

ที่ กษ ๑๒๐๔/ ๒๕๖๗



กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ถนนราชดำเนินนอก กทม. ๑๐๒๐๐

๖๖ มิถุนายน ๒๕๕๙

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
โดยมิชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. สำเนาหนังสือฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ
ส่วนที่ส่งที่ คสช (กย)/๓๘๙ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙ จำนวน ๑๔๐ ชุด
๓. เอกสารประกอบการพิจารณา (ประกอบด้วยร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการ
ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ.
คำชี้แจงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย บันทึกวิเคราะห์สรุป
สาระสำคัญ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง) จำนวน ๑๔๐ ชุด

ด้วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขอเสนอเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการ
ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. มาเพื่อคณะรัฐมนตรี
พิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการเสนอเรื่องและการ
ประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๒) และ (๓) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์)
ได้ชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ นายกรัฐมนตรีได้มีข้อสั่งการในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม
๒๕๕๙ ให้ทุกหน่วยงานพิจารณาความจำเป็นในการขอใช้มาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยให้ทุกกระทรวงนำเสนอให้ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อดำเนินการรวบรวมและเสนอรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)
กลั่นกรองก่อนดำเนินการต่อไป

๑.๒ ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้แจ้งผลการ
พิจารณาร่วมกับรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการเร่งรัดให้
ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเสนอแนะให้จัดทำข้อเสนอประเด็นปัญหา
ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามความเห็นสมควรต่อไป รายละเอียดปรากฏตาม
สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

๑.๓ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) อยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมีหลักการสาระสำคัญ โดยสรุป ๑๓ ประการ จำนวนทั้งสิ้น ๑๓ มาตรา และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๕๘ แล้ว ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) ได้สั่งการให้หารือกระทรวงการคลังกรณีร่างกฎหมายดังกล่าวมีการแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์และการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกระทรวงการคลังได้ตอบข้อหารือกลับมาแล้ว อยู่ระหว่างการเสนอกลับไปยังรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) ทั้งนี้ ร่างกฎหมายดังกล่าวไม่มีประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น หากมีการเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าวไว้ในร่างกฎหมายที่เสนอ อาจส่งผลให้การแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวมีความล่าช้า และจะมีผลทำให้การแก้ไขปัญหาโดยการนำที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินตามนโยบายจัดที่ทำกินให้ชุมชนของรัฐบาลไม่อาจบรรลุตามวัตถุประสงค์และไม่ทันต่อสถานการณ์ อีกทั้งมาตรการบังคับและยึดนำที่ดินกลับมานั้นไม่สามารถดำเนินการได้โดยกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอยู่ในขณะนี้ หรือไม่อาจดำเนินการได้เลยในสถานการณ์ปกติ

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายตามปกติเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ต้องใช้กระบวนการทางศาลซึ่งมีระยะเวลานาน และต้องขึ้นอยู่กับกระแสของการเมือง จำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ ซึ่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นเรื่องที่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๒) และ (๓)

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เพื่อนำที่ดินของรัฐไปดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินตามนโยบายจัดที่ทำกินให้ชุมชนของรัฐบาลได้อย่างรวดเร็ว และเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งขึ้นทะเบียนไว้เป็นระยะเวลานานแล้วได้รับโอกาสในการมีที่ดินทำกิน และเพื่อให้เกิดการใช้พื้นที่เต็มศักยภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

๔. สาระสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

สภาพปัญหาการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมป่าไม้ส่งมอบนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ นั้น ปัจจุบันยังมีแปลงที่ดินซึ่งยังมิได้ทำการสำรวจรังวัดเป็นจำนวนมาก โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากผู้ถือครองที่ดินไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือมีการที่ครอบครองที่ดินเกินกว่าจำนวนเนื้อที่ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนด หรือกรณีบุคคลที่ไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายเข้าใช้ประโยชน์โดยอ้างสิทธิการซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่จัดให้แก่เกษตรกรแล้ว หรือมีการเปลี่ยนมือที่ดินที่จัดให้แก่เกษตรกรเพื่อถือครองที่ดินเป็นแปลงขนาดใหญ่ ซึ่งการตรวจสอบและดำเนินการกับผู้กระทำความผิดในแต่ละกรณีจะประสบปัญหาการปกปิดตัวตนผู้ถือครองที่ดินที่แท้จริง โดยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีอิทธิพล

ในท้องที่ และแม้จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ขับไล่จำเลยผู้บุกรุกที่ดินของ ส.ป.ก. ออกจากที่ดินแล้วก็ตาม แต่กระบวนการบังคับคดีก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากการขัดขวางจากผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มผู้บุกรุก ซึ่งข้อเท็จจริงเหล่านี้เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินการติดตามนำที่ดินของรัฐกลับมาจัดให้แก่เกษตรกร ผู้ไร้ที่ดินทำกินตามนโยบายจัดที่ทำกินให้ชุมชนของรัฐบาลให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาผู้ถือครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการ บังคับคดีกับผู้ถือครองรายใหญ่ตามคำพิพากษา เพื่อนำไปจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินตาม วัตถุประสงค์และทันต่อสถานการณ์ จึงจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายเฉพาะแยกต่างหากออกจากการเสนอแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ ใช้อำนาจทางปกครองปฏิบัติการเข้าสำรวจพื้นที่เป้าหมายตามพยานหลักฐานเบื้องต้น และเปิดโอกาสให้ผู้ถือ ครองที่ดินรายใหญ่ออกมาแสดงตน และนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ว่ามีสิทธิในที่ดินหรือไม่ หากผู้ถือครองที่ดิน ไม่ออกมาแสดงตน หรือพิสูจน์สิทธิแล้วไม่มีสิทธิในที่ดินดีกว่ารัฐ ให้เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจในการยึดที่ดินมา ดำเนินการจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินต่อไป

ในการปฏิบัติทางปกครองตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะใช้บังคับในพื้นที่ ดังต่อไปนี้

๑. พื้นที่ซึ่งผู้ถือครองที่ดินไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม หรือมีการครอบครองที่ดินเกินกว่าจำนวนเนื้อที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมกำหนด

๒. พื้นที่ซึ่งบุคคลที่ไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายเข้าใช้ประโยชน์โดยอ้างสิทธิการซื้อที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินที่จัดให้แก่เกษตรกรแล้ว หรือมีการเปลี่ยนมือที่ดินที่จัดให้แก่เกษตรกรเพื่อถือครองที่ดิน เป็นแปลงขนาดใหญ่

๓. ที่ดินที่อยู่ในระหว่างการบังคับคดีตามผลแห่งคำพิพากษาถึงที่สุดให้ขับไล่บุคคลออกจาก ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง

๕. ผลกระทบ

๕.๑ ต่อประชาชน

บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีภาระ ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน แต่อย่างไรก็ตาม ภาระหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชนดังกล่าวมีความคุ้มค่าเมื่อชั่ง น้ำหนักประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นจากการที่สามารถนำที่ดินของรัฐไปดำเนินการจัดให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน จำนวนมากซึ่งขึ้นทะเบียนไว้เป็นระยะเวลานานตามนโยบายจัดที่ทำกินให้ชุมชนของรัฐบาลได้อย่างรวดเร็ว และ โอกาสในการมีที่ดินทำกินและทำให้ใช้พื้นที่ได้อย่างเต็มศักยภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด จากปัญหาการบังคับ ใช้กฎหมายตามปกติเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ต้องใช้กระบวนการทางศาลซึ่งมีระยะเวลานาน และต้องขึ้นอยู่กับกระแสของการเมือง

๕.๒ ภาระต่อรัฐ

อาจมีภาระต่อรัฐในด้านงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก ค่ารถโดยสารสาธารณะ และบุคลากร ในส่วนของกำลังเจ้าหน้าที่ในการเข้าปฏิบัติการ

๖. ข้อเสนอของส่วนราชการ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขอเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคอร์ruptionที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีขอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก



(ฉัตรชัย สาริกัลยะ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักกฎหมาย

โทร/โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๒๙๐๔

E-mail : laksana.m@alro.go.th