โดยมีการระบุจำนวนเนื้อที่ที่ถอนสภาพ และเนื้อที่ที่ให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ด้วย

(๒) ความเห็นของอำเภอ และความเห็นของจังหวัด ในเรื่องการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ แปลงที่มีการขอใช้

ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว จะต้องมีความเห็นสอดคล้องกันว่าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว หากปรากฏว่าที่ดินที่ทบวงการเมืองขอใช้ดังกล่าวยังมิได้มีการพิสูจน์ว่าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น ให้ ส.ป.ก.จังหวัด แจ้งสำนักงานที่ดินจังหวัด และ/หรือทบวงการเมืองผู้ขอใช้ให้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นก่อน และให้แจ้งแนวทางปฏิบัติของ ส.ป.ก.ให้สำนักงานที่ดินจังหวัด ได้ทราบด้วยว่า ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ แปลงใดที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน หากยังมิได้มีการพิสูจน์ว่าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ส.ป.ก.ไม่มีอำนาจที่จะแจ้งไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินต่อไป จนกว่าที่ดินแปลงนั้นจะได้มีการพิสูจน์การเลิกใช้ที่ดินร่วมกันจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นแล้ว ทั้งนี้ แนวทางการปฏิบัติในเรื่องนี้ ส.ป.ก.ได้มีหนังสือแจ้งให้กรมที่ดินได้ทราบแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือ ส.ป.ก.ที่ กษ ๑๒๐๕/๒๑๘๓ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๔ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

ค. เมื่อที่ดินแปลงที่ขอใช้ได้มีการพิสูจน์ว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันตามขั้นตอนในข้อ ข. แล้ว ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบสภาพที่ดินว่ามีความเหมาะสมต่อการนำมาปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ที่ดินตั้งอยู่ในเขตดำเนินการ หรือนอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. รวมทั้งในรายงานสภาพที่ดินในปัจจุบันด้วยว่ามีการถือครองและมีการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างไรบ้าง หากมีการก่อสร้างแล้ว ให้รายงานรายละเอียดการใช้พื้นที่มีอยู่อย่างใดบ้าง และรวบรวมเอกสารหลักฐานเช่นเดียวกับแนวทางการดำเนินการของ ส.ป.ก.จังหวัด ในกรณีที่ ๑. (ข้อ ๓)

ง. เมื่อดำเนินการตามข้อ ก-ค แล้ว หาก ส.ป.ก.จังหวัด เห็นว่าที่ดินที่ทบวงการเมือง มาขอใช้ มีสภาพไม่เหมาะสมต่อการนำมาปฏิรูปที่ดิน ให้นำเสนอ คปจ. พิจารณาให้ความเห็นชอบว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ พลเมืองได้เลิกใช้ร่วมกันแล้ว และเห็นชอบว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ เพื่อการปฏิรูปที่ดินต่อไป เฉพาะในส่วนที่ทบวงการเมือง ขอใช้ประโยชน์ตามข้อ ก. โดยในการนำเสนอ คปจ. เพื่อขอความเห็นชอบนั้น ส.ป.ก.จังหวัด จะต้องระบุขอบเขตที่ดิน และจำนวนเนื้อที่ที่ไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินต่อไปให้ชัดเจน ตามหลักฐานแผนที่ของกรมที่ดิน

จ. จัดส่งรายละเอียด ข้อ ก.-ง. พร้อมรูปถ่ายของแปลงที่ดิน ให้ ส.ป.ก. เพื่อพิจารณา

การพิจารณาของ ส.ป.ก.

๑. พิจารณาดำเนินการรวบรวมข้อมูลและศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ที่ได้รับจากจังหวัด หากได้ความว่าที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ พลเมืองเล็กใช้ร่วมกันแล้วจะนำรายละเอียดพร้อมความเห็นเสนอ คปก. เพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

๒. เมื่อ คปก.พิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ เหมาะสมต่อการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน คปก.จะพิจารณาอนุมัติให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป

๓. ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ที่ คปก.อนุมัติให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้วตามข้อ ๒. ในกรณีมีทบวงการเมืองมาขอใช้ประโยชน์ในที่ดิน ให้ทบวงการเมืองที่ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นมายื่นคำขอใช้ประโยชน์ในที่ดินกับ ส.ป.ก.ตามระเบียบ คปก.ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก.พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖

๔. การพิจารณาว่าที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ แปลงใดพลเมืองเล็กใช้ร่วมกันแล้ว แต่ไม่เหมาะสมต่อการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน คปก. จะเป็นผู้พิจารณาว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไป ทั้งนี้ในการไม่ประสงค์นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น ส.ป.ก.มีเงื่อนไขเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการเท่านั้น โดย ส.ป.ก.จะพิจารณาดำเนินการดังนี้

๔.๑ กรณีทบวงการเมือง ใช้ประโยชน์ทั้งแปลง ส.ป.ก. จะพิจารณานำเสนอ คปก. ไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินทั้งแปลง

๔.๒ กรณีทบวงการเมือง ใช้ประโยชน์บางส่วน ส.ป.ก. จะพิจารณานำเสนอ คปก. ไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน เฉพาะส่วนที่ใช้ประโยชน์เท่านั้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ไพศาล กุลลัษรรัตน์

(นายไพศาล กุลลัษรรัตน์)

เลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองนิติการ

โทร. ๐-๒๒๘๑-๒๙๐๔

โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๒๙๔๐

(สำเนา)



ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๓๐๖

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๔

เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจแนวทางปฏิบัติในกรณีเมื่อมีส่วนราชการ มาขอใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด

อ้างถึง หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๒๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔
สิ่งที่ส่งมาด้วย แผนภูมิแสดงขั้นตอนการพิจารณาในกรณีเมื่อมีส่วนราชการมาขอใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของ
แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ร่วมกันในที่ดินแล้ว เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ถือปฏิบัติแยกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่ ๑ การพิจารณานำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินนั้นแล้วมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินและกรณีที่ ๒ การพิจารณาในกรณีเมื่อมีส่วนราชการมาขอใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินนั้นแล้ว โดย ส.ป.ก. ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการของ ส.ป.ก.จังหวัดและการรวบรวมหลักฐาน เสนอ ส.ป.ก. เพื่อพิจารณาต่อไป ความโดยละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

เนื่องจากแนวทางปฏิบัติ ในกรณีที่ ๒ มีปัญหาในทางปฏิบัติ การพิจารณาและการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงของ ส.ป.ก.จังหวัด เกี่ยวกับการเลิกใช้ที่ดินก่อนส่งเรื่องให้ ส.ป.ก.เพื่อพิจารณานำเสนอคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและเอกสารหลักฐานที่ส่งให้ ส.ป.ก.พิจารณา ยังไม่สามารถที่จะสรุปเสนอ คปก. เพื่อพิจารณาได้ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาของ ส.ป.ก.จังหวัด ในกรณีเมื่อมีส่วนราชการมาขอใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ในเขตปฏิรูปที่ดินถือปฏิบัติไปในแนวทาง เดียวกัน ส.ป.ก. จึงขอชักซ้อมความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติในกรณีดังกล่าวตามหนังสือที่อ้างถึง รวมทั้งจัดทำ แผนภูมิแสดงขั้นตอนการพิจารณาในกรณีเมื่อมีส่วนราชการมาขอใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ในเขต ปฏิรูปที่ดิน ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ ส.ป.ก.จังหวัด สามารถเข้าใจได้โดยง่ายและถือปฏิบัติไปใน ทางเดียวกันโดยตลอด ดังนี้

๑. การตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับแปลงที่ดิน ส.ป.ก.จังหวัด จะต้องรวบรวมเอกสารหลักฐาน ดังนี้

๑.๑ ประวัติความเป็นมาของที่ดินที่จะขอใช้ประโยชน์ และหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินแต่ละแปลง เช่น ประกาศหวงห้าม ทะเบียนที่ดินที่สงวนหวงห้าม หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฯลฯ

๑.๒ แผนที่แสดงขอบเขตที่ดิน พร้อมแสดงขอบเขตส่วนที่ผู้ขอใช้จะขอใช้ทั้งแปลง หรือบางส่วน โดยระบุจำนวนเนื้อที่ที่จะขอใช้ และเนื้อที่คงเหลือให้ชัดเจนและที่ดินข้างเคียงตามหลักฐานแผนที่ของช่างกรมที่ดิน

๑.๓ แผนที่ภูมิประเทศแสดงจุดที่ตั้งที่ดินแปลงที่ขอใช้ มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ โดยให้แสดงตำแหน่งแนวเขตบริเวณขอใช้ที่ดิน

๑.๔ แผนผังแสดงบริเวณและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่ขอใช้

๒. การตรวจสอบเกี่ยวกับการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดิน

ขั้นตอนในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินแล้วหรือไม่ ให้สำนักงานที่ดินจังหวัด และผู้ขอใช้เป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ ส.ป.ก.จังหวัด เพื่อใช้สำหรับประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ มติของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ความเห็นของอำเภอ และจังหวัด จะต้องชัดเจนในเรื่องของการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินและการให้ทบวงการเมืองขอใช้ที่ดิน และจำนวนเนื้อที่ที่ขอใช้จะต้องชัดเจนด้วย ทั้งนี้ขั้นตอนในการพิสูจน์ว่าพลเมืองได้เลิกใช้ร่วมกันแล้วหรือไม่ เป็นเรื่องที่สำคัญมาก เนื่องจากที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า พลเมืองยังใช้ประโยชน์ร่วมกัน อำนาจในการดูแลที่ดินยังคงเป็นของอำเภอ และ ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจที่จะนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ รวมทั้งไม่มีอำนาจแจ้งไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น จึงขอให้ ส.ป.ก.จังหวัดพิจารณาในเรื่องนี้ด้วยความรอบคอบ ก่อนนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เพื่อพิจารณา

๓. การตรวจสอบสภาพที่ดิน

เมื่อได้มีการพิสูจน์ว่าที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน และ ส.ป.ก.จังหวัด ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเบื้องต้นแล้ว ส.ป.ก.จังหวัดจะต้องตรวจสอบสภาพที่ดินว่ามีความเหมาะสมต่อการนำมาปฏิรูปที่ดินหรือไม่ โดยตรวจสอบสภาพการถือครองและการทำประโยชน์ในที่ดินในปัจจุบันและหากทบวงการเมืองได้เข้าใช้ประโยชน์ โดยได้มีการก่อสร้างแล้วให้แจ้งรายละเอียดของสิ่งปลูกสร้างพร้อมด้วยรูปถ่ายแปลงที่ดิน เนื่องจากในการนำเสนอ คปจ.เพื่อพิจารณาจะต้องมีรูปถ่ายแบบประกอบในการประชุมด้วย และหากปรากฏจากการตรวจสอบสภาพที่ดินที่ทบวงการเมืองขอใช้มีสภาพไม่เหมาะสมต่อการนำมาปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก.จังหวัด นำเสนอ คปจ. เพื่อพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

๔. การนำเสนอ คปจ. เพื่อพิจารณา

ในการเสนอ คปจ.เพื่อขอความเห็นชอบนั้น ส.ป.ก.จังหวัด จะต้องเสนอ คปจ. ในประเด็นว่าที่ดินพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินแล้ว แต่ไม่เหมาะสมต่อการนำมาปฏิรูปที่ดินและเห็นชอบว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ เพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไป เฉพาะในส่วนที่ทบวงการเมืองขอใช้ประโยชน์ในราชการเท่านั้น ในกรณีขอใช้ที่ดินไม่เต็มแปลง จะต้องระบุตำแหน่งขอบเขตที่ดิน และจำนวนเนื้อที่ที่ชัดเจนลงในรูปแบบแปลงที่ดินตามหลักฐานแผนที่ของกรมที่ดิน ทั้งนี้ ส.ป.ก.จังหวัด ต้องตรวจสอบเนื้อที่ที่ขอใช้ให้ถูกต้องตรงกันกับเนื้อที่ของช่างกรมที่ดินด้วย

ดังนั้น หากในกรณีที่ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนแนวทางปฏิบัติดังกล่าว หรือเอกสารหลักฐานที่ส่งให้ ส.ป.ก. พิจารณา ยังไม่ชัดเจนที่จะนำเสนอ คปจ.เพื่อพิจารณาได้ ส.ป.ก.จะส่งเรื่องการขอใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ คืนให้จังหวัดพร้อมแจ้งสาเหตุให้ทราบ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดปัญหางานค้างพิจารณา และเพื่อให้ ส.ป.ก. จังหวัด ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตามขั้นตอนก่อน และส่งเรื่องการขอใช้ที่ดินให้ ส.ป.ก. พิจารณาเพื่อนำเสนอ คปจ.พิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ไพศาล กุลลัษรรัตน์

