

ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๕๐๕.๔/๑๙๒๗๑



กพต. รับที่ 26.2
วันที่ 1๙ พอ ๖2
เวลา 16.3๐ น.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 14150
ร.ร. 19 พ.ย. 2562
เวลา 15.55

กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

เรื่อง รายงานสรุปผลการพิจารณาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง (กรณีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๒๖๒๒๗ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๑

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานสรุปผลการพิจารณาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง (กรณีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน)

ตามที่แจ้งว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอ เรื่อง ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง (กรณีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน) ไปเพื่อดำเนินการตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักรับเรื่องนี้ไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอแนะดังกล่าว โดยให้กระทรวงมหาดไทยสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการดังกล่าวในภาพรวมแล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ความแจ้งแล้ว นั้น

โดยเรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอ เรื่อง ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง (กรณีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน) ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักรับเรื่องนี้ไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอแนะดังกล่าวในภาพรวมแล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๒) เรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี

/๓. สารสำคัญ...

๓. สารสำคัญ

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดิน ได้พิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ประกอบด้วย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แล้ว จึงขอรายงานสรุปผลการพิจารณาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง (กรณีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ที่ตั้งอยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน) ซึ่งสรุปสาระสำคัญของข้อเสนอได้ ดังนี้

๓.๑ มาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทย ควรพิจารณาดำเนินการเพื่อให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ที่สาธารณประโยชน์ ได้แก่ นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังนี้

๓.๑.๑ สำรวจตรวจสอบแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยคำนึงถึงวิถีชีวิต วัฒนธรรม และการใช้ที่ดินของชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อกำหนดขอบเขตที่สาธารณประโยชน์ให้ชัดเจนและจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ให้มีความถูกต้องครบถ้วน และให้มีการรังวัดแนวเขตเพื่อให้ทราบเนื้อที่ที่ชัดเจน โดยกระบวนการสำรวจตรวจสอบควรให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมด้วย หากตรวจสอบแล้วพบว่าทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือมีความผิดพลาด ควรรายงานปัญหาไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยไม่ชักช้า เพื่อเสนอให้กระทรวงมหาดไทยสั่งการแก้ไขหรือจำหน่าย และควรทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ถึงขอบเขตที่สาธารณประโยชน์และจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตถาวร เช่น การทำถนนรอบแปลงเพื่อแสดงแนวเขตและป้องกันปัญหาป้ายชื่อที่สาธารณประโยชน์หรือหลักเขตสูญหาย รวมทั้งแจ้งให้ประชาชนทราบถึงการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) และชี้แจงแนวทางแก้ไขปัญหา ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ผู้ได้รับผลกระทบจากการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ดังกล่าว

๓.๑.๒ ควรสำรวจตรวจสอบพื้นที่ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาอยู่เสมอ โดยการสำรวจ จำนวนผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์เพื่อป้องกันการบุกรุกเพิ่มเติมจากผู้ที่ย้ายอยู่เดิม และป้องกันการบุกรุกจากผู้บุกรุกใหม่ ทั้งนี้ การสำรวจผู้บุกรุกยังส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นรวดเร็วและทันเหตุการณ์

๓.๑.๓ การรังวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและการรังวัดที่ดิน เพื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดินหรือเอกสารแสดงสิทธิทำกิน ควรใช้มาตราส่วน ๑:๔๐๐๐ ในการรังวัดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับแนวทางการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน ๑:๔๐๐๐ (One Map) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘

๓.๑.๔ การดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ควรใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ในพื้นที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คุ้มครองสิทธิของบุคคลและชุมชน ในการอนุรักษ์ จัดการ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน เพื่อร่วมกันกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกและการเข้ายึดครองพื้นที่ ของนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่

๓.๑.๕ กรณีมีข้อโต้แย้งเรื่องแนวเขต หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา ควรดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งอ้างว่ามีสิทธิในที่ดินเหนือรัฐให้แล้วเสร็จก่อนที่จะ ดำเนินการตามมาตรการทางปกครองกับประชาชน โดยต้องเป็นการดำเนินการอย่างเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ และควรมีมาตรการผ่อนผันตามสมควรให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิโดยสุจริตในการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ ส่วนกรณีผู้แอบแฝงเข้าใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์เพื่อหวังผลกำไร ควรดำเนินคดีตามกฎหมายให้ถึงที่สุด เพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำ

/๓.๑.๖ ก่อนจะ...

๓.๑.๖ ก่อนจะดำเนินคดีอาญาแก่ประชาชน เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ควรพิจารณาการกระทำของประชาชนว่าเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดกฎหมายอย่างร้ายแรงหรือไม่ หรือเป็นการจงใจละเมิดกฎหมายหรือไม่ หากเป็นการกระทำอันไม่เป็นการละเมิดกฎหมายอย่างร้ายแรง ควรดำเนินกระบวนการทางปกครองก่อน เนื่องจากเจ้าหน้าที่และหน่วยงานภาครัฐควรพิจารณา การดำเนินมาตรการบังคับแก่ประชาชนอย่างรอบคอบเพื่อป้องกันการกระทำที่อาจก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิ ของประชาชน

๓.๑.๗ ในกรณีที่ต้องมีการชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบควรดำเนินการด้วยความรวดเร็ว โดยคำนึงถึงหลักความเหมาะสมและเป็นธรรม

๓.๑.๘ ในกรณีหน่วยงานราชการต้องการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง ไปเป็นอีกอย่างหนึ่ง ต้องดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้องก่อนดำเนินการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์นั้น และควรให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าสมควรเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น

๓.๒ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง

๓.๒.๑ คณะรัฐมนตรีควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และคณะรัฐมนตรีควรพิจารณามอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้กำกับดูแลกรมที่ดิน แก้ไข เพิ่มเติม ข้อ ๑๒ แห่งระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยเพิ่มเติมสถานที่ ปิดประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงอีกหนึ่งแห่งคือ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ๑ ฉบับ และเห็นควรเพิ่มเติม ขั้นตอนการประชุมประชาคมของประชาชนในพื้นที่ ประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อให้การประกาศ ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นที่รับทราบโดยทั่วกัน และยังเป็นการรับฟังความเห็นของประชาชนในพื้นที่ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อ ๑๒ แห่งระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ มีความเกี่ยวเนื่องและสอดคล้องกันจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำให้เป็นไป ในแนวทางเดียวกันเพื่อให้การดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีแนวทางปฏิบัติชัดเจนและไม่ขัดแย้งกัน

๓.๒.๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือ ในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๙ โดยเพิ่มเติมกำหนดระยะเวลา ในการดำเนินการของสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปรับเป็นข้อความดังต่อไปนี้

“เมื่อนายอำเภอร้องขอให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนัดประชุม พิจารณาให้ความเห็นภายใน ๓๐ วัน โดยให้ประชาชน ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา หน่วยงานของรัฐเข้ามามีส่วนร่วม กับสภาตำบลหรือสภาท้องถิ่นด้วย เสร็จแล้วส่งผลการประชุมให้นายอำเภอโดยเร็วเพื่อดำเนินการต่อไป”

มติที่ประชุม หน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมได้พิจารณาข้อเสนอแนะในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง (กรณีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ทับที่อยู่อาศัย และที่ทำกินของประชาชน) เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเห็นว่า หน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการวางแนวทางปฏิบัติและส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ

/ให้แก่...

ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เห็นถึงความสำคัญในการดูแลและรักษาคุ่มครอง
ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งมาตรการในการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
ให้ปฏิบัติตามแนวทางอย่างเคร่งครัด กับทั้งส่งเสริมความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ซึ่งสอดคล้อง
กับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รายละเอียดปรากฏตามรายงานสรุปผลการพิจารณา
ข้อเสนอแนะฯ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

อย่างไรก็ตามที่ประชุมมีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) เมื่อมีการเพิ่มสถานที่ปิดประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ณ ที่ทำการ
ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ก็ควรที่จะเพิ่มที่ปิดประกาศ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย เนื่องจากมีความใกล้ชิด
กับประชาชนและประชาชนสามารถทราบประกาศได้โดยง่าย

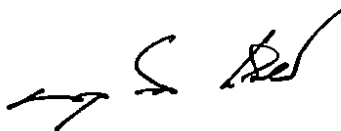
(๒) เห็นด้วยที่จะมีขั้นตอนการประชุมประชาคมของประชาชนในพื้นที่ที่ประกาศ
ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จะทำให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
แต่มีข้อสังเกตว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงอาจจะมีผู้บุกรุกรวมอยู่ด้วยซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย
อาจจะมีปัญหาในการทำประชาคมและอาจจะมีปัญหาทางปฏิบัติได้

๔. ข้อเสนอของส่วนราชการ

กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการสอดคล้องกับ
ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก 

(อนุนพงษ์ เผ่าจินดา)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กรมที่ดิน

สำนักกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๕๖๘๗

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๐๖๒