

ด่วนที่สุด

ที่ ทส ๐๒๐๓/๑๐๗๓



สทศ.รับที่ ๕๖๖
ในที่ ๒๖.๑๖.๑๖
๑๖.๑๖.๑๖

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง : ส1434 รพ/ก

รับที่ : ๘4213/54

วันที่ : 27 เม.ย. 54 เวลา : 14:26

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๙๒ ซอยพหลโยธิน ๗ ถนนพหลโยธิน

แขวงสามเสนใน เขตพญาไท

กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒๒ เมษายน ๒๕๕๔

เรื่อง การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ เรื่อง ราชฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา”
ร้องเรียนเกี่ยวกับการขออนุญาตที่ดินในเขตพระราชฤทธิกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน
อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.๒๕๕๔

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา

- อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๔๓๐๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๔ เรื่องที่ ๓๖
๒. หนังสือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๒๐๓/๒๕๐๔
ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓
เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ จำนวน ๑ ชุด

ตามหนังสือที่อ้างถึง ๑ แจ้งว่า กระทรวงมหาดไทย เสนอเรื่อง การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ
วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ กรณี ราชฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ร้องเรียนเกี่ยวกับการขออนุญาตที่ดินในเขต
พระราชฤทธิกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์
พ.ศ.๒๕๕๔ เพื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา นั้น

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) พิจารณาแล้ว ไม่เห็นพ้องด้วยกับข้อเสนอของ
กระทรวงมหาดไทย ที่ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณามีมติให้กระทรวงการคลัง และกระทรวงกลาโหม เร่งรัด
ดำเนินการเพิกถอนการหวงห้ามโดยการกันเขตพระราชฤทธิกำหนดเขตหวงห้ามฯ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓
ตุลาคม ๒๕๕๒ เนื่องจากกรณีนี้ ทส. เคยมีหนังสือตามที่อ้างถึง ๒ ขอบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗
กรกฎาคม ๒๕๕๐ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ เนื่องจากเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับ
ควรได้รับการปรับปรุง แก้ไข และยกเลิกในบางประเด็น เพื่อให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าว เป็นไป
อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ และ
ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง โดยมีหลักการและเหตุผล ดังนี้

๑. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ อาจมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ ทั้งนี้ เพราะการดำเนินงานใดของรัฐ ซึ่งรวมถึงการพิสูจน์สิทธิของ

บุคคล ...

บุคคลในที่ดินของรัฐ ตลอดจนการให้สิทธิแก่บุคคลย่อมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยเสมอภาค และเท่าเทียมกัน

๒. หลักฐานการสอบสวนสิทธิของคณะอนุกรรมการฯ ระดับอำเภอทั้ง ๓ อำเภอ ที่กระทรวงมหาดไทย แต่งตั้ง เป็นเพียง ส.ค.๑ หรือพยานบุคคล ถือเป็นพยานหลักฐานอื่นที่มีไขเอกสารราชการ ตามมาตรการของ กพร. ข้อ ๑.๓ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งจะต้องมีการสอบสวนรับฟัง ข้อเท็จจริงให้ได้ในเบื้องต้นว่า มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้าม และต้องดำเนินการต่อไป ตามมติที่ประชุม กพร. ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ความสรุปว่า การอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ มีความมุ่งหมายจะให้ข้อเท็จจริงปรากฏด้วยหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ หากข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่มีการกล่าวอ้างว่า มีการครอบครองฯ มาก่อน ก็จะต้องปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยนัยกลับกัน หากไม่ปรากฏ ร่องรอยการทำประโยชน์ฯ ย่อมไม่อาจรับฟังได้ว่า ราษฎรได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ที่ได้หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ ในกรณีนี้ แม้ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศภาพแรกที่ใช้ในการพิสูจน์สิทธิ จะเป็นภาพถ่ายฯ ในปี พ.ศ.๒๔๙๖ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังการหวงห้ามถึง ๑๗ ปี แต่ที่ดินของ ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ที่มีการร้องเรียนก็ยังมีบางส่วนที่ไม่ได้รับสิทธิในที่ดิน เนื่องจาก ไม่ปรากฏร่องรอย การทำประโยชน์ในที่ดินที่พิสูจน์สิทธิฯ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ และมาตรการของ กพร.

