

หนังสืออ้างอิง

ภาษาไทย

กรมที่ดิน. อนุสรณ์กรมที่ดินครบรอบ 60 ปี. พระนคร : รัชดารมภ์การพิมพ์. 2505.

กรมที่ดิน. แผนบริหารงานที่ดินฉบับที่หนึ่ง พ.ศ. 2525-2529

กองงานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ กรมที่ดิน. นโยบายที่ดินและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. กรุงเทพฯ:บพิธการพิมพ์, 2532.

กองแผนงาน กรมที่ดิน. นโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดิน. 2536.

กุศล รักษา. "ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ"
: "ศึกษากรณีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ" (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)

จิตติ ดิงศภัทย์. นมาเยเหตุ.....คำพิพากษาฎีกา ที่ 2067/2527 ประจำพุทธศักราช 2526
(กรุงเทพมหานคร : ...เนติบัณฑิตยสภา , 2528)

ชุมพล นิคมหาณิข. "แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย" ใน
สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมมาธิราช, 2527)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมืองการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจการพิมพ์, 2523)

ดิน ปรัชญพุทธิ. "พฤติกรรมการเมืองในองค์การ" ในพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ
(กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528)

นิพัทธ์ พุกณะสุด. "การบริหารและการพัฒนาที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความก้าวหน้าความมั่นคง
และความสมดุลย์ในชาติ" (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร :
2535-2536)

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 3) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติ
ธรรม, 2538.

บัญญัติ สุชีวะ. ที่ดินมือเปล่ารวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 84 ปี. ศาสตราจารย์
สัญญา ธรรมศักดิ์ กรุงเทพมหานคร บริษัทพิมพ์ดี จำกัด พ.ศ. 2534.

พทุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว. ระบบการเมืองความรู้เบื้องต้น, กรุงเทพฯ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2539.

พลโทพระยาคลังวิธานนิเทศ. "เรื่องแผนที่และที่ดิน" อนุสรณ์กรมที่ดินครบรอบ 60 ปี,

(พระนคร : รัชตารมภ์การพิมพ์.) , 2505

ภาสกร ชุณหอุไร. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. (กรุงเทพ : แสงสุทธิการพิมพ์) 2532,

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์ แผน 5 : ปฏิรูปเศรษฐกิจ (กรุงเทพ : หจก.การพิมพ์, 2525)

มนตรี เจนวิทย์การ. "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม" หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

ร. แลงกาดี. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, กรุงเทพ : ไทยวัฒนาพานิช 2526,

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร : บริษัทธรรมสารจำกัด, 2538

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. "ความหมายของ "เกษตรกรรม" ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 " รัฐสาร 10 (มกราคม - มีนาคม 2538)

วิเชียร รัตนะพิระพงศ์. การเมืองและการจัดที่ดิน (พระนครโรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2536)

ศิริ เกวลินสฤต. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินกรุงเทพมหานคร บริษัทการพิมพ์, 2531

ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาชนบทในระดับจังหวัดในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534), กรุงเทพ : อรุณการพิมพ์, 2528,

สภาวิจัยแห่งชาติ. นโยบายและแนวทางการวิจัยและพัฒนาของชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2535-2539 (กรุงเทพมหานคร : กองนโยบายและวางแผนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ : 2534)

สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์. "ชนิดของที่ดินของรัฐ" เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายลักษณะทรัพย์และที่ดิน ชุดที่ 1, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (อัดสำเนา).

สมชัย เศรษฐเกียรติ. การออกโฉนดที่ดินกับความมั่นคงของชาติ (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ภาครัฐร่วมเอกชน) (2535-2536)

สมพงศ์ แพนเดช. "เจ้าของกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดิน" วารสารที่ดิน, ปีที่ 23 ฉบับที่ 4.

สมศักดิ์ ต้นสัจจา. การพิพาทที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐ (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยป้องกัน
ราชอาณาจักร 2537-2538)

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. ทฤษฎีสังคมวิทยา : เนื้อหาและแนวการใช้เบื้องต้น
(กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2531),

สำนักงานบริหารโครงการพัฒนากรรมที่ดินฯ กรมที่ดิน. สรุปย่อโครงการพัฒนากรรมที่ดินและ
เร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ. 2527

สุจิต บุญบงการ และดุยเทพ สุวรรณจินดา. การเมืองเปรียบเทียบ : นโยบายและแนวคิด
(กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2521)

สุจิต บุญบงการ. บทบาทของสภานิติบัญญัติ. กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์: 2536.

สุวิทย์ รุ่งวิสัย. พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่
2526 (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2528),

ภาษาอังกฤษ

Almond, Gabriel A. "Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics," in Gabriel
A. Almond and James. S. Coleman ., The Politics of Developing Areas (Princeton :
Princeton University Press, 1960)

Almond Gabriel A. and, Powell Bingham, Comparative Politics: A Developmental Approach
(Boston : Little Brown Company, 1966).

