

คำสั่ง

ที่ นร ๐๕๐๓/๕๖๗๕

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕

มีนาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ.

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สิ่งที่ส่งมาด้วย บัญชีเอกสารแนบท้าย

ด้วยประธานกรรมการปรับปรุงกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. ที่คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปฏิรูปที่ดินได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว มาเพื่อดำเนินการ ความละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบท้าย ๑

กระทรวงการคลัง กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย และคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ ได้เสนอความเห็นและข้อสังเกต มาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว ความละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบท้าย ๒-๕

ในคราวประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๗ (ฝ่ายกฎหมายฯ) เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๘ ได้พิจารณาแล้วมีประเด็นอภิปรายและมติ ดังนี้
ประเด็นอภิปราย

๑. ร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ตามที่คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) เป็นประธาน ได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายปฏิรูปที่ดินทั้งฉบับ โดยแยกการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเอกชนและการรับรองสิทธิออกจากที่ดินของรัฐให้ชัดเจน ซึ่งได้มีการปรับปรุงที่แตกต่างไปจากกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับเดิมบางประการ โดยมีสาระสำคัญ คือ

๑.๑ การจัดหาที่ดินมาดำเนินการ กำหนดให้ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินจากเอกชน ได้โดยไม่ต้องประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน แต่หากเจ้าของที่ดินไม่ยอมขายและ ส.ป.ก. เห็นว่า ที่ดิน มีสภาพเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรมก็สามารถเวนคืนที่ดินได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงาน จัดหาที่ดินเป็นไปอย่างกว้างขวางและสามารถแก้ไขปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ยังให้อำนาจ ส.ป.ก. เช่าที่ดินเอกชนมาจัดสรรให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ทำกินได้อีกด้วย เพื่อเพิ่มช่องทาง ในการนำที่ดินมาดำเนินการให้มีทางเลือกมากขึ้น

/๑.๒ . . .

๑.๒ การควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินภายหลังได้รับกรรมสิทธิ์ได้กำหนดระยะเวลาห้ามโอนไว้ระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้ ๕ ปี หลังจากนั้นก็สามารถโอนให้บุคคลอื่นได้ แต่มีเงื่อนไขว่าบุคคลที่รับโอนจะต้องใช้ที่ดินนั้นทำการเกษตรและที่ดินที่ผู้รับโอนมีอยู่เมื่อรวมกับที่ดินที่รับโอนมาจะขนาดเกินกว่า ๕๐ ไร่ ไม่ได้ หากฝ่าฝืนถือว่าเป็นโมฆะ ทั้งนี้ เพื่อควบคุมมิให้มีการถือครองที่ดินเกินขนาดที่กฎหมายกำหนดและมิให้มีการซื้อขายที่ดินทันทีที่ได้รับกรรมสิทธิ์จาก ส.ป.ก.

๑.๓ จัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินโดยการเช่าซื้อหรือเช่า ครอบครองได้ไม่เกิน ๒๕ ไร่ และได้ขยายโอกาสการจัดที่ดินไปยังองค์กรเกษตรกรซึ่งเป็นกลุ่มหรือคณะของเกษตรกรที่มารวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบเกษตรกรรมร่วมกันและมีสภาพเป็นนิติบุคคล โดยการเช่าซื้อหรือเช่า รายละเอียดไม่เกิน ๒๕ ไร่ เช่นเดียวกัน โดยมีการลดขนาดการจัดที่ดินลงจากกฎหมายปฏิรูปที่ดินเดิมที่กำหนดไว้ ๕๐ ไร่ ซึ่งหลักการจัดที่ดินให้เกษตรกรยังคงเป็นไปตามหลักการเดิม แต่เพิ่มเติมหลักการในการจัดที่ดินไปยังองค์กรเกษตรกร เพื่อสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรจัดทำกิจกรรมในการประกอบเกษตรกรรมร่วมกันตามรัฐธรรมนูญ ส่วนการลดขนาดการจัดที่ดินก็เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับขนาดการถือครองที่ดินที่เพียงพอแก่การครองชีพ

๑.๔ จัดให้ผู้ประกอบการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน โดยการซื้อ หรือเช่าซื้อ หรือเช่า ไม่เกิน ๒๕ ไร่ ซึ่งลดลงจากกฎหมายปฏิรูปที่ดินเดิมที่กำหนดไว้ ๕๐ ไร่ ทั้งนี้ เพื่อจำกัดขนาดเนื้อที่ของผู้ประกอบการให้อยู่ในขนาดที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานภาครัฐให้กระจายการบริการปัจจัยขั้นมูลฐานในการดำรงชีพไปสู่ภาคประชาชนอย่างทั่วถึง

