

จ্ঞานมาต

ที่ นร 0503(อ.1)/ 111



คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ
ว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย
ทำเนียบรัฐบาล กทม.10300

๑ | กุมภาพันธ์ 2548

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนที่สุด ที่ นร 0503/(คกก.7) 104
ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2548

ตามที่คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 (ฝ่ายกฎหมาย) มีมติเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2548 ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. ให้คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ พิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก่อน แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป นั้น

คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพพิจารณาแล้ว มีความเห็นสอดคล้องกับหลักการตามร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. แต่โดยที่คณะอนุกรรมการฯ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์และพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ และการแบ่งแยกสิทธิของรัฐบาลและเอกชนให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรม ได้จัดทำโครงการ 3 โครงการ เพื่อให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ เป็นไปตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย คือ โครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้กับประชาชน โครงการศึกษายกร่างกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ และโครงการศึกษากฎหมายว่าด้วยเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดียว ซึ่งแนวทางการดำเนินการตามโครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้กับประชาชน เป็นการปรับปรุงกระบวนการจัดที่ดินทั้งระบบให้เป็นระบบเดียว มีองค์การบริหารจัดการเพียงองค์กรเดียว และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดที่ดินประเภทหนึ่ง คณะอนุกรรมการฯ จึงจะได้นำร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ.

รวมพิจารณาปรับปรุงในกระบวนการจัดที่ดินทั้งระบบด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดที่ดินของรัฐมีความสมบูรณ์ทั้งในด้านเนื้อหาและกระบวนการดำเนินการ ตลอดจนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วประชาชนจะได้รับประโยชน์อย่างมากจากกระบวนการจัดที่ดินที่ได้ปรับปรุงแก้ไขแล้ว กล่าวคือได้รับสิทธิในที่ดินพร้อมด้วยเอกสารสิทธิสำหรับที่ดินที่จะสามารถนำเข้าสู่แหล่งทุนได้อย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว เห็นว่าร่างกฎหมายประกอบด้วยสาระสำคัญสองส่วน คือ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งมีแนวทางและหลักเกณฑ์การดำเนินการที่แตกต่างกัน ควรแยกออกจากกัน นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการฯ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บางประการ ตัวอย่างเช่น

1. การกำหนดนิยามตามร่างมาตรา 4 ให้ “องค์กรเกษตรกร” ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของเกษตรกร เป็นนิติบุคคล นั้น ควรพิจารณาด้วยว่าเป็นนิติบุคคลรูปแบบใดตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากมิได้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมาย และการกำหนดนิยามตามนัยดังกล่าวจะเป็นปัญหาในการพิจารณาเนื่องจากนิติบุคคลจะต้องมีการกำหนดวิธีการจัดตั้งและกฎหมายที่รองรับการเป็นนิติบุคคลนั้น

2. เมื่อพิจารณาร่างมาตรา 45 เปรียบเทียบกับมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เห็นว่าแนวคิดในการร่างต่างกัน หากกำหนดให้หน้าที่ดินของรัฐมาให้ประชาชนใช้ประโยชน์ตามแนวทางของร่างมาตรา 45 จะเป็นปัญหา เนื่องจากการที่จะนำที่ดินของรัฐไปให้ประชาชนใช้ประโยชน์จะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีความชัดเจนดีอยู่แล้ว โดยจะต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว นอกจากนั้น การที่กำหนดให้ทางราชการเป็นผู้พิจารณาว่าเป็นพื้นที่ทั้งหมดความจำเป็นต้องสงวนไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะกระทบต่อประชาชนที่เห็นว่าตนยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งและไม่เป็นธรรมกับประชาชนได้ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างสมบูรณ์

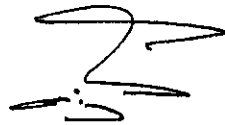
3. การกำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินมีอำนาจย้ายผู้ถือครองที่ดินจากเขตหนึ่งไปยังอีกเขตหนึ่งได้ ตามร่างมาตรา 54 อาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ทำได้ลำบาก เนื่องจากจะเป็นการขัดแย้งกับการดำรงชีวิตของผู้ถือครองที่ดินในแต่ละพื้นที่

4. การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดูแลบำรุงรักษา และแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามร่างมาตรา 56 ควรคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เนื่องจากปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหลายด้าน

5. ความตามร่างมาตรา 64 ที่กำหนดเกี่ยวกับการละทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ควรที่จะต้องพิจารณากระบวนการดำเนินการในกรณีดังกล่าวอย่างรอบคอบ เนื่องจากที่ดินนั้นอยู่ในความดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนี้ ซึ่งมีใช้การดำเนินการกับที่ดินทั่วไปตามนโยบายประมวลกฎหมายที่ดิน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายศิริ เกวลินสฤตย์)

ประธานคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมาย
เกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ คณะที่ 1
โทร./โทรสาร 0 2221 5939