Bachrach Peter & Baratz Morton "Two faces of Power" American Political Sciences Review Vol. 56.

Blau, Peter M. Exchange and Power in Social Life (New York : John Wiley & Son, 1964).

Dahl, Robert A, Modern Political Analysis (Prentice-Hall : Englewood Cliffs N.J., 1973)

Dye Thomas R. Understanding Policy Making (Englewood Cliffs : N.J., Prentice-Hall. Inc., 1978)

Illichman, Waren F. & Uphopf Norman T. The Political Economy of Change (Berkeley
University Press. 1969)

Katz D. and Lahn R.L. The Social Psychology of Organization New York : John Willy &
Sons. 1996.

Lande Carl, Leader. Factions and Parties: The Structure of Philippine Politics, New Haven,
Connecticut : Asia studies monograph no,6. 1967.

Lukes, Stever. Power : A radical View (London : The Macmillan Press 1974)

- Riggs Fred W. "Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View," in Joseph Lapalombare (ed.) Bureaucracy and Political Development; Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963.
- Salisbury, Robert H. "An Exchange Theory of Interest Group" In Interest Group Politics in, Robert H. Salisbury ed, Interest Group Politics in America, (New York : Harper & Row Publisher, 1970).
- Vener, Jonathan H.T. The Structure of Sociological Theory (Illinois : The Dorsey Press, 1962),
- Weidner, "Development Administration: A New Focus Research" in Heady and Sybil L Stokes. Michigan Paper in Comparative Public Administration, Ann Arbor, Michigan : Institute of Public Administration, 1962
- Winter D.G. The Power Motive, New York : The Free Press 1973.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