(นายไพศาล กุลลัษรรัตน์)

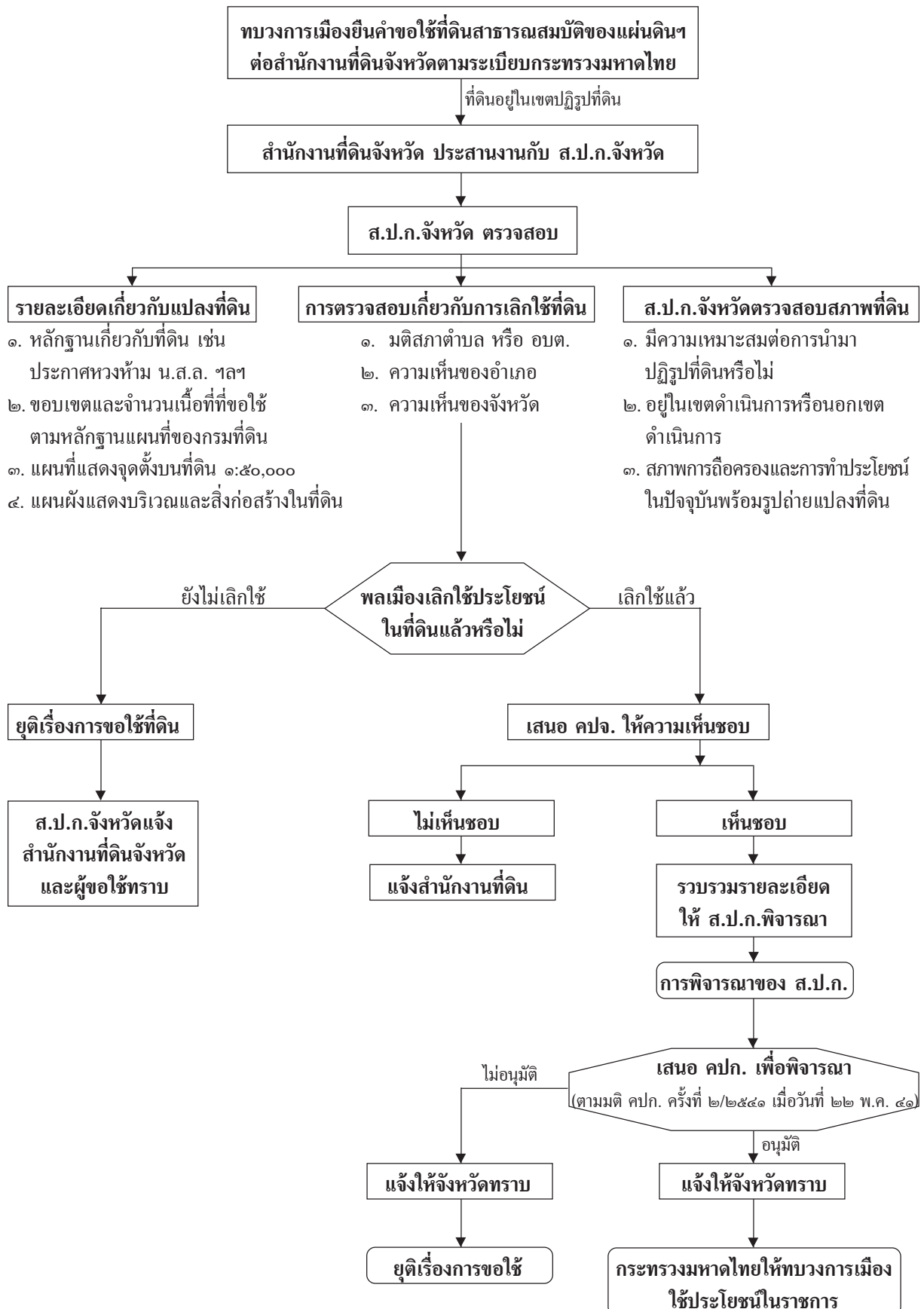
เลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองนิติการ

โทร. ๐-๒๒๘๑-๒๙๐๔

โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๒๙๔๐

แผนภูมิแสดงขั้นตอนการพิจารณาในกรณีเมื่อมีส่วนราชการมาขอใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ
ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๒๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ (ในกรณีที่ ๒)



(สำเนา)



ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๓๒๘

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน
เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด

ด้วยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ ๒/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ได้กำหนดวิธีการในการที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๒๖ (๑) โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวมีความชัดเจนในทางปฏิบัติ จึงขอชักชวนแนวทาง ดังนี้

(ก) เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ เมื่อ ส.ป.ก. พิสูจน์ให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินสาธารณะแปลงใดพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว โดยมีขั้นตอน ดังนี้

การดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

๑) สอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริง

๑.๑ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ แปลงดังกล่าว สงวนหวงห้ามไว้ตั้งแต่เมื่อใด ผู้ใดประกาศสงวนหวงห้าม อาศัยบทกฎหมายใด เดิมใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างไร และพลเมืองเลิกใช้เมื่อใด เพราะเหตุใด

๑.๒ ทางน้ำ หนอง บึง ฯลฯ ประชาชนได้ใช้ประโยชน์อย่างใดร่วมกันมา มีสภาพดินเนินหรือไม่เพียงใด การดินเนินได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะอย่างไร เช่น ดินเนินโดยการถม หรือโดยธรรมชาติ

๑.๓ ถนน ทางเดินนั้น เกิดขึ้นอย่างไร คือ โดยเจ้าของอุทิศให้ หรือโดยปริยาย หรืออย่างไร ทางเส้นนี้เริ่มจากที่ใด ใช้กันอย่างไร เป็นทางซึ่งสาธารณะชนใช้ หรือใช้เฉพาะเจ้าของที่ดินในละแวกนั้น

๑.๔ ที่ชายตลิ่ง ชายเลน หาดทรายนั้น น้ำท่วมถึงปกติเพียงใด ท่วมถึงทุกปีหรืออย่างไร เป็นระยะเวลานานเท่าใด อยู่ในเขตคันตลิ่งหรือไม่ ประชาชนได้ใช้เป็นทางจราจรอย่างไร หรือไม่

๑.๕ ความเห็นของสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ และจังหวัดเกี่ยวกับการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ แปรลงดังกล่าว รวมทั้งเห็นชอบหรือไม่ในการที่จะนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

๑.๖ ความเห็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวพลเมืองมิได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว หรือมีราษฎร หรือส่วนราชการอื่นเข้าใช้ประโยชน์เพื่อกิจการใด

๒. ตรวจสอบความเหมาะสมในการนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์ของ ส.ป.ก. ดังนี้

๒.๑ ขนาดที่ดิน ประเภทที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ

๒.๒ สภาพการใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน และการถือครอง

๒.๓ ลักษณะภูมิประเทศ, แหล่งน้ำ, เส้นทางคมนาคม รวมถึงสภาพพื้นที่บริเวณใกล้เคียง

๒.๔ ความเหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม หรือด้านอื่นๆ ตามที่ คปจ.เห็นสมควร

๓. รวบรวมหลักฐานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา

๓.๑ หลักฐานเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น เช่น ประกาศหวงห้าม, ทะเบียนที่ดินที่สงวนหวงห้าม, หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฯลฯ

๓.๒ แผนที่แสดงเขตที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ พร้อมแสดงขอบเขตที่ดินที่จะถอนสภาพทั้งแปลง หรือบางส่วน และที่ดินข้างเคียง ตามหลักฐานแผนที่ โดยใช้มาตราส่วนที่เหมาะสมแก่การพิจารณา พร้อมทั้งแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ แสดงจุดที่ตั้งของที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ว่าอยู่บริเวณใดของเขตปฏิรูปที่ดิน

๔. จัดส่งรายละเอียด ๑-๓ ให้ ส.ป.ก. เพื่อพิจารณา

การพิจารณานำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ในเขตปฏิรูปที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการ

๑) พิจารณาดำเนินการรวบรวมข้อมูลและศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ที่ได้รับจากจังหวัด หากได้ความว่าที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ แปรลงใดพลเมืองเลิกใช้ร่วมกันแล้วจะนำรายละเอียดพร้อมความเห็นเสนอ คปจ.เพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

๒) เมื่อ คปจ.พิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ แปรลงใดพลเมืองเลิกใช้ร่วมกันแล้ว และเหมาะสมต่อการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน คปจ.จะพิจารณาอนุมัติให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป

กรณี คปจ.พิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ แปรลงใดพลเมืองเลิกใช้ร่วมกันแล้ว แต่ไม่เหมาะสมต่อการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน คปจ.จะเป็นผู้พิจารณาว่าไม่ประสงค์จะใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินต่อไป

๓) การถอนสภาพที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ให้มีผลเป็นการถอนสภาพ ตั้งแต่วันที่สภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว

๔) กรณีที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ แปลงโฉนดเมืองเล็กใช้ประโยชน์ แต่สภาพตำบล อำเภอ จังหวัด หรือ ส.ป.ก. มีความเห็นขัดแย้งกัน ส.ป.ก.จะไม่พิจารณานำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จนกว่าจะมีความเห็นจากคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ข) กรณีที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และปัจจุบันยังคงใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ จะต้องปรากฏว่าได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อุดร ขจรเวหาศน์

(นายอุดร ขจรเวหาศน์)

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองนิติการ

โทร. ๐-๒๒๘๑-๒๙๐๔

โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๒๙๔๐

(สำเนา)



ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๖๒๓

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด

อ้างถึง ๑. มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๒/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑
๒. หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๓๒๘ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

ตามหนังสือที่อ้างถึง ๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ได้กำหนดแนวทางในการที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ดังนี้

๑. ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้พิจารณาให้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงใด เป็นที่ซึ่งพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วโดยอาศัยความเห็นของสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ และจังหวัด ซึ่งเป็นความเห็นที่สอดคล้องต้องกันว่าพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว และใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖ (๑) เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป แต่ในกรณีที่มีความเห็นของหน่วยงานดังกล่าวไม่สอดคล้องกัน ให้นำข้อเท็จจริงในการพิจารณาของแต่ละหน่วยงานเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อวินิจฉัยต่อไป

๒. ที่ดินที่ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณประโยชน์ โดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย หรือไม่เหมาะสมกับการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้นำเสนอ คปก. พิจารณาว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินต่อไป

และตามหนังสือที่อ้างถึง ๒ ส.ป.ก. ได้วางแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน โดย ส.ป.ก. ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ในการพิจารณาข้อเท็จจริงว่าพลเมืองได้เล็กใช้ร่วมกันในที่ดินหรือไม่ การตรวจสอบความเหมาะสมในการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และการรวบรวมหลักฐานเพื่อนำเสนอ คปก. พิจารณาต่อไป ความโดยละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ในแต่ละจังหวัดเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น ส.ป.ก. จึงขอชักชวนความเข้าใจในการปฏิบัติตามที่อ้างถึง ๑) และ ๒) ดังนี้

๑. การพิจารณานำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ในเขตปฏิรูปที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จะพิจารณาในที่ดินที่มีความเหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมเป็นประเด็นหลัก ในกรณีมีหน่วยงานของรัฐมาขอใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. จะนำที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดิน และให้หน่วยงานที่ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นมายื่นคำขอใช้ประโยชน์ในที่ดินกับ ส.ป.ก. ตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๖

ในการตรวจสอบว่าที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ แปลงใด พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ส.ป.ก. จังหวัดจะต้องตรวจสอบสภาพพื้นที่ที่แปลงเพื่อให้ทราบว่าในปัจจุบันพื้นที่แปลงที่ได้มีการตรวจสอบดังกล่าวมีพื้นที่ส่วนใดบ้างที่พลเมืองเล็กใช้ร่วมกันหรือได้เปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว เพื่อที่ ส.ป.ก. จะได้นำมาเป็นข้อมูลในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในคราวเดียวกัน โดย ส.ป.ก. จังหวัดต้องแสดงขอบเขตที่ดินว่าส่วนใดทำประโยชน์อะไรบ้างและแสดงขอบเขตส่วนที่จะถอนสภาพให้ชัดเจนโดยให้ ส.ป.ก. จังหวัดประสานงานกับสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ และจังหวัด ทั้งนี้มติของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลและความเห็นของอำเภอ และจังหวัด จะต้องมีความเห็นสอดคล้องกันว่า พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว และเห็นสมควรให้นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และให้ ส.ป.ก. จังหวัด นำเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีมติเห็นชอบให้นำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วย

๒. สำหรับวิธีการในข้อที่ ๒ ของมติ คปก. ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ในกรณีที่ที่ดินที่ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณประโยชน์โดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหรือไม่เหมาะสมกับการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ให้นำเสนอ คปก. พิจารณาว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไปนั้น การดำเนินการดังกล่าวจะใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างมากเท่านั้น เนื่องจากการเพิกถอนที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว สมควรจะเป็นเรื่องของ การนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง การแจ้งไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไปนั้น มีชีวิตอยู่ประสงค์ของ ส.ป.ก. ดังนั้น จึงขอให้ ส.ป.ก. จังหวัดพิจารณาในเรื่องนี้ด้วยความรอบคอบ ซึ่ง ส.ป.ก. จะได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติในการให้ ส.ป.ก. จังหวัดถือปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาไม่ประสงค์จะนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดินต่อไป ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ และเมื่อแล้วเสร็จ จะได้แจ้งให้ทราบต่อไป

อนึ่ง ในกรณีที่ส่วนราชการได้ขอใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ในเขตปฏิรูปที่ดินและได้ทำหนังสือแจ้งให้ ส.ป.ก. พิจารณาว่าประสงค์จะใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ เพื่อการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ และ ส.ป.ก. ได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้ ส.ป.ก. จังหวัด พิจารณาดำเนินการตามหนังสือเวียนที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๑๒๘

ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง
ใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน นั้น ในการนี้ขอให้ ส.ป.ก.จังหวัดได้นำแนวทางปฏิบัติตามหนังสือเวียนฉบับนี้ ถือปฏิบัติ
ต่อไปด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อุดร ขจรเวชาศน์

(นายอุดร ขจรเวชาศน์)

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองนิติการ

โทร. ๐-๒๒๘๑-๒๙๐๔

โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๒๙๔๐

(สำเนา)



ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๖๒๓

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๓ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด

- อ้างถึง ๑. มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑
๒. หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๖๒๔ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑
๓. หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๖๒๓ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๒

ตามหนังสือที่อ้างถึง ๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ได้กำหนดแนวทางในการที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และตามหนังสือที่อ้างถึง ๒ ส.ป.ก.ได้วางแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน โดย ส.ป.ก.ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ในการพิจารณาข้อเท็จจริงว่าพลเมืองได้เลิกใช้ร่วมกันในที่ดินหรือไม่ และตามหนังสือที่อ้างถึง ๓ ส.ป.ก.ได้ซักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยหนังสือดังกล่าว ส.ป.ก.ได้แจ้งให้ ส.ป.ก.จังหวัดทราบว่าการนำเสนอ คปก.พิจารณาว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไปนั้น ส.ป.ก.จะได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการให้ ส.ป.ก.จังหวัดถือปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาไม่ประสงค์จะนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดินต่อไป ความโดยละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

เนื่องจากแนวทางการปฏิบัติของ ส.ป.ก.เกี่ยวกับการนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และการพิจารณาในกรณีที่ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ที่ถูกถอนสภาพมาปฏิรูปที่ดินตลอดไป ตามหนังสืออ้างถึง ๒ และ ๓ ดังกล่าวข้างต้น มีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากขั้นตอนในการปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับระเบียบและวิธีปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ส.ป.ก. จึงยกเลิกหนังสือ ส.ป.ก.ที่ กษ ๑๒๐๕/ส ๖๒๔ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ เรื่อง แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๖๒๓ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๒ เรื่อง ซักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน และกำหนดแนวทางปฏิบัติในการ

นำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณา ในกรณีที่ ส.ป.ก. พิจารณาไม่ประสงค์จะนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ที่ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณประโยชน์มาปฏิรูปที่ดินต่อไป เพื่อให้เป็นไปตามมติ คปก. ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ การพิจารณานำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินนั้นแล้ว มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

ส.ป.ก.จะพิจารณาในที่ดินที่มีความเหมาะสมต่อการนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลัก เท่านั้น โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

การดำเนินการของ ส.ป.ก.จังหวัด (ในกรณีข้อ ๑)

๑. สอดส่องให้ได้ข้อเท็จจริง

๑.๑ ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ แปลงดังกล่าว สงวนหวงห้ามไว้ตั้งแต่เมื่อใด ผู้ใด ประกาศสงวนหวงห้าม อาศัยบทกฎหมายใด เดิมใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างไร และพลเมืองเลิกใช้เมื่อใด เพราะเหตุใด

๑.๒ การเปลี่ยนแปลงสภาพของที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง หนอง บึง ถนน ทางเดิน ฯลฯ ได้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันในลักษณะอย่างไร เช่น ดินเลนโดยการถม หรือโดยธรรมชาติ

๑.๓ มติของสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล และความเห็นของอำเภอและจังหวัด จะต้องมีความเห็นสอดคล้องกันว่า พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว และให้นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และให้ ส.ป.ก.จังหวัดนำเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) มีมติเห็นชอบให้นำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ มาปฏิรูปที่ดินด้วย

๒. ตรวจสอบความเหมาะสมในการนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามหลักเกณฑ์ของ ส.ป.ก. ดังนี้

๒.๑ ขนาดที่ดิน ประเภทที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ

๒.๒ สภาพการใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน และการถือครอง

๒.๓ ลักษณะภูมิประเทศ แหล่งน้ำ เส้นทางคมนาคม รวมถึงสภาพพื้นที่บริเวณใกล้เคียง

๒.๔ ความเหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม หรือด้านอื่นๆ ตามที่ คปก. เห็นสมควร

๓. รวบรวมหลักฐานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา

๓.๑ หลักฐานเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น เช่น ประกาศหวงห้าม ทะเบียนที่ดินที่สงวนหวงห้าม หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฯลฯ

๓.๒ แผนที่แสดงเขตที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ พร้อมแสดงขอบเขตที่ดินว่าส่วนใด ทำประโยชน์อะไรบ้าง และแสดงขอบเขตส่วนที่จะถอนสภาพทั้งแปลง หรือบางส่วนให้ชัดเจนและที่ดินข้างเคียง ตามหลักฐานแผนที่ โดยใช้มาตราส่วนที่เหมาะสมแก่การพิจารณา พร้อมทั้งแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน ๑/๕๐,๐๐๐ แสดงจุดที่ตั้งของที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ว่าอยู่บริเวณใดของเขตปฏิรูปที่ดิน

๓.๓ หลักฐานเกี่ยวกับการเลิกใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ เช่น มติของสภาตำบล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล บันทึกการสอบสวนของอำเภอ ฯลฯ รวมทั้งมติ คปจ. ตาม ๑.๓

๔. จัดส่งรายละเอียด ๑-๓ ให้ ส.ป.ก. เพื่อพิจารณา

ในข้อ ๒. ในกรณีที่ดินที่ถูกถอนสภาพจากเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ โดยผลของ พระกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย หรือไม่เหมาะสมกับการนำที่ดินมาดำเนินการ ปฏิรูปที่ดิน ให้นำเสนอ คปก.พิจารณาว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไป

ส.ป.ก.จะพิจารณาเฉพาะกรณีเมื่อมีส่วนราชการ มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ในราชการโดยมี หลักเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

ส่วนราชการ ที่ขอใช้ต้องเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน และได้ยื่นคำขอใช้ที่ดิน ต่อกรมที่ดิน หรือจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ และได้รับการพิจารณาอนุมัติในหลักการให้ใช้ที่ดินตามข้อ ๙ ตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ไว้แล้ว

การดำเนินการของ ส.ป.ก.จังหวัด (ในกรณีข้อ ๒)

ก. เมื่อมีทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ขอใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ให้ ส.ป.ก.จังหวัดตรวจสอบว่า ทบวงการเมืองฯ ที่ขอใช้ที่ดินดังกล่าว ได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และได้รับการพิจารณาอนุมัติในหลักการให้ใช้ที่ดินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ ๙ แล้ว หรือไม่ หากทบวงการเมืองฯ ที่ขอใช้ยังมิได้ดำเนินการให้ถูกต้อง ให้ ส.ป.ก.จังหวัด แจ้งให้ทบวงการเมืองฯ ที่ขอใช้ ดำเนินการให้เรียบร้อยก่อน

ข. เมื่อทบวงการเมืองฯ ที่ขอใช้ที่ดิน ได้ดำเนินการตามข้อ ก. แล้ว ให้ ส.ป.ก.จังหวัดดำเนินการ ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วและมีความ เหมาะสมต่อการนำมาปฏิรูปที่ดินหรือไม่ พร้อมรวบรวมหลักฐานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตามแนวทางการ ดำเนินการของ ส.ป.ก.จังหวัด (ในกรณีข้อ ๑) ดังกล่าวข้างต้น

ค. ให้ ส.ป.ก.จังหวัด รายงานด้วยว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ที่ทบวงการเมืองฯ มาขอ ใช้นั้น ปัจจุบันได้มีการก่อสร้างแล้วหรือไม่ หากมีการก่อสร้างแล้ว ให้แจ้งรายละเอียดด้วยว่า ก่อสร้างมาตั้งแต่เมื่อใด แล้วเสร็จเมื่อใด รายละเอียดการใช้พื้นที่มีอย่างไรบ้าง

ง. เมื่อดำเนินการตาม ข้อ ก.-ค. แล้ว ให้นำเสนอ คปก.พิจารณาให้ความเห็นชอบว่าไม่ประสงค์ จะนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตลอดไป ทั้งนี้เพื่อให้ทบวงการเมืองฯ ที่ขอใช้ ประโยชน์ตามข้อ ก. ใช้ประโยชน์ในราชการเท่านั้น

จ. จัดส่งรายละเอียด ข้อ ก.-ง. ให้ ส.ป.ก. เพื่อพิจารณา

การพิจารณาของ ส.ป.ก.

๑. พิจารณาดำเนินการรวบรวมข้อมูลและศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของ แผ่นดินฯ ที่ได้รับจากจังหวัด หากได้ความว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ พลเมืองเลิกใช้ร่วมกันแล้วจะนำ รายละเอียดพร้อมความเห็นเสนอ คปก. เพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

๒. เมื่อ คปก. พิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ เหมาะสมต่อการนำมา ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน คปก.จะพิจารณาอนุมัติให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป

๓. ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ที่ คปก.อนุมัติให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว ตามข้อ ๓ ในกรณีมีทบวงการเมืองฯมาขอใช้ประโยชน์ในที่ดิน ให้ทบวงการเมืองฯ ที่ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นมายื่นคำขอใช้ประโยชน์ในที่ดินกับ ส.ป.ก.ตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก.พิจารณาอนุมัติการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖

๔. การพิจารณาว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ แปลงโฉนดเมืองเล็กใช้ร่วมกันแล้ว แต่ไม่เหมาะสมต่อการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน คปก.จะเป็นผู้พิจารณาว่าไม่ประสงค์จะใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไป ทั้งนี้ในการไม่ประสงค์นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น ส.ป.ก.มีเงื่อนไขเพื่อให้ทบวงการเมืองฯ ใช้ประโยชน์ในราชการเท่านั้น โดย ส.ป.ก.จะพิจารณาดำเนินการดังนี้

๔.๑ กรณีทบวงการเมืองฯ ใช้ประโยชน์ทั้งแปลง ส.ป.ก.จะพิจารณานำเสนอ คปก.ไม่ประสงค์นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั้งแปลง

๔.๒ กรณีทบวงการเมืองฯ ใช้ประโยชน์บางส่วน ส.ป.ก. จะพิจารณานำเสนอ คปก. ไม่ประสงค์นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เฉพาะส่วนที่ใช้ประโยชน์เท่านั้น

๕. การถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ให้มีผลเป็นการถอนสภาพ ตั้งแต่วันที่สภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล มีมติว่าพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อุดร ขจรเวหาศน์

(นายอุดร ขจรเวหาศน์)

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองนิติการ

โทร. ๐-๒๒๘๑-๒๙๐๔

โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๒๙๔๐

(สำเนา)



ที่ มท ๐๓๑๐.๑/ว ๔๔๒๐

กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐

เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕
จำนวน ๑ ฉบับ

ตามหนังสือที่อ้างถึง ได้แจ้งแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเฉพาะที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันของนายอำเภอ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาเพื่อทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติตามสิ่งที่ส่งมาด้วยแล้ว นั้น

เนื่องจากกรมที่ดิน ได้ขอหารือว่า กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองได้กำหนดหลักเกณฑ์ ในการพิจารณาการเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินไว้ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕ ข้อ ๔ ว่า ควรให้สภาตำบลเสนอความเห็นเบื้องต้นต่อ นายอำเภอ ก่อน หากนายอำเภอเห็นว่า ควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันต่อไป ก็ให้พิจารณาและวินิจฉัยว่า ประชาชนยังใช้ประโยชน์อยู่หรือควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันต่อไป แล้วส่งให้จังหวัดพิจารณาและต้องให้ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเสียก่อน แต่ตามหลักเกณฑ์การพิจารณาของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ตามหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๕๒๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ให้ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) โดยให้พิจารณาจากมติของสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล และความเห็นของอำเภอและจังหวัด ซึ่งต้องสอดคล้องต้องกันว่า พลเมืองเลิกใช้ ประโยชน์ร่วมกันแล้ว จึงให้นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ โดยมีได้กำหนดว่า ต้องเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณา จึงเห็นว่า เป็นปัญหาในทางปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวว่า จะต้องให้นายอำเภอเสนอให้ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเฉพาะกรณีที่นายอำเภอมีความเห็นว่าประชาชนยังใช้ประโยชน์ ในที่ดินอยู่หรือควร สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันต่อไปเท่านั้น หรือจะต้องเสนอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาทุกกรณี กรมที่ดินจึงขอ หารือว่า การพิจารณาว่าประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ นั้น จะต้องให้นายอำเภอพิจารณาแล้วส่งเรื่อง ให้จังหวัดและกระทรวงมหาดไทยอนุญาตทุกกรณีหรือไม่อย่างไร

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากในปัจจุบันที่ดินสาธารณะประโยชน์มีจำนวนพื้นที่น้อยลง และต่อไปในภายหน้าหากประชาชนไม่มีที่ดินส่วนกลางไว้ใช้ประโยชน์แล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาข้อพิพาทในกรณีใช้และการยึดถือครอบครองที่ดินขึ้นได้ เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวเป็นไปด้วยความรอบคอบและชัดเจน จึงให้ดำเนินการ ดังนี้

๑. กรณีนายอำเภอวินิจฉัยว่า ประชาชนได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันแล้วหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ให้นายอำเภอส่งข้อพิจารณาให้จังหวัดและกระทรวงมหาดไทยเพื่อมีส่วนร่วมใช้ดุลยพินิจและพิจารณาว่า ที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวนั้นประชาชนได้เลิกใช้แล้วหรือได้เปลี่ยนสภาพไปหรือไม่

๒. กรณีนายอำเภอวินิจฉัยว่า ประชาชนยังคงใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่หรือควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ให้ดำเนินการตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕

จึงเรียนมาเพื่อทราบ และแจ้งให้นายอำเภอและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบและปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) พระนาย สุวรรณรัฐ
 (นายพระนาย สุวรรณรัฐ)
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านการความมั่นคงภายใน

กรมการปกครอง

สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น

โทร. ๐-๒๖๒๙-๘๓๐๖-๑๔ ต่อ ๓๐๕, ๓๐๖

โทรสาร ๐-๒๖๒๙-๘๓๐๔

(สำเนา)



ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๖๐๑/๒๑๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ทำเนียบวังหน้า กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๙ มีนาคม ๒๕๓๖

เรื่อง หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

เรียน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/ป ๑๔๙๖ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๖
 สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึก เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและ
 การออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรมจัดตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่กระทรวงมหาดไทย ขอให้สำนักงานคณะกรรมการ
 กฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า

๑. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของ
 แผ่นดินตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ และหน่วย
 ราชการใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว

๒. ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่อยู่นอกเขตดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรม (ส.ป.ก.) พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและ
 ทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่มีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่ง
 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้หรือไม่ นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว
 ข้างต้นแล้ว เห็นว่า

๑. ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหากพลเมืองเลิกใช้ร่วมกันหรือ
 เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ที่ดินดังกล่าวย่อมถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติ
 ของแผ่นดินโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ และเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ส่วนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน
 และพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ที่ดินนั้นก็ยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป และหน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการนั้นก็คงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป แม้ว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม

๒. เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ แล้วและในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๓ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ได้เสนอมาพร้อมหนังสือนี้และในการพิจารณาเรื่องนี้ มีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์
(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม

โทร. ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๙

โทรสาร ๐-๒๒๒๔-๑๔๐๑, ๐-๒๒๒๖-๓๖๑๑-๒

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิ
ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๑๒/๖๗๐๓๑ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่าเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่ระบุไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ เนื่องจากมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ มิได้กำหนดห้ามมิให้เดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งมีได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ได้

กระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งจากกรมที่ดินว่าในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

๑. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ หรือไม่ และหน่วยราชการใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว

๒. ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่มิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่

ในปัญหาดังกล่าว กรมที่ดินมีความเห็นดังนี้

๑. กรณีที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้วพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่

ระบุไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด ทั้งนี้ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เมื่อ ส.ป.ก.ไม่มีแผนงานดำเนินการและไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดินจึงมีอำนาจนำพื้นที่ดังกล่าวมาจัดให้ประชาชนเช่าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือดำเนินการตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินให้อำนาจไว้และโดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นที่รกร้างว่างเปล่าและอธิปไตยที่ดินมีอำนาจดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. ที่ดินอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นบุคคลตามความในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. มีใช้ที่ดินที่จัดหาเพื่อนำมาใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่จึงสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีผลกระทบต่อปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๓๗ กระทรวงมหาดไทย (โดยกรมที่ดิน) มีแผนงานโครงการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรในพื้นที่ ๑๔ จังหวัด โดยจะเริ่มปฏิบัติงานในพื้นที่ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๖ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาดังกล่าวเป็นการด่วนด้วย

ในการพิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) สรุปความได้ว่า กรมที่ดินประสบปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรังวัดขอบเขตที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและการออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยถือเขตของอำเภอเป็นหลักมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด ในทางปฏิบัติ ส.ป.ก. ไม่อาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอตามที่ให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ได้ แต่จะกำหนดพื้นที่เพียงบางส่วนเป็นเขตดำเนินการ ปัญหาจึงมีว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวที่ถูกถอนสภาพและ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาดำเนินการ จะเป็นที่ดินประเภทใด และส่วนราชการใดจะมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดังตัวอย่างที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน “โคกดวงดี” ในท้องที่ตำบลหาดคำ อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ซึ่งทางราชการได้ประกาศหวงห้ามไว้เป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๘ เนื้อที่ประมาณ ๔,๕๕๐ ไร่ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองหนองคายให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน “โคกดวงดี” จึงอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย และในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้มีการจัดรังวัดสอบเขตได้เนื้อที่ประมาณ ๒,๑๔๔ ไร่ สภาพปัจจุบันมีราษฎรเข้าไปจับจองเป็นที่อยู่อาศัย ค้าขายทำการเกษตร มีการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนเป็นหลักฐานมั่นคงถาวร มีทั้งโรงเรียนและสถานที่ราชการ ส.ป.ก. เห็นว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน “โคกดวงดี” ไม่เหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเนื่องจากมีสภาพ

เป็นชุมชนประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่ และยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเพิกถอน น.ส.๓ ที่ออกทับที่ดินดังกล่าว ส.ป.ก. จึงไม่ประสงค์จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน “โคกดวงดี” ไปดำเนินการปฏิรูป กรณีจึงมีปัญหว่าหากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ แล้วที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพจะกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

นอกจากนี้ กรมที่ดินยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเดินสำรวจเพื่อกำหนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณ กระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดินจะประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อกำหนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ ทวิ และมาตรา ๕๘ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และจังหวัดที่กระทรวงมหาดไทยประกาศทำการสำรวจฯ จะครอบคลุมพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ไว้ด้วย ดังนั้น จึงมีพื้นที่ที่ราษฎรครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. ซึ่งผู้ครอบครองไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๒๑ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยราษฎรที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ดินส่วนมากจะอ้างว่าไม่ทราบว่าจะต้องไปแจ้งหรือขอขณะที่มีประกาศให้ไปแจ้งตนเองไปประกอบอาชีพต่างท้องที่ เป็นต้น ในทางปฏิบัติที่กรมที่ดินได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ในบางจังหวัด เช่น จังหวัดสุรินทร์ ศรีสะเกษ นครราชสีมา ฯลฯ กรมที่ดินได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการเดินสำรวจเพื่อกำหนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในอำเภอต่างๆ ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ด้วย แต่การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะดำเนินการเฉพาะบริเวณนอกพื้นที่ดำเนินการของ ส.ป.ก. และได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ทั้งผู้ที่มีหลักฐาน ส.ค.๑ หรือผู้ที่แจ้งตามมาตรา ๒๑ ตริ รวมทั้งได้ออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ที่ครอบครองที่ดินที่ไม่มีหลักฐานต่างๆ ด้วย แต่เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในข้อกฎหมายว่า ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดินไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ และมีได้แจ้งความประสงค์ที่จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๑ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าโฉนดที่ดินที่กรมที่ดินได้ออกให้แก่ราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวจะต้องถูกเพิกถอนอันจะเป็นผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นอันมาก เพราะโฉนดเหล่านั้นได้มีการซื้อขายเปลี่ยนมือหรือนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินต่อธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นๆ ด้วย กรมที่ดินจึงขอหารือว่าในท้องที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ แล้ว กรมที่ดินจะมีอำนาจเดินสำรวจเพื่อกำหนดที่ดินหรือ น.ส.๓ ก. ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยในสองประเด็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

สำหรับประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ และหน่วยราชการใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นสมควรกล่าวไว้ในเบื้องต้นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ที่ใช้บังคับ

อยู่ในปัจจุบันอาจจำแนกออกได้เป็นสองประเภท ประเภทที่หนึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ได้ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ใช้บังคับ ซึ่งจะต้องถือเขตของอำเภอเป็นหลัก และประเภทที่สองได้แก่ พระราชกฤษฎีกาที่ได้ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งจะต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ เฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และตามปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยหรือมานั้นปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นกรณีของพระราชกฤษฎีกาประเภทที่หนึ่งซึ่งถือเขตของอำเภอเป็นหลักและมีผลให้เขตปฏิรูปที่ดินเป็นเขตที่กว้างเกินความประสงค์ของ ส.ป.ก. ที่จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อประเด็นที่พึงพิจารณามีลักษณะเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาความในมาตรา ๒๖ (๑) แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๖(๑)^(๑) ได้บัญญัติไว้ว่า “ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี.... ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้” ดังนั้น เมื่อที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแปลงใดได้ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยผลของพระราชกฤษฎีกาเสียแล้ว และไม่ว่า ส.ป.ก. ประสงค์จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินแปลงนั้นก็มิทำให้ที่ดินดังกล่าวที่พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแล้วกลับคืนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ

(๑) มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้วให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พลเมืองใช้ร่วมกันอีก แต่ถ้าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มาตรา ๒๖ (๑) ได้บัญญัติว่า “...เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้” ดังนั้น ตราบิตที่ ส.ป.ก.ยังไม่มีคำสั่งจะใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.ก็ไม่ต้องจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน และที่ดินนั้นก็ยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป

สำหรับปัญหาที่ว่า หน่วยราชการใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น เห็นว่า เป็นหน้าที่ของ ส.ป.ก.ที่จะต้องดูแลรักษาที่ดินนั้น แต่ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งยังไม่ถูกถอนสภาพเพราะยังไม่ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนและ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการนั้นก็คงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป ถึงแม้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นเพิ่มเติมว่า เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีขอบเขตการดำเนินการที่ชัดเจน หาก ส.ป.ก.ไม่ประสงค์ที่จะนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว ก็สมควรที่จะได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ที่ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงสามารถเข้าไปดำเนินการได้

สำหรับประเด็นที่สอง ที่ว่า ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่มิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า เขตปฏิรูปที่ดินหมายถึงเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน^(๑) ซึ่งอาจเป็นเขตที่ ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการและเขตที่ ส.ป.ก.ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการด้วย ดังนั้น เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วและในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕^(๒) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล

(๑) มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๙ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี^(๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในบันทึก เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน^(๔)

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์
(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๗

^(๓) มาตรา ๒๗ ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๙ หรือผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้นำมาหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

^(๔) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงกระทรวงมหาดไทยที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๒๙ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๕

(สำเนา)

ที่ กษ ๑๒๐๕/๒๕๖๓

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน
เรียน อธิบดีกรมที่ดิน

อ้างถึง หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๓/๐๑๗๓๖ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง กรมที่ดินแจ้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่า กรณีทบวงการเมืองขอให้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน กระทรวงมหาดไทยจะนำไปอนุมัติให้ทบวงการเมืองใช้หรือขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้ประโยชน์ในราชการได้ต่อเมื่อ ส.ป.ก.แจ้งว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ความโดยละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ส.ป.ก.ขอเรียนว่าที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินมีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งการพิจารณาว่าที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ แปลงใดที่กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้อำนาจ ส.ป.ก.ที่จะนำมาปฏิรูปที่ดินได้ จะต้องมีการพิสูจน์ว่าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ที่ดินแปลงใดที่ยังมิได้มีการพิสูจน์ว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ส.ป.ก.ยังถือว่าที่ดินแปลงนั้นยังคงเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองยังใช้ร่วมกันอยู่ และถ้าปรากฏว่าที่ดินดังกล่าว พลเมืองยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ ส.ป.ก.ย่อมไม่มีอำนาจที่จะแจ้งไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น หากในกรณีมีทบวงการเมืองมาขอให้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินฯ ดังกล่าวกับกรมที่ดิน และได้มีการพิจารณาเป็นที่ยุติแล้วว่าพลเมืองเลิกใช้ร่วมกันแล้ว หากกรมที่ดินจะให้ ส.ป.ก.แจ้งว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น กรมที่ดินจะต้องแสดงตำแหน่งและขอบเขตที่ดินที่ทบวงการเมืองจะขอให้ให้ชัดเจน โดยระบุจำนวนเนื้อที่ที่จะขอใช้ และเนื้อที่คงเหลือของแปลงที่ดินดังกล่าว ตามหลักฐานแผนที่ของกรมที่ดิน โดยใช้มาตราส่วนที่เหมาะสมแก่การพิจารณา และจัดส่งให้ ส.ป.ก.เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ไพศาล กุลยรัตน์

(นายไพศาล กุลยรัตน์)

เลขาธิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองนิติการ

โทร. ๐-๒๒๘๑-๒๕๐๔

โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๒๕๔๐

(สำเนา)



ที่ มท ๐๗๒๓/ว ๑๐๙๖๒

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท ๑๐๒๐๐

๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔

เรื่อง ทบวงการเมืองขอใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

อ้างถึง ๑. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕

๒. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๑๘/ว ๑๓๓๔ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๙

ด้วยปรากฏว่าปัจจุบันมีทบวงการเมืองต่างๆ แจ้งความประสงค์ขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นจำนวนมาก ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากพลเมืองเลิกใช้ร่วมกันหรือเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ที่ดินดังกล่าวย่อมถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ และเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป แต่หาก ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก.ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินที่ถูกถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการ หรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นแนวทางเดียวกัน กรมที่ดินขอแจ้งแนวทางปฏิบัติดังนี้

๑. เมื่อมีทบวงการเมืองแจ้งความประสงค์ขอใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ดำเนินการตรวจสอบและวินิจฉัยว่าที่ดินที่ขอใช้ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วหรือไม่ โดยถือปฏิบัติตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕

๒. ถ้าผลการตรวจสอบวินิจฉัยปรากฏว่า ประชาชนยังไม่เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นก็ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะนำเสนอกระทรวงมหาดไทยอนุมัติให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินดังกล่าวได้ ให้แจ้งผู้ขอทราบและยุติเรื่องขอใช้ที่ดิน

๓. ถ้าผลการตรวจสอบวินิจฉัยปรากฏว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ส่วนที่ขอใช้ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ให้จังหวัดส่งเรื่องพร้อมแผนที่แสดงตำแหน่งและขอบเขตที่ดินที่ทบวงการเมืองจะขอใช้ให้ชัดเจน ระบุจำนวนเนื้อที่ที่ขอใช้และเนื้อที่คงเหลือของที่ดินแปลงดังกล่าว ตามหลักฐานแผนที่ของกรมที่ดิน โดยใช้มาตราส่วนที่เหมาะสมแก่การพิจารณาไปให้ ส.ป.ก.พิจารณาว่า ที่ดินที่ทบวงการเมืองขอใช้นั้น ส.ป.ก. จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป หรือไม่

๔. เมื่อได้รับแจ้งจาก ส.ป.ก.ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไปแล้ว ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐ เพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อรรถพร ทองประไพ

(นายอรรถพร ทองประไพ)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักจัดการที่ดินของรัฐ

โทร. ๐-๒๒๒๒-๑๘๔๐, ๐-๒๒๒๒-๓๔๖๙

โทรสาร ๐-๒๒๒๒-๒๘๕๑

โทร. (มท) ๕๐๘๐๑-๑๒ ต่อ ๒๕๔

(สำเนา)



ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๑๔๓๒

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กทม. ๑๐๒๐๐

๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง แนวทางการพิจารณาการเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันที่อยู่ในเขตหวงห้าม
ของส่วนราชการ

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ๖๙ จังหวัด

ด้วยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีความเห็นเกี่ยวกับข้อหารือของ
จังหวัดกาญจนบุรี กรณีประกาศอำเภอเมืองกาญจนบุรีเรื่องการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประกาศ ณ วันที่
๓ ธันวาคม ๒๕๒๔ ในเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอ
วังขนาย อำเภอบานทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนด
เขตปฏิรูปที่ดินเมื่อปี ๒๕๒๐ และ ส.ป.ก.ได้นำที่ดินหวงห้ามดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๒)
แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และมีการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้แก่เกษตรกร
ซึ่งมีบางส่วนอยู่ในบริเวณที่อำเภอได้ออกประกาศเมื่อปี ๒๕๒๔ กำหนดให้เป็นที่สาธารณะ

เพื่อให้การพิจารณาเรื่องสถานะที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มีความเห็นไว้แล้ว เป็นไปในแนวทางเดียวกัน
ทุกจังหวัด จึงขอเรียนให้ทราบแนวทางการพิจารณา ดังนี้

๑. ที่ดินที่มีราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยสภาพ แม้ไม่มีการขึ้นทะเบียนหรือออก นส. ก็ถือว่าเป็น
เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

๒. หากที่สาธารณประโยชน์มีอยู่ก่อนตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ ก็ไม่ทำให้ที่ดิน
ดังกล่าวมีสถานะเป็นที่หวงห้ามฯ เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณ-
สมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๘๘ มาตรา ๕ บัญญัติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อกำหนดเขตหวงห้าม
ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งหมายถึงที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) เท่านั้น ดังนั้น
การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ จึงไม่รวมถึงพื้นที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว การนำที่สาธารณ-
ประโยชน์มาดำเนินการจึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

๓. หากมีการกำหนดเป็นเขตหวงห้ามแล้ว แม้โดยสภาพจะมีการใช้ร่วมกันตามข้อ ๑. ก็ไม่ทำให้ที่ดินที่สาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งยึดถือตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๔๗๓/๒๕๒๕ ที่วินิจฉัยว่า ที่ดินซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ทางราชการจะได้ใช้ประโยชน์ แต่ถูกราษฎรครอบครองใช้ประโยชน์มานานเท่าใด ก็ไม่ทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นไปได้ กล่าวคือ การเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะไม่สามารถเป็นทั้งที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันในคราวเดียวกันได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) สถิตย์พงษ์ สุขชูเกียรติ

(นายสถิตย์พงษ์ สุขชูเกียรติ)

รองเลขาธิการ ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักกฎหมาย

โทร. ๐-๒๒๘๑-๒๙๔๐

โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๒๙๐๒

ความเห็นฉบับเดิม

เรื่องเสร็จที่ ๑๗๖/๒๕๒๙

บันทึก

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ในท้องที่ตำบลด่านแม่แฉลบ ตำบลนาสวน และตำบลศรีสวัสดิ์ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ.

(ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารที่จังหวัดกาญจนบุรี เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/๑๒๐๕๕ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารในท้องที่ตำบลด่านแม่แฉลบ ตำบลนาสวน และตำบลศรีสวัสดิ์ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาซึ่งนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำสั่งให้กองกฎหมายไทยเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ซึ่งกองกฎหมายไทยได้ตรวจพิจารณาแล้วเห็นว่ามีปัญหาข้อกฎหมายบางประการที่สมควรนำเสนอให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจัยให้เป็นที่ยุติเสียก่อน ดังนี้ คือ

(๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

(๒) การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารตาม (๑) จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรืออาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาข้าราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเสนอปัญหาดังกล่าวให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณานับทั้งคำชี้แจงสรุปความเป็นมาและความเห็นเบื้องต้นของกฎหมายไทยและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และได้เชิญผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพบกและกรมพระธรรมนูญ) มาชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว พอสรุปความเป็นมาของเรื่องได้ดังนี้

๑. ใน พ.ศ. ๒๔๘๑ รัฐบาลโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕^(๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินพุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และ อำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่จังหวัดกาญจนบุรีเพื่อประโยชน์ในราชการทหาร โดยมีเจ้ากรมแผนที่ทหารเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดิน ดังกล่าว ที่ดินภายในเขตที่ได้หวงห้ามไว้นี้มีเนื้อที่ประมาณ ๓,๐๔๘,๗๕๐ ไร่ ปัจจุบันเนื้อที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตจังหวัดกาญจนบุรี และบางส่วนอยู่ในเขตจังหวัดราชบุรี เนื่องจากมีการนำพื้นที่บางส่วนในเขตตำบลสวนผึ้งซึ่งเดิมอยู่ในเขตจังหวัดกาญจนบุรีไปขึ้นอยู่กับอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี

๒. ใน พ.ศ. ๒๕๑๑ ทางราชการจำเป็นต้องอพยพราษฎรซึ่งอาศัยอยู่ในเขตที่จะถูกน้ำท่วมเนื่องจากการสร้างเขื่อนโครงการไฟฟ้าพลังน้ำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (เขื่อนเจ้าแฉก) คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๑๑ อนุมัติให้นำที่ดินบางส่วนในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินดังกล่าวในข้อ ๑ เนื้อที่ประมาณ ๘๑,๐๖๒ ไร่ มาจัดสรรเพื่อให้ราษฎรที่จะต้องอพยพจากบริเวณที่จะถูกน้ำท่วมอยู่อาศัยและทำกินโดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการ และเนื่องจากที่ดินบริเวณที่จะจัดสรรให้แก่ราษฎรเป็นที่ดินที่ทางราชการหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารจึงต้องดำเนินการถอนสภาพก่อน ในขั้นแรกคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามประมวลกฎหมายที่ดินได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินซึ่งจะถอนสภาพเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งอยู่ในอำนาจดูแลรักษาของกระทรวงการคลังจึงได้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังดำเนินการ กระทรวงการคลังจึงได้ยกร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ในท้องที่ตำบลด่านแม่ฉลวย ตำบลนาสวน และตำบลศรีสวัสดิ์ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

(๓) ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๘๑ นี้มีหลักฐานว่าได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุหมายเลขทะเบียนที่ กจ ๒๐๙ และได้เคยมีการถอนสภาพมาแล้วบางส่วน เนื้อที่ ๓๔๓,๗๕๐ ไร่ โดยพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ในท้องที่ตำบลไทรโยค ตำบลท่าเสา ตำบลลุ่มลุ่ม อำเภอไทรโยค ตำบลหนองเป็ด ตำบลท่ากระดาน อำเภอศรีสวัสดิ์ และตำบลช่องสะเดา อำเภอเมืองกาญจนบุรี

^(๑) มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม

(๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้น จะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางดังจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อนำไปกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติเขาสลอบซึ่งการถอนสภาพในครั้งนั้นอาศัยมาตรา ๘ วรรคสอง (๒)^(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับการให้ประโยชน์ในที่ดินปรากฏว่ากระทรวงกลาโหม (กองทัพบกและกองทัพอากาศ) ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ในราชการทหารเป็นบางจุด ส่วนในเขตที่จะเพิกถอนการหวงห้ามตามร่างพระราชกฤษฎีกาของกระทรวงการคลังฉบับนี้ กระทรวงกลาโหมได้จัดให้ราษฎรที่อพยพจากเขตที่ถูกน้ำท่วมตามโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเข้าอยู่อาศัยตามมติของคณะรัฐมนตรีมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ ตามข้อเท็จจริงที่ดินเฉพาะแปลงที่จะเพิกถอนการหวงห้ามนี้ในปัจจุบันจึงไม่มีการใช้ประโยชน์ในราชการทหารแต่อย่างใด และกระทรวงกลาโหมไม่ขัดข้องที่จะเพิกถอนการหวงห้ามครั้งนี้

๔. ในชั้นพิจารณาของกองกฎหมายไทยในปัญหาที่ว่าที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ นั้น กองกฎหมายไทยมีความเห็นไม่ตรงกับความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องคือกรมธนารักษ์ โดยกองกฎหมายไทยมีความเห็นว่าแม้จะมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินไว้แต่ที่ดินบริเวณที่จะเพิกถอนการหวงห้ามกระทรวงกลาโหมไม่ได้ใช้ประโยชน์แต่อย่างใด ที่ดินแปลงนี้จึงเป็นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งเข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา ๔^(๓)(๑) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่เป็นที่ราชพัสดุ และการถอนสภาพต้องดำเนินการตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่กรมธนารักษ์เห็นว่าที่ดินที่จะถอนการหวงห้ามได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๑ และได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วยแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งการถอนการหวงห้ามต้องดำเนินการตามมาตรา ๔^(๔) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) มาตรา ๘ วรรคสอง

วรรคสอง

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

วรรคสอง

วรรคสอง

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองได้ ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๓) มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

(๔) มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ เฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้าม แล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

เนื่องจากร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินฉบับนี้มีปัญหาข้อกฎหมายและความเห็นของ กองกฎหมายไทยไม่ตรงกับความเห็นของกรมธนารักษ์ กองกฎหมายไทยจึงเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้นำปัญหาดังกล่าวหรือกรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการ อื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหารสำหรับราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

ส่วน “ที่ราชพัสดุ” นั้น มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการ อื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็น ที่ราชพัสดุ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นว่า “ที่ราชพัสดุ” นั้น ได้แก่อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดที่มีประโยชน์หรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งบัญญัติยกเว้นไว้ใน

(๑) (๒) และในวรรคสองของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น อสังหาริมทรัพย์ ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

๒. สำหรับที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมือง กาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๔๘๑ นั้น ได้กำหนดเหตุผล ของการหวงห้ามไว้ในคำปรารภแห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ว่า เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร และเมื่อได้กำหนด เขตหวงห้ามที่ดินแปลงนี้ไว้ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วปรากฏว่าทางราชการทหารได้ปกครองดูแลและเข้าใช้ ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวในราชการทหารตลอดมา ที่ดินดังกล่าวจึงมีประโยชน์ที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งบุคคลอาจได้มาซึ่ง กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

อนึ่ง ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๔๗๓/๒๕๒๕ และคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๗๓๕-๓๗๓๙/๒๕๒๕ วินิจฉัยว่า แม้ทางราชการจะมีได้ใช้ประโยชน์แต่ถูกราษฎรครอบครองใช้ประโยชน์มานานเท่าใดก็ไม่ทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นไปได้ และการครอบครองนั้นไม่ว่าจะช้านานเพียงใดก็ไม่ทำให้ราษฎรได้กรรมสิทธิ์ ดังนั้น สำหรับที่ดินซึ่งได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารแปลงนี้เมื่อยังมีได้ถอนการหวงห้ามตามกฎหมาย แม้ทางราชการทหารจะได้ใช้ประโยชน์หรือไม่ก็ตามก็ไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะไปแต่อย่างใด และเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับแล้ว ที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นที่ราชพัสดุ เมื่อทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไปก็ต้องถอนการหวงห้ามตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(ลงชื่อ) กำนธ พันธ์ธูลาภ

(นายกำธ พันธ์ธูลาภ)

ประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑

ธันวาคม ๒๕๒๘

บันทึก

เรื่อง การขอปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๒๒๙ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายตามที่กรมป่าไม้หรือ^๑ กรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ สรุปได้ว่าเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร หรือบุคคลอื่นซึ่งได้รับการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๓๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช

บันทึก เรื่อง การขอปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔

๒ มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก.ได้มา ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่น นอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนที่ดินคณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกรทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้นๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกรและเป็นที่ดินคณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่าในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนงถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก.ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนดเมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณีตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าวต้องคำนึงถึงระยะเวลาวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรมและการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก.ดำเนินการได้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดเฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองที่ดินที่

บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จึงมิใช่ผู้บุกรุก ถ้าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ยังมีสภาพเป็นป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก็มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินนั้นๆ เพื่อคุ้มครองป่าไม้เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ในการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ข้างต้น ซึ่งในการประกอบเกษตรกรรมนั้นย่อมจะต้องมีการแผ้วถางป่าเพื่อเตรียมพื้นที่ ดังนั้น บุคคลที่กล่าวข้างต้นจึงไม่ต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่ถ้าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์มีไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามขึ้นอยู่ การตัดฟันหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน นั้น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๓๖ ทวิ^๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ บัญญัติให้บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมทั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ คำว่า “กรรมสิทธิ์” ตามมาตรานี้เจตนารมณ์ของกฎหมายมิได้มุ่งหมายให้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อควบคุมดูแลรักษาทรัพย์สินในฐานะตัวแทนรัฐบาล แต่มุ่งหมายให้นำไปจัดให้เข้าทำประโยชน์ เช่า เช่าซื้อ และโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินต่อไป การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของ ส.ป.ก. จึงเป็นการที่หน่วยงานรัฐถือกรรมสิทธิ์อย่างเอกชนและตรงกับคำว่า “กรรมสิทธิ์” ตามมาตรา ๓^๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติให้บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่นด้วย ดังนั้น ที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์จึงไม่อยู่ในความหมายคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ซึ่งกำหนดความหมายไว้ว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

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

“มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

ในทางปฏิบัติ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในที่ดินที่ ส.ป.ก.ถือกรรมสิทธิ์ กรรมที่ดินมีขีดความสามารถที่จะดำเนินการให้ได้ประมาณไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ ไร่ ที่ดินที่ ส.ป.ก.ถือกรรมสิทธิ์จึงมีทั้งที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วส่วนหนึ่ง และยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน อีกส่วนหนึ่ง จึงทำให้มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานภาพที่ดินที่ ส.ป.ก.ถือกรรมสิทธิ์อันอาจส่งผลกระทบถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการอื่นด้วย ดังนั้น ส.ป.ก. จึงขอหารือดังนี้

๑. ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ทั้งในกรณีที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว และยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก.ได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่าหรือเช่าซื้อแล้ว ยังมีสภาพเป็นป่าตามความหมายที่กำหนดในพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่

๒. ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก.ถือกรรมสิทธิ์ และยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในส่วนที่ ส.ป.ก.ยังมิได้จัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร มีสภาพเป็นป่าตามความหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้นโดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมชี้แจงว่า ขณะนี้ที่ดินที่สถานภาพของที่ดินอาจส่งผลกระทบถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการอื่น คือ ที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งในกรณีที่ดินซึ่ง ส.ป.ก.ได้จัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่าหรือเช่าซื้อแล้ว และที่ดินที่ยังมิได้จัดให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความหมายเห็นว่าคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”^๖ ตามที่กำหนดในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มีวัตถุประสงค์เป็นการจัดระบบเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐได้จากการจัดซื้อ เว้นคืนหรือโดยประการอื่นใด มาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่า หรือเช่าซื้อตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๓๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และรัฐได้มอบหมายให้ ส.ป.ก.ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้บรรลូវวัตถุประสงค์ข้างต้น กรณีนี้จึงเห็นได้ว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร ทำนองเดียวกับนิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั่นเอง

^๖มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒), ข้างต้น

การที่มาตรา ๓๖ ทวิ^๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดให้ ส.ป.ก.เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก.ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก.ถือสิทธิในที่ดินดังกล่าวเพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งหมายจะให้ ส.ป.ก.มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไปซึ่งเจ้าของทรัพย์สินมีอำนาจใช้สอยจำหน่าย หรือดำเนินการใดๆ ต่อทรัพย์สินนั้นตามที่มาตรา ๑๓๖^๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ นอกจากนี้ การถือกรรมสิทธิ์ตามนัยมาตรา ๓๖ ทวิ ข้างต้นไม่อาจถือเป็นการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓ (๒)^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่นกัน เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่บุคคลได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาโดยการจัดที่ดินของรัฐ บุคคลในกรณีนี้จึงหมายถึงผู้ซึ่งได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐหรือผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายเฉพาะอื่นๆ และสำหรับคำว่า “บุคคล” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^{๑๑} คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็น^{๑๒} ไว้แล้วว่า หมายถึง บุคคลที่เป็นเอกชน มิใช่หมายถึงหน่วยงานของรัฐ หรือถ้าเป็นหน่วยงานของรัฐก็ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชน โดยกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของที่ดินหรือได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลก็ถือว่าเป็นเรื่องรัฐได้ที่ดินมา มิใช่เป็นเรื่องบุคคลได้มาตามนัยมาตรา ๔ (๑) ดังนั้น การถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก.จึงมิใช่เป็นกรณีที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดินตามนัยมาตรา ๔ (๑)^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^{๑๔} ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะอื่นๆ ด้วย เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ที่เคยให้ความเห็น^{๑๕} ไว้ว่า ถ้าที่ดินยังมีสภาพเป็นป่าและมีไม้หวงห้ามหรือของป่าขึ้นอยู่ในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินดังกล่าวในส่วนกิจการอันเกี่ยวกับการป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามหรือการขอขึ้นทะเบียนที่ดิน ดังนั้น สำหรับข้อหารือตาม ๑. นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า ที่ดินที่ ส.ป.ก.ถือกรรมสิทธิ์และได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่าหรือเช่าซื้อไปแล้ว เฉพาะส่วนที่ยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกิจการที่ ส.ป.ก.ได้อนุญาตไว้กล่าวคือ ถ้าที่ดินนั้นยังมีไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามขึ้นอยู่ ผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวก็ต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ก่อนทำการตัดฟันไม้หรือเก็บหาของป่า ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เคยให้ความเห็น^{๑๖} ไว้ ส่วนข้อหารือตาม ๒. ซึ่งเป็นกรณีที่ที่ดินที่ ส.ป.ก.ถือกรรมสิทธิ์แต่ยังมิได้จัดให้

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓), ข้างต้น

^{๑๐}มาตรา ๑๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔), ข้างต้น

^{๑๒}บันทึก เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕), ข้างต้น

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๑), ข้างต้น

^{๑๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่าหรือเช่าซื้อนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย
คณะที่ ๙) เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นป่าตามความหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยป่าไม้อยู่

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๖๖

(สำเนา)

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๙๐๑/๑๕๕๗

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร

กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ขอรื้อหรือขอกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๕๔ ในพื้นที่ ส.ป.ก.
เรียน อธิบดีกรมป่าไม้

อ้างถึง หนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๐/๓๓๖๔ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอรื้อหรือขอกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตาม
พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๕๔ ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามที่กรมป่าไม้ได้ขอรื้อหรือขอกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ
ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๕๔ ในพื้นที่ ส.ป.ก. และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้กระทรวงทรัพยากร
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
(สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และสำนักงานอัยการสูงสุดแต่งตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงนั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวและมีความเห็นปรากฏ
ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ส่งมาด้วยนี้ อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผล
การพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการ

โทร. ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๐๗

ฝ่ายกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติ

โทร. ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๙ ต่อ ๓๒๐, ๓๒๑

โทรสาร ๐-๒๒๒๒-๕๑๕๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง หารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๐/๓๓๖๔ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้คำปรึกษาปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นั้น กรมป่าไม้ขอแจ้งว่าบัดนี้ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๐๒๒/๒๕๔๔ วินิจฉัยข้อกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่า ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงเป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓ (๒) จึงไม่ใช่ป่าตามความหมายของมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งปรากฏว่าหน่วยงานราชการบางแห่งได้นำคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ไปเป็นแนวทางการปฏิบัติ ได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ได้นำคำวินิจฉัยตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๒๒/๒๕๔๔ ไปเป็นบรรทัดฐานในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา อันนำมาซึ่งความไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติราชการของกรมป่าไม้ที่เคยปฏิบัติมา และเนื่องจากการกระทำผิดพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ถือเป็นความผิดทางอาญา หากบุคคลผู้กระทำความผิดสามารถใช้ช่องว่างของการตีความข้อกฎหมายของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ก็อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่ทางราชการและความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ ซึ่งจากคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ ๑๐๒๒/๒๕๔๔ และตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่อ้างถึง จึงมีความเห็นทางข้อกฎหมายที่แตกต่างกัน ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่ ๑ เห็นว่าการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของ ส.ป.ก. ตามนัยมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่อาจถือเป็นการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น การถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. จึงมิใช่เป็นกรณีที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดินตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงเป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓ (๒) จึงไม่ใช่ “ป่า” ตามความหมายของมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๐/๑๕๕๖ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น เพื่อความถูกต้องและชัดเจนในข้อกฎหมายของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในพื้นที่ ส.ป.ก. กรมป่าไม้จึงขอหารือ ดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ อย่างไร

๒. ที่ดินที่ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการจัดปฏิรูป และ ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์แล้ว แต่ยังไม่มีเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ที่ดินส่วนนั้นจะเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ อย่างไร

๓. ที่ดินที่ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการจัดปฏิรูป และ ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ และมีเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ แล้ว ที่ดินส่วนนั้นจะเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ อย่างไร

๔. ไม้ทุกชนิดที่มีอยู่ในที่ดินก่อนที่กรมป่าไม้จะมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และเมื่อ ส.ป.ก. ได้รับพื้นที่ไปเพื่อดำเนินการปฏิรูปแล้ว ไม้ดังกล่าวข้างต้นถือเป็นทรัพย์สินของ ส.ป.ก. หรือไม่ อย่างไร

๕. พื้นที่ที่มีกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๐๘ ใช้บังคับทับซ้อนกัน มีแนวทางในการพิจารณาใช้กฎหมายที่ทับซ้อนกันอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๖๙๔/๒๕๓๖^๑ สรุปได้ว่า การที่มาตรา ๓๖ ทวิ^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๐๘ กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือสิทธิในที่ดินดังกล่าวเพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งหมายจะให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไปซึ่งเจ้าของทรัพย์สินมีอำนาจใช้สอย จำหน่าย หรือดำเนินการ

^๑บันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๖๘ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๖๙๔/๒๕๓๖)

^๒มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

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

ใดๆ ต่อทรัพย์สินนั้นตามมาตรา ๑๓๓๖^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ นอกจากนี้ การถือกรรมสิทธิ์ตามนัยมาตรา ๓๖ ทวิ ข้างต้นไม่อาจถือเป็นการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓ (๒)^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่บุคคลได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาโดยการจัดที่ดินของรัฐ บุคคลในกรณีนี้จึงหมายถึงผู้ซึ่งได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐหรือผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายเฉพาะอื่นๆ และตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ที่บัญญัติว่า “ป่า” หมายความว่าที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยความหมายของคำว่า “บุคคล” ตามมาตรา ๔ (๑) นี้เป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔^๕ ว่าหมายถึง บุคคลที่เป็นเอกชน มิใช่หมายถึงหน่วยงานของรัฐ หรือถ้าเป็นหน่วยงานของรัฐก็ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชน กรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของที่ดิน หรือได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลก็ถือว่าเป็นเรื่องรัฐได้ที่ดินมา มิใช่เป็นเรื่องบุคคลได้มาตามนัยมาตรา ๔ (๑) การถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. จึงมิใช่เป็นกรณีที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดินตามนัยมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ดังนั้น ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จึงมิใช่การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามที่กำหนดในมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ไม่ถือเป็นการที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามนัยมาตรา ๔ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ จึงไม่อาจถือเป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงยังมีได้มีเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชนคนใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงยังเป็นป่าอยู่ แม้ว่าจะได้จัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้วแต่ยังไม่มีเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก็ตาม ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/ ๒๕๓๔^๗ ว่า ที่ดินที่ได้มี

^๖มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

^๔มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

^๕บันทึก เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๕๑๓ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔)

^๖มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

การหวงห้ามไว้อาจมีลักษณะเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้ ถ้าที่ดินนั้นยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดินและมีไม้หวงห้ามหรือของป่าขึ้นอยู่ในที่ดิน ที่ดินดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๖๙๔/๒๕๓๖^๙ ว่า ที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์และได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์แล้ว แต่ยังไม่มีการแสดงสิทธิในที่ดินยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกิจการที่ ส.ป.ก. ได้อนุญาตไว้ ดังนั้น ที่ดินที่ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการจัดปฏิรูป และ ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์แล้วแต่ยังไม่มีการออกส.ป.ก. ๔-๐๑ ที่ดินส่วนนั้นจึงยังเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้

ประเด็นที่สาม เห็นว่า มาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ บัญญัติว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไป... ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น และตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ นั้น เอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ เป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดินนั้น การได้ที่ดินที่มีเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามที่กำหนดในมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงยังคงเป็น “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยประเด็นที่ ๑ แล้วว่า การที่มาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือสิทธิในที่ดินดังกล่าวเพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินมิได้มุ่งหมายจะให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไป ดังนั้น การถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. จึงมิใช่เป็นกรณีที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดินตามนัยมาตรา ๔ (๑)^๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ที่ดินดังกล่าวจึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เพียงแต่มาตรา ๒๖ (๔)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ แต่ถ้าที่ดินนั้นยังมีไม้หวงห้ามขึ้นอยู่การดำเนินการใดๆ

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๑}มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เข้าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กับไม้หวงห้ามดังกล่าวย่อมต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ดังนั้น ไม้ดังกล่าวไม่ถือเป็นทรัพย์สินของ ส.ป.ก. ที่จะดำเนินการอย่างไรก็ได้ และต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย

ประเด็นที่ห้า เห็นว่า กฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กฎหมายว่าด้วยป่าไม้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการทำไม้และการเก็บหาของป่า ส่วนกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาและช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ดังนั้น การใช้บังคับกฎหมายในแต่ละฉบับจึงมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ ในกรณีของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อมอบให้เกษตรกรได้มีพื้นที่ทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งพื้นที่ที่นำมาปฏิรูปที่ดินอาจเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าดังกล่าวแล้ว ส.ป.ก. ก็มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพื้นที่นั้นยังมีฐานะเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ อยู่ก็จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ด้วยเช่นกัน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๘

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

กรมป่าไม้ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕(๒)/๒๗๒๗๐ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในปัจจุบันมีการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติเป็นจำนวนมาก ในบางกรณีจึงมีปัญหาว่าพื้นที่ที่ขออนุญาตนั้นมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติหรือไม่ กรมป่าไม้จึงขอหารือดังนี้

๑. กรณีพื้นที่ที่ขออนุญาตอยู่ในทำเลเลี้ยงสัตว์และอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมิได้กันที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่นั้นยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ และถ้ามีทำเลเลี้ยงสัตว์นั้นได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้กันออกจากพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติไปแล้ว ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยมิได้กันที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่นั้นยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่

๒. ในการสงวนป่า มีพื้นที่บางแห่งที่จำเป็นต้องกันออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติซึ่งแสดงไว้ในแผนที่ท้ายกฎกระทรวงตามเครื่องหมายแผนที่แล้ว พื้นที่นั้นยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรของชาติหรือไม่อย่างไร

๓. กรณีป่าไม้ถาวรของชาติซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรืออุทยานแห่งชาติแล้วแต่กรณี พื้นที่นั้นยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรของชาติอยู่หรือไม่และถ้ามีกฎกระทรวงให้เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติหรือมีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรืออุทยานแห่งชาติพื้นที่นั้นยังคงมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรของชาติหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมการปกครอง) แล้วขอเท็จจริงปรากฏว่า “สภาพป่าไม้ถาวรของชาติ” ตามที่กรมป่าไม้หรือมานั้นแท้จริงแล้วคือ “เขตป่าไม้ถาวร” ซึ่งได้เกิดขึ้นตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔^๑ ที่ได้มีมติเห็นชอบด้วยตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย^๒ ที่เสนอขออนุมัติให้มีการจำแนกประเภทที่ดินในเขตจังหวัดต่างๆ โดยได้จำแนกที่ดินออกเป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินที่เป็นเขตป่าที่จะทำการสงวนคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไป (ป่าไม้ถาวร) และที่ดินบริเวณใดที่จะไม่สงวนไว้เป็นป่าก็กำหนดให้เป็นเขตที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งต่อมาได้มีการดำเนินการสงวนและคุ้มครองพื้นที่ที่อยู่ในเขต

^๑หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ มท ๑๓๘๒๗/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๔

^๒หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๙๑๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๐๔ และ ที่ ๑๗๙๐๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๔

ป่าไม้ถาวรดังกล่าวโดยการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติไปบางส่วนแล้วครั้งในปี พ.ศ.๒๕๒๕ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้เสนอแนวนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง^๓ โดยได้เสนอว่ายังมีพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรที่ยังมิได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติอีกประมาณ ๓๐ ล้านไร่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติจึงได้เสนอให้มีการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดอีกครั้งหนึ่งให้เสร็จภายในปี พ.ศ.๒๕๓๐ และเมื่อได้ดำเนินการจำแนกเสร็จเรียบร้อยแล้ว พื้นที่ได้จำแนกเป็นป่าก็ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ อนุมัติตามแนวนโยบาย ดังกล่าว^๔

นอกจากนั้น “ป่าไม้ถาวร” นี้ ก็ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรงว่าให้เป็นป่าอีกประเภทหนึ่งแตกต่างไปจากป่าที่มีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น แต่ “ป่าไม้ถาวร” นี้เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการจะจำแนกที่ดินที่ต้องการสงวนไว้เป็นป่า กับที่ดินที่จะอนุญาตให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือใช้ทำประโยชน์ได้ ดังปรากฏรายละเอียดตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๙๑๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๐๔ และ ที่ ๑๓๙๐๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ประกอบกับรายงานของประธานคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๕ และได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๕๕^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ว่า “เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (ให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์) ไม่รวมถึงท้องที่ที่ราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร” และมาตรา ๒๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติ

^๓หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับที่

^๔หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๒/๘๙๖๓ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๒๕ และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนมาก ที่ สร ๐๒๐๒/๑๔๓๖๗ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๒๕

^๕ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๕ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีการประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ว่าการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีการประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน ตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

^๖พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีการพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในบังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่า “ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดิน... ที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้อำนาจให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี...” แต่จากบทบัญญัติของกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวได้บัญญัติรับรองว่าเป็น “เขตป่าไม้ถาวร” ซึ่งหมายความว่าถึงเขตหรือพื้นที่ที่กำหนดไว้กว้างๆ ว่าเป็นป่าไม้ถาวรเท่านั้น หากใช่เป็นการบัญญัติให้เป็นป่าประเภทใดประเภทหนึ่งตามกฎหมาย เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ ฯลฯ ไม่

จากการพิจารณามติคณะรัฐมนตรีทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวเพื่อทราบความหมายของป่าไม้ถาวรแล้วจะเห็นได้ว่าพื้นที่ป่าไม้ถาวรได้แก่เขตพื้นที่ซึ่งได้มีการสำรวจจำแนกแล้วว่ามีลักษณะเป็นป่า และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยว่าให้กำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตป่าไม้ถาวรหรืออีกนัยหนึ่งก็คือให้ดำรงสภาพความเป็นป่าไม้ไว้ต่อไป และอาจดำเนินการตรากฎหมายเพื่อสงวนและคุ้มครองพื้นที่ดังกล่าวโดยกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติในเวลาต่อไป ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีนี้จึงมีลักษณะเป็นเพียงเขตพื้นที่ป่าส่วนหนึ่งที่จำแนกไว้เพื่อประโยชน์ดังกล่าวแล้ว และการกำหนดเขตป่าไม้ถาวรนี้ก็ไม่ได้มีการกำหนดเวลาไว้ด้วยว่าจะให้สิ้นสุดลงเมื่อใด

สำหรับพื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์นั้นอาจเกิดขึ้นได้ ๒ ลักษณะ คือ

(๑) เป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้เลี้ยงสัตว์ที่นายอำเภอประกาศกำหนดโดยอำนาจตามมาตรา ๑๒๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ หรือมีการหวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๓

(๒) เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ประชาชนได้นำไปใช้สำหรับเลี้ยงสัตว์ตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔*(๒) ซึ่งบัญญัติว่า “ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ”

หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวโดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ในกรณีที่ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไป ให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้อำนาจให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

^๖พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒๒ ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกันเป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเบียดเบียนเอาไปเป็นอาณานิคมแต่เฉพาะตัว

ในส่วนของการสงวนและคุ้มครองที่ดินโดยการกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และอุทยานแห่งชาติ นั้น แยกพิจารณาได้ดังนี้คือ ในกรณีของการกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๖^๘ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ บัญญัติว่า เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดพื้นที่ป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ต้องกระทำโดยการตรากฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติแนบท้ายกฎกระทรวงนั้นด้วย ดังนั้น หากปรากฏว่าได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยแผนที่ท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวได้ครอบคลุมพื้นที่ใดแล้ว พื้นที่นั้นย่อมเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ สำหรับการเปลี่ยนแปลงเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือการเพิกถอนพื้นที่ใดให้พ้นสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น มาตรา ๗^๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ กำหนดให้กระทำได้โดยการตรากฎกระทรวง โดยในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนบางส่วน จะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย ดังนั้น พื้นที่ใดที่ได้ถูกกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว พื้นที่นั้นจะพ้นสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้ต่อเมื่อได้มีการตรากฎกระทรวงเปลี่ยนแปลงแนวเขตหรือเพิกถอนสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติจากที่กำหนดไว้เดิม โดยต้องมีแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงแสดงแนวเขตของพื้นที่ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนไว้ด้วย

สำหรับกรณีของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตอุทยานแห่งชาติก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ตามมาตรา ๑๙^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ บัญญัติว่า เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย และหากจะมีการขยายแนวเขตหรือการเพิกถอนสภาพของพื้นที่ใดออกจากการเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ก็มีมาตรา ๒๐^{๑๑} แห่ง

^๘พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใด เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

^๙พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๗ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

^{๑๐}พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๑๙ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้าย พระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

^{๑๑}พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๒๐ การขยายเหนือการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้กระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มีใช้เป็นการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ บัญญัติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และถ้าเป็นการเพิกถอนออกจากสภาพการเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเป็นบางส่วน ก็จะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่มีการเปลี่ยนแปลงไว้แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย สำหรับกรณีของอุทยานแห่งชาตินั้นตามมาตรา ๖^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ บัญญัติให้การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติกระทำการโดยการตราพระราชกฤษฎีกา โดยต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย และหากจะมีการขยายแนวเขตหรือเพิกถอนสภาพของพื้นที่ใดออกจากความเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ก็มีมาตรา ๗^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ บัญญัติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและในกรณีที่เป็นการเพิกถอนสภาพเพียงบางส่วนก็จะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงไว้แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

ดังนั้น หากปรากฏว่าได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ โดยแผนที่ท้ายกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ครอบคลุมพื้นที่ใดแล้ว พื้นที่นั้นย่อมมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติ แล้วแต่กรณี จนกว่าจะได้มีการตรากฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงแนวเขตหรือเพิกถอนสภาพของพื้นที่นั้นออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรืออุทยานแห่งชาติ แล้วแต่กรณี

สำหรับปัญหาที่กรมป่าไม้หรือมานั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วมีความเห็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ที่กรมป่าไม้หรือพื้นที่ที่ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยนั้นอยู่ในที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ และปรากฏว่าที่ทำเลเลี้ยงสัตว์นั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ปัญหาจึงมีว่าพื้นที่ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ นั้นเห็นว่า ตามมาตรา ๖^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ หากปรากฏว่าได้มีการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีแนวเขตครอบคลุมเขตพื้นที่ใดแล้ว โดยผลของมาตรา ๖ พื้นที่บริเวณนั้นย่อมเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย

ประเด็นที่สอง ที่ว่าพื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ที่มีมติคณะรัฐมนตรีให้กันออกจากพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติ แต่เมื่อมีการตรากฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติได้มีการกันพื้นที่ดังกล่าวออก จะทำให้พื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์

^{๑๒}พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีใช้ทบทวงการเมือง

^{๑๓}พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๗ การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้กระทำการโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มิใช่เป็นการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๘)

ดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือไม่นั้น เห็นว่า พื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์นั้น ไม่ว่าจะมียอดของคณะกรรมการให้พื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตป่าไม้ถาวรหรือไม่ก็ตาม หากต่อมาได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยแผนที่ท้ายกฎกระทรวงได้ครอบคลุมเอาพื้นที่ดังกล่าวไว้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วยแล้ว โดยผลของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ พื้นที่นั้นย่อมมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย การที่คณะกรรมการได้มีมติให้พื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะมติของคณะกรรมการมีฐานะเป็นเพียงคำสั่งของฝ่ายบริหาร ย่อมไม่อาจนำไปอ้างเพื่อลบล้างบทบัญญัติของกฎหมายได้ อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการมีมติให้พื้นที่บางส่วนออกแต่ในทางปฏิบัติได้เกิดความผิดพลาดขึ้นโดยมิได้กันพื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วยแล้ว กรณีนี้ก็สามารถแก้ไขได้โดยการตรากฎกระทรวงตามมาตรา ๙^{๕๕} แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ เพิกถอนพื้นที่ส่วนนั้นออกจากสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติเสียก็ได้

ประเด็นที่สาม ที่ว่าในการสงวนป่า มีพื้นที่บางแห่งจำเป็นต้องกันออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้แสดงไว้ในแผนที่ท้ายกฎกระทรวงแล้ว พื้นที่นั้นยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า ในการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น เมื่อปรากฏว่าแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ได้รวมเอาพื้นที่ส่วนใดไว้ พื้นที่ที่อยู่นอกแนวเขตดังกล่าวย่อมจะเป็นดังเช่นที่เคยเป็นอยู่เดิม สำหรับกรณีนี้ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าป่าไม้ถาวรเป็นเพียงแนวเขตที่คณะกรรมการได้มีมติให้กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการจำแนกที่ดินว่าพื้นที่ส่วนใดจะเป็นป่าถาวรและส่วนใดจะได้เป็นพื้นที่ทำการเกษตร ที่อยู่อาศัย และอื่นๆ มิใช่พื้นที่ที่มีสภาพตามกฎหมาย กรณีนี้ พื้นที่ที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นเดิมอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร เมื่อปรากฏว่ายังมีมติของคณะกรรมการออกมายกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรที่เคยกำหนดไว้แล้ว พื้นที่นั้นก็ยังคงเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรอยู่เช่นเดิม

ประเด็นที่สี่ ที่ว่าป่าไม้ถาวรที่ได้ตรากระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว พื้นที่นั้นยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรอยู่หรือไม่ นั้น เห็นว่า เจตนารมณ์ของการที่คณะกรรมการมีมติกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตป่าไม้ถาวรนั้นก็เพื่อต้องการสงวนและคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไปส่วนการดำเนินการต่อไปในการสงวนและคุ้มครองพื้นที่ดังกล่าวให้มีผลตามกฎหมายนั้น ก็เป็นเพียงการดำเนินการรองรับเพื่อให้มีกฎหมายใช้บังคับในพื้นที่ดังกล่าวได้สมเจตนารมณ์ตามมติของคณะกรรมการ ดังนั้น การที่พื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรแห่งใดได้มีกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว พื้นที่ในส่วนนั้นย่อมมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยผลของกฎหมาย การที่กฎหมายกำหนดให้พื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น พื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติของคณะกรรมการ

ประเด็นที่ห้า ที่ว่า พื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ได้มีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว หากต่อมาปรากฏว่าได้มีการตรากระทรวงเพิกถอนสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือมีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพจากการเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ไม่ว่าทั้งหมดหรือ

^{๕๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๙)

บางส่วน พื้นที่ในส่วนที่ถูกเพิกถอนนั้นจะยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อมีการถอนสภาพตามกฎหมายของพื้นที่บริเวณใดแล้ว พื้นที่นั้นย่อมพ้นจากสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไปโดยผลของกฎหมาย แต่โดยที่พื้นที่ที่กำหนดให้มีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติของคณะรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น เมื่อสภาพของการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสิ้นไปและไม่ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรให้เป็นอย่างอื่นไปแล้วพื้นที่นี้ก็จะยังคงเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๓๑

(สำเนา)

ที่ กษ ๑๒๐๔/๓๐๔๔

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กทม. ๑๐๒๐๐

๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

เรื่อง ขอรื้อถอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตปฏิรูปที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง

อ้างถึง หนังสือจังหวัดตรัง ที่ ตง ๐๐๑๑/๔๓๖๕ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง แจ้งว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดตรัง จะดำเนินการรังวัดเพื่อแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) จำนวน ๓ พื้นที่ คือ ที่ดินป่าชุมชนป่ายางสวนรุกขมูล ซึ่งจังหวัดตรังได้กันคั่นกรมป่าไม้แล้ว แต่สำหรับที่ดินป่าชุมชนบ้านบางนา และสระน้ำกลางบ้านบางนา จำนวน ๒ พื้นที่ ที่ไม่ได้กันคั่นกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จังหวัดมีความเห็นว่าการรังวัดเพื่อออก นสล.ใน ๒ พื้นที่ดังกล่าว จะต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามมาตรา ๒๐(๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ และขอรื้อถอนการออก นสล. จะต้องขออนุญาตจาก ส.ป.ก.ซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตามกิจการและประเภทของการใช้ที่ดินหรือไม่ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ส.ป.ก.พิจารณาแล้ว ขอเรียนว่า ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในการจัดที่ดินเพื่อประชาชน และให้อำนาจในการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ให้กรมประมงสงเคราะห์จัดที่ดินในรูปแบบนิคมสร้างตนเอง เพื่อจัดที่ดินให้แก่ประชาชนสำหรับอยู่อาศัยและทำกิน เป็นต้น สำหรับการออก นสล. มาตรา ๘ ตรี เป็นการให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินออก นสล.ในที่ดินที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่ นสล.ไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เป็นเพียงแบบพิมพ์ของทางราชการอย่างหนึ่ง (ส.ธ.๑) เพื่อกำหนดแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินไว้เป็นหลักฐานและป้องกันการบุกรุกของราษฎร และให้ทราบถึงรูปลักษณะ จำนวนเนื้อที่ ที่ตั้ง การใช้ประโยชน์ จึงแยกพิจารณาที่ดินป่าชุมชนบ้านบางนา และสระน้ำกลางบ้านบางนา ที่ไม่ได้กันคั่นกรมป่าไม้ ดังนี้

๑. หากพื้นที่เป็นที่ดินที่มีราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยสภาพเกิดขึ้นก่อนการกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ยังมีการใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ และ ส.ป.ก.ยังไม่ได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ที่ดินยังคงอยู่ในอำนาจการดูแลของนายอำเภอ การออก นสล.จึงไม่ต้องขออนุญาตจาก ส.ป.ก.แต่จะต้องมอบหมายเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตรัง (ส.ป.ก.ตรัง) ร่วมระวางชี้แนวเขตในการรังวัดออก นสล.

๒. ตามหลักการข้อกฎหมาย พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก.นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายแล้ว ถือว่าเป็นที่ดินของส่วนราชการอื่น คือ ส.ป.ก.ครอบครอง และถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มาตรา ๓๖ ทวิ ที่ผ่านมาจึงไม่ดำเนินการขึ้นทะเบียน และออก นสล.ในที่ดินของ ส.ป.ก. แม้ว่า ส.ป.ก.จะได้กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้เพื่อให้ชุมชนและเกษตรกรใช้ประโยชน์ร่วมกันก็ตาม ที่ดินนั้นยังคงอยู่ในความดูแลของ ส.ป.ก.

ต่อมา ได้มี พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ และได้ประกาศกำหนดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒ ว่า ภารกิจการก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลแหล่งน้ำและป่าชุมชน ที่มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันให้ส่วนราชการดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดูแลรักษาและบริหารจัดการ และปัจจุบัน ส.ป.ก.ได้ถ่ายโอนภารกิจการก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลแหล่งน้ำให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องไปแล้ว ดังนั้น หากจังหวัดตรวจสอบแล้วเห็นว่าป่าชุมชนและสระน้ำกลางบ้านบางนา เป็นพื้นที่ที่กั้นไว้เพื่อให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันมิใช่เป็นการใช้ประโยชน์เฉพาะตัว และเป็นภารกิจที่ต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลแสดงความประสงค์ต่ออธิบดีกรมที่ดินเพื่อขึ้นทะเบียนและออก นสล. โดยมอบหมายเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.ตรัง ร่วมระดมชี้แนวเขตในการรังวัดออก นสล.

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) สถิตยพงษ์ สุดชูเกียรติ

(นายสถิตยพงษ์ สุดชูเกียรติ)

รองเลขาธิการ ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักกฎหมาย

โทร./โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๒๙๔๐