๓. อย่างไรก็ดี มาตรการของ กพร.ในการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวตามข้อ ๒ ก็ได้มีการยอมรับโดยฝ่าย นิติบัญญัติได้ให้ความเห็นชอบในการนำหลักการดังกล่าวไปตราเป็นกฎหมาย ปรากฏตามพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๕ ที่ให้เพิ่มข้อความในมาตรา ๕๖/๑ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วตั้งแต่วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับ ที่มีความโดยสรุปว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินฯ ให้ได้ต่อเมื่อมีการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทาง อากาศ หรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่า เป็นที่ดินที่สามารถออก โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ฯ ได้

๔. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์แก่ราษฎร “กลุ่ม- แผ่นดินของเรา” จำนวน ๑,๒๑๕ แปลง โดยได้พิจารณาตามรายงานของจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งมีผลการสอบสวน ข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการฯ ระดับอำเภอทั้ง ๓ อำเภอ ที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง ที่มีความเห็นน่าเชื่อว่า มีการครอบครองทำประโยชน์ฯมาก่อนการหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ ในกรณีนี้ คณะอนุกรรมการที่ กพร. แต่งตั้งขึ้น ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ก็ได้พิสูจน์สิทธิตามแนวทางและมาตรการของ กพร. โดย อาศัยข้อมูลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการฯ ที่กล่าว และใช้ผลการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ ประกอบการพิจารณา เพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามหลักการในกฎหมาย ตามข้อ ๓ ซึ่งปรากฏว่า ที่ดินของราษฎร กลุ่มแผ่นดินของเรามีร่องรอยการทำประโยชน์ทั้งแปลงและบางส่วนเพียงจำนวน ๓๑๕ แปลง คณะอนุกรรมการที่ กพร. แต่งตั้ง จึงมีมติว่า เชื่อว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐเพียงจำนวนนั้น ส่วนที่ไม่ปรากฏ ...

ส่วนที่ไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์นั้น เป็นการครอบครองภายหลังการหวงห้ามที่ดินฯ ดังนั้น การที่มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ พิจารณาให้สิทธิกับราษฎรรายที่มีผลการพิสูจน์สิทธิแล้วว่า เป็นการครอบครองภายหลังการหวงห้ามที่ดินฯ อาจมีผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในภาพรวม ซึ่งอาจเป็นแบบอย่างให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่ดินสงวนหวงห้ามไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ อย่างกว้างขวาง ก็จะเป็นการสร้างปัญหาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังเป็นการขัดต่อมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ เรื่อง นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่เห็นชอบในหลักการไว้แล้วว่า “รัฐไม่ควรให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ”

๕. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อมา คือ หากข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติจากการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการของ กพร. แล้วว่า มีการออกเอกสารสิทธิให้แก่บุคคลในที่ดินของรัฐไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก เป็นการครอบครองภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ บุคคลนั้นย่อมไม่อาจกล่าวอ้างสิทธิใดๆ ได้อีก การดำเนินงานต่อไป เป็นกรณีที่จะต้องพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิดังกล่าว ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมาตรการของ กพร. เรื่องการพิสูจน์สิทธิฯ ในข้อ ๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๖. หากจะมีการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ก็จะเป็นปัญหาต่อไปกับการดำเนินงานของ กพร. จังหวัด และ กพร. และอาจส่งผลกระทบในทางปกครองของรัฐในระบบ นิติรัฐ ที่จะต้องมีกฎหมายรองรับ และสนับสนุนการดำเนินงาน อันจะประกอบไปด้วยเหตุผลที่รับฟังได้ สอดคล้องกัน อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นกรณีที่คาดว่าจะมีการชุมนุมเรียกร้องขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา มีมติ ให้เพิกถอนการหวงห้ามที่ดินของรัฐในพื้นที่อื่นต่อไป และโดยที่การพิจารณาให้สิทธิในที่ดินผ่านกลไก กพร. ที่ต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติ และลดปัญหาข้อขัดแย้งในที่ดินของรัฐตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง กพร. ซึ่งมีแนวทาง มาตรการ ขั้นตอน วิธีการที่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง

๗. ในกรณีเดียวกันนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้เคยมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๒๑๘๙๕ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ มีความสรุปว่า รองนายกรัฐมนตรี (พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์) ประธานกรรมการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) มีคำสั่งให้นำเรื่องการขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ตามข้อ ๒.๒ เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุม กพร. ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๗.๑ ในคราวประชุม กพร. ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ทส.ในฐานะ ฝ่ายเลขานุการ กพร. ได้นำเสนอเรื่องดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุม กพร. ซึ่งได้พิจารณาและมีมติ เห็นชอบในหลักการ ให้มีการเสนอขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เพื่อให้เป็นไปตามมาตรการของ กพร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิ การครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ โดยมอบหมายให้ ทส. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ กพร. ประสานกับ กระทรวงมหาดไทย เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันกำหนดประเด็นการจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการขอทบทวน มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว พร้อมทั้งข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหามีความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

๗.๒ เพื่อให้เป็นไปตามมติ กพร. ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ ตามข้อ ๒.๔ ทส. จึงได้จัดประชุมหารือ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง (โดยกรมธนารักษ์)

กระทรวงกลาโหม ...

กระทรวงกลาโหม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ ที่ ทส. ได้เสนอร่างหลักเกณฑ์ฯ การขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ และเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ อันมีหลักการและเหตุผลสรุป ดังนี้

๑) ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เรื่อง การแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนของราษฎรในที่ดินเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.๒๕๓๙ เฉพาะประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) หลักเกณฑ์การครอบครองทำประโยชน์เป็นหย่อมๆ ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ส่วนของพื้นที่ ที่ให้ถือว่าเป็นการทำประโยชน์แล้ว ตามที่ กบร. กำหนด

(๒) ให้ยกเลิกคณะกรรมการพิจารณาผลการพิสูจน์สิทธิของ กบร.จังหวัดนครสวรรค์ที่ กบร. แต่งตั้ง ตามคำสั่งที่ ๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๐

๒) ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ เรื่อง ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ร้องเรียนเกี่ยวกับการขออนุญาตที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.๒๕๓๙

๓) สำหรับการแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนของราษฎรในที่ดินเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.๒๕๓๙ ให้ดำเนินการต่อไปตามแนวทางปฏิบัติ คือ

(๑) การให้สิทธิในที่ดินแก่ราษฎรทุกราย ขอให้จริงจังต้องรับฟังได้เป็นที่ยุติว่า ที่ดินแปลงนั้น ราษฎรได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้ามฯ โดยผ่านการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามมาตรการของ กบร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ (เช่นเดียวกับที่ดินของรัฐทุกแปลงทั้งประเทศ)

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน หากไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากมีความจำเป็นจะต้องเพิกถอนการหวงห้ามที่ดิน หรือมีข้อขัดข้องในทางกฎหมาย ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาเพิกถอนการหวงห้ามที่ดิน หรือแก้ไขกฎหมาย หรือกฎที่ขัดแย้งกับแนวทางปฏิบัตินี้ แล้วแต่กรณี

การดำเนินการใดๆ ต้องเป็นไปด้วยความเสมอภาค และเท่าเทียมกัน

(๒) ให้กรมธนารักษ์ พิจารณาความเห็นของ กบร.จังหวัดนครสวรรค์ ในเรื่องผลการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ให้แล้วเสร็จ หรือหากมีข้อขัดข้องในข้อมูลเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาให้แจ้ง กบร.จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อดำเนินการต่อไป ภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

(๓) ให้กรมธนารักษ์ สรุปเรื่องราวข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ความจำเป็นเกี่ยวกับการคงไว้ซึ่งที่ราชพัสดุตามพระราชกฤษฎีกา การจัดทำแนวทางแก้ไขปัญหาคาฝ่ายเลขานุการ กบร. เพื่อการเสนอต่อ กบร. ในการพิจารณากำหนดเป็นนโยบายของรัฐที่สอดคล้อง

และเหมาะสมกับภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยไม่ขัดต่อแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ต่อไป

๔) ผลการดำเนินงานเป็นประการใด ให้กระทรวงการคลังรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ ทุก ๓ เดือน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุวิทย์ คุณกิตติ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โทร. ๐ ๒๒๗๘ ๘๖๑๘, ๐ ๒๒๖๕ ๖๒๕๕

โทรสาร ๐ ๒๒๗๘ ๘๖๐๘, ๐ ๒๒๗๘ ๘๖๔๔