๒. โดยที่ได้มีคำสั่งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายที่ ๑/๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ ซึ่งมีนายศิริ เกวลินสฤต เป็นประธานอนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ การแบ่งแยกสิทธิของรัฐบาลและเอกชนให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรม ดังนั้น เพื่อมิให้การแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กับร่างพระราชบัญญัติของคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งได้มีการศึกษาวิเคราะห์ทั้งระบบขัดแย้งกัน จึงสมควรส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก่อน แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

มติคณะกรรมการกลั่นกรองฯ

เห็นควรส่งร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. ให้คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ ซึ่งมีนายศิริ เกวลินสฤทธ์ เป็นประธานอนุกรรมการ พิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก่อน แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป หากคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ เห็นควรให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ต่อไป

คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ ซึ่งมีนายศิริ เกวลินสฤทธ์ เป็นประธานอนุกรรมการ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๗ (ฝ่ายกฎหมายฯ) แล้ว มีข้อสังเกตบางประการ ดังนี้

๑. การกำหนดนิยามตามร่างมาตรา ๔ ให้ “องค์กรเกษตรกร” ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของเกษตรกรเป็นนิติบุคคลนั้น ควรพิจารณาด้วยว่าเป็นนิติบุคคลรูปแบบใดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากมิได้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมาย และการกำหนดนิยามตามนัยดังกล่าว จะเป็นปัญหาในการพิจารณาเนื่องจากนิติบุคคลจะต้องมีการกำหนดวิธีการจัดตั้งและกฎหมายที่รองรับการเป็นนิติบุคคลนั้น

๒. เมื่อพิจารณาร่างมาตรา ๔๕ เปรียบเทียบกับมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เห็นว่าแนวคิดในการร่างต่างกัน หากกำหนดให้นำที่ดินของรัฐมาให้ประชาชนใช้ประโยชน์ตามแนวทางของร่างมาตรา ๔๕ จะเป็นปัญหา เนื่องจากการที่จะนำที่ดินของรัฐไปให้ประชาชนใช้ประโยชน์จะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีความชัดเจนดีอยู่แล้ว โดยจะต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว นอกจากนั้น การที่กำหนดให้ทางราชการเป็นผู้พิจารณาว่าเป็นพื้นที่ที่หมดความจำเป็นต้องสงวนไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะกระทบต่อประชาชนที่เห็นว่าตนยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งและไม่เป็นธรรมกับประชาชนได้ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างสมบูรณ์

๓. การกำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินมีอำนาจย้ายผู้ถือครองที่ดินจากเขตหนึ่งไปยังอีกเขตหนึ่งได้ ตามร่างมาตรา ๕๔ อาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ทำได้ลำบาก เนื่องจากจะเป็นการขัดแย้งกับการดำรงชีวิตของผู้ถือครองที่ดินในแต่ละพื้นที่

๔. การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดูแลบำรุงรักษาและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามร่างมาตรา ๕๖ ควรคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เนื่องจากปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหลายด้าน

๕. ความตามร่างมาตรา ๖๔ ที่กำหนดเกี่ยวกับการละทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ควรที่จะต้องพิจารณากระบวนการดำเนินการในกรณีดังกล่าวอย่างรอบคอบ เนื่องจากที่ดินนั้นอยู่ในความดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนี้ ซึ่งมีใช้การดำเนินการกับที่ดินทั่วไปตามนัยประมวลกฎหมายที่ดิน

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๘ ลงมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. ไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยให้พิจารณาภาพรวมในเรื่องการจัดการที่ดินของรัฐทั้งระบบ ทั้งนี้ ให้ประสานกับคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ ซึ่งมีนายศิริ เกวลินสฤตดี เป็นประธานด้วย

จึงเรียนยืนยันมา เพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุรชัย ภูประเสริฐ)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

24 มี.ค. 2548

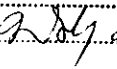
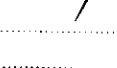
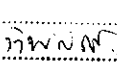
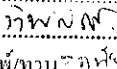
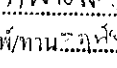
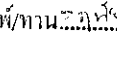
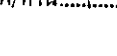
สำนักนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๘-๙

๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๕

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘

(B726/C/ส)

ศก.  ๒๖-๓-๒๕๔๘
ผ.ช.ผอ.  23 มี.ค. ๒๕๔๘
นาย 
นาย 
นาย 
นาย 
นาย 
นาย 

เอกสารแนบท้าย

๑. สำเนาหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๗
๒. สำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๙.๓/๒๒๐๓๒ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗
๓. สำเนาหนังสือกระทรวงยุติธรรม ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๒๐๗/๑๑๒๖๓ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๗
๔. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๓/๑๕๕๗๘ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๗
๕. สำเนาหนังสือคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิ ให้มีความเป็นเอกภาพ ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๓ (อ.๑)/๑๑๑ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘
