

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๓/๕๐๕



ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อทราบ
(หากไม่มีข้อทักท้วงให้ถือเป็นเรื่องที่ ครม.
เห็นชอบ/อนุมัติ)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๕ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(เรื่อง ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดินและร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนนอกเขตอนุรักษ์ พ.ศ.)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว(ล) ๓๐๑๐๘
ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๙

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดินและร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน
นอกเขตอนุรักษ์ พ.ศ.) เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีโดยด่วน ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

๑. ข้อเสนอการปฏิรูปที่ ๑ : ระบบการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติเห็นควรให้ตรวจสอบข้อมูลการครอบครอง
การใช้ประโยชน์ การทวงคืนที่ดิน และการจัดสรรที่ดิน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดิน นั้น
สำนักงานฯ ขอเรียนว่า ในขณะนี้รัฐบาลมีแนวทางดำเนินการด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ทั้งในระยะเร่งด่วน การป้องกันปัญหาไม่ให้เกิดการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบ รวมทั้ง
การมีกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดิน ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับแนวทางที่สภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอด้วยแล้ว
โดยมีรายละเอียดดังนี้

(๑) โดยที่ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/ ๒๕๕๙
เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบ
กฎหมาย ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ เพื่อดำเนินการแก้อิทธิพลที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบ
ด้วยกฎหมาย ที่ไม่ให้ความร่วมมือหรือยินยอมในการเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการซื้อขาย
ที่ดินจากเกษตรกรทำให้มีการเปลี่ยนมือไปยังผู้มีอิทธิพลหรือนายทุนให้มีการถือครองที่ดินเป็น
แปลงขนาดใหญ่ แล้วนำไปดำเนินการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการของตนเอง จึงได้กำหนดขั้นตอน
เพื่อให้เกษตรกรได้ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลการครอบครองการใช้ประโยชน์ที่ดินของตน หากมีที่ดิน
ที่ถือครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าไปดำเนินการ
เพื่อนำที่ดินกลับคืนมาจัดให้แก่เกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ในขณะนี้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ระหว่างดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวด้วยแล้ว

(๒) สำหรับมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในระยะยาวในการจัดการ
ระบบการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ อนุมัติ
หลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
โดยมิชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยขอให้
พิจารณาให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ธรรมภิบาล และนโยบายของรัฐบาลด้วย ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่าง
การพิจารณาในชั้นสำนักงานฯ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการเพื่อกำหนดให้ผู้ครอบครองที่ดิน

ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณากำหนดเป็นพื้นที่เป้าหมายเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหาให้เกษตรกรสามารถเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าวได้ โดยเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นให้เข้าไปยึดและครอบครองพื้นที่ดังกล่าวเพื่อนำมาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(๓) การตรากฎหมายว่าด้วยธนาคารที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน นั้น ขณะนี้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. อยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหลักการ ก่อนดำเนินการตราเป็นกฎหมายต่อไป ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระสำคัญในการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเพื่อบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนอย่างเป็นธรรม รวมทั้งกำหนดแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกินของเกษตรกรตามนโยบายของรัฐบาล รวมถึงการเป็นตลาดกลางที่ดินและรวบรวมที่ดินเป็นแหล่งสำรองที่ดินของประเทศ สร้างประโยชน์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ในการนำทรัพยากรที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เมื่อพิจารณาข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่เห็นสมควรให้มีกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยหรือที่อยู่อาศัยของผู้ยากจน จึงเป็นแนวทางที่สอดคล้องกัน

(๔) การจัดที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน รัฐบาลมีนโยบายมอบหมายให้แต่ละหน่วยงานรับไปดำเนินการจัดหาที่ดินเพื่อนำมาบริหารจัดการตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยมีการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรดินเป็นไปอย่างเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ อนุมัติหลักการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวม มีให้กรรมสิทธิ์ โดยอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม เพื่อร่วมกันบริหารจัดการที่ดินการจัดที่ดินให้แก่ชุมชนดังกล่าวเป็นการนำที่ดินของรัฐที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาและกันพื้นที่ดังกล่าวออกมาเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยระยะเริ่มแรกเป็นการนำที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน พื้นที่สาธารณประโยชน์ และพื้นที่ป่าชายเลนมาดำเนินการ

๒. ข้อเสนอการปฏิรูปที่ ๒ : ให้มีกฎหมายป่าชุมชน

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนนอกเขตอนุรักษ์ พ.ศ. ตามที่สภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอ นั้น มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน โดยให้ราษฎรรวมตัวกันเพื่อจัดการดูแลรักษาและใช้ทรัพยากรป่านอกเขตอนุรักษ์ด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการยอมรับสิทธิในการจัดการป่าของชุมชนและส่งเสริมให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการปกป้องดูแลและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้นอกเขตอนุรักษ์อย่างยั่งยืนภายใต้ข้อตกลงและขอบเขตการจัดการที่ชัดเจน อันจะนำไปสู่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุล รวมทั้งมีการฟื้นฟูพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมโดยการปลูกป่าทดแทน ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่สภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอ โดยมีความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) การกำหนดให้พื้นที่ที่จะสามารถขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชนได้เฉพาะชุมชนที่อยู่ใกล้พื้นที่ป่าซึ่งอยู่นอกเขตอนุรักษ์ (ร่างมาตรา ๒๐) จะทำให้เกิดข้อจำกัดแก่ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าเขตอนุรักษ์ในการดูแลรักษาป่าไม้ เนื่องจากปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าเกิดขึ้นในพื้นที่ที่เป็นเขตป่า

อนุรักษ์ด้วย รวมทั้งอาจมีกรณีป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ที่ชุมชนดูแลมาตั้งแต่ดั้งเดิมว่าต้องดำเนินการ
ประการใด

(๒) ควรมีบทบัญญัติกำหนดให้พื้นที่ที่อยู่ในลักษณะตามบทนิยามคำว่า
“ป่าชุมชน” ในพื้นที่ที่ไม่มีสถานะเป็น “เขตอนุรักษ์” เช่น สวนป่าที่อยู่ในการดูแลขององค์กร
อุตสาหกรรมป่าไม้ ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี ป่าไม้ถาวร นอกเขตป่าอนุรักษ์ซึ่งมีส่วนราชการ
หรือเอกชนที่ได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ไว้ หรือพื้นที่ที่ทางราชการสงวนรักษาไว้เป็นการเฉพาะ
เพื่อการคุ้มครอง การศึกษา การวิจัยทางวิชาการ หรือประโยชน์อย่างอื่นของรัฐ เป็น “เขตอนุรักษ์” ด้วย
เพื่อส่งเสริมให้มีการดูแลรักษาป่าชุมชนของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

(๓) หลักการสำคัญของการบริหารจัดการป่าโดยชุมชนตามหลักสากล
คือ การยอมรับสิทธิและให้อำนาจแก่ชุมชน เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐ
ในการปกป้อง ดูแล บริหาร และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนภายใต้ข้อตกลง
และขอบเขตการจัดการที่ชัดเจน จึงไม่ควรกำหนดมาตรการซึ่งเน้นการควบคุมโดยให้อำนาจและ
สิทธิในการบริหารและตัดสินใจอยู่ที่แต่เพียงฝ่ายรัฐ (ร่างมาตรา ๓๙ ถึงร่างมาตรา ๕๐)

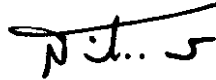
(๔) ในหมวด ๘ ส่วนที่ ๒ มาตรการสร้างแรงจูงใจได้กำหนดหลักการให้
ยกเว้นภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร กฎหมายว่าด้วยการบำรุงท้องที่ และกฎหมายว่าด้วยภาษี
โรงเรือนและที่ดิน เป็นกรณีที่เหมาะสมควรดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะที่จะพิจารณาความเหมาะสมใน
การยกเว้นภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องตามสถานการณ์ทางการคลังและนโยบายของรัฐบาล
ในแต่ละช่วงเวลา จึงไม่ควรกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๖๓)

๓. ข้อเสนอการปฏิรูปที่ ๓ : ระบบการจัดทำแผนที่กลาง ๑ : ๔,๐๐๐

โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ แต่งตั้ง
คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ (One Map)
และได้เห็นชอบแนวทางการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นรูปแบบดิจิทัล
และใช้มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ เพื่อให้ทุกหน่วยงานได้แก้ไขแนวเขตให้สอดคล้องและยึดถือปฏิบัติ
ในแนวทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายในที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ เป็นไปอย่างมี
ประสิทธิภาพมากขึ้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายดิศทัต ิโหดระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร

โทร. ๐ ๒๒๘๐ - ๗๙๐๐ - ๑๓ ต่อ ๒๓๐๙ (นางสาวฤทัยฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๐๒๘๗

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th