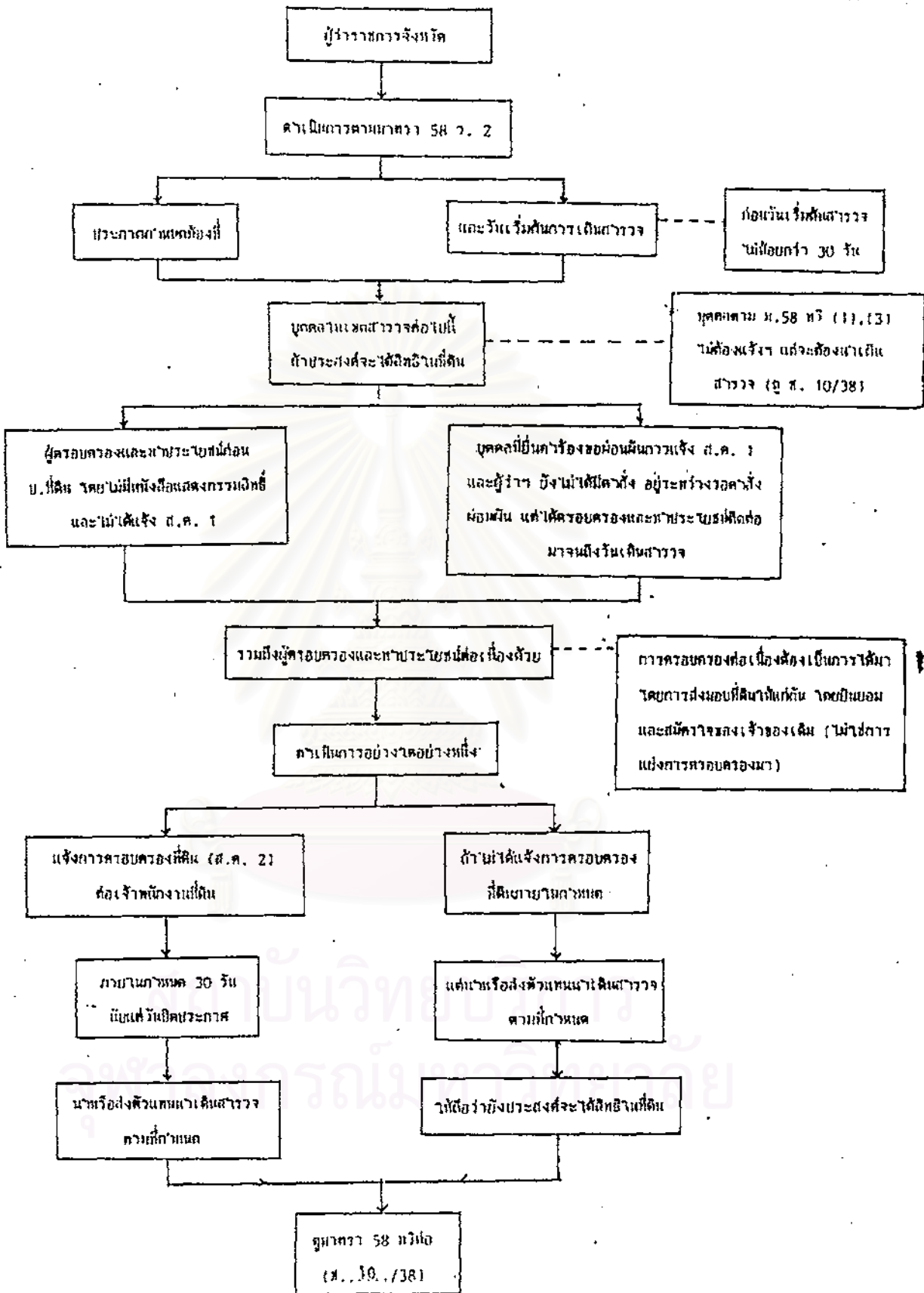


ภาคผนวก

- ผนวก 1 แผนภูมิขั้นตอนการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- ผนวก 2 หนังสือสำนักงานเขตคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
- ผนวก 3 มติ ค.ร.ม. 4 พฤษภาคม 2536 และ 22 สิงหาคม 2538



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



รัฐมนตรีกระทรวง
สาธารณสุข หรือ อ.อ. 1 ก.

รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข (นอก)

จังหวัด

คณะกรรมการจังหวัด
หรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข
- บุคลากร กวาระจังหวัด

พร้อมทั้งมีที่ทางราชการ
จัดหมายให้เป็นเขตการปกครอง

ผู้ว่าราชการจังหวัด

ประกาศคณะรัฐมนตรี
ภายใน 30 วัน

กำหนดข้อนี้ และ

ใน วันที่แถลงข่าวสาธารณะ

อธิบดีสำนักงานที่ดิน

ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด

คำสั่งเป็นภาระเพื่อออกหนังสือ
รับราชการจากกระทรวง

เจ้าพนักงานที่ดินตามคำสั่ง
ผู้รับราชการจากกระทรวง
เป็น เจ้าพนักงานที่ดิน

เป็น เจ้าพนักงานที่ดิน

เป็น เจ้าพนักงานที่ดิน

เป็น เจ้าพนักงานที่ดิน

บุคคลหรือผู้แทน
(น. 58 หรือ 7.2)

หน่วยงานราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด
ควรมีรายชื่อรายชื่อตามวัน เวลาให้พิจารณา
เจ้าพนักงานที่ดิน

ข่าวกฎว่าเป็นที่ดินที่ออกกลางที่ดิน
และหนังสือรับราชการจากกระทรวง
เจ้าพนักงานที่ดิน

นพ 47 หรือ 15 (น.30. / 78)

คำสั่งคณะรัฐมนตรีหรือหนังสือรับราชการ
จากกระทรวงเจ้าพนักงานที่ดิน

1

ผู้ว่าราชการจังหวัด

รับราชการ

2

ไม่เกิน 50 ปี ถึงเกิน 50 ปี
จนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้รับราชการ

รับราชการ 10 ปี

รับราชการ

ระเบียบ 12 (แก้ไขล่าสุด)
เมื่อใช้ตราต่อราชการกระทรวง
1. ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด
หรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด
2. สภาการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสภาการปกครอง
ส่วนท้องถิ่นหรือสภาการปกครองส่วนท้องถิ่น
(จำนวนที่ออกแล้วเกินจำนวนเดิมให้ผู้ว่า
สั่งอนุมัติ)

ระเบียบที่กรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

คำสั่งคณะรัฐมนตรี น. 58 หรือ 7.2
หรือหนังสือรับราชการจากกระทรวง
เจ้าพนักงานที่ดิน

คำสั่งคณะรัฐมนตรี

รับราชการจากกระทรวง
หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

รับราชการจากกระทรวง
หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

แล้วห้ามโอนต่อไป
จนครบกำหนด

(แล้วห้ามโอนต่อไปจนครบกำหนด)

รัฐมนตรีเป็นสมควร
ว่าออกโฉนด

นส.ส. 3 ก.

ประมวลกฎหมายแพ่งและอาญา

- 1. ประมวลกฎหมายแพ่งและอาญา
- 2. วันเริ่มออกโฉนด ประมวลกฎหมายแพ่งและอาญา 30 วัน

ประกาศนียบัตรจากกรมที่ดิน

ถึงกำหนดวันรับทราบโฉนด

การออกโฉนดที่ดิน

การจดทะเบียนนิติกรรม

นำหลักฐานเกี่ยวกับวงจรรูปถ่าย
ของโฉนด มาข้อมติทางวิชาการ
แต่เป็นรูปถ่ายทางอากาศ

สัญญาซื้อขายที่ดิน

สัญญาซื้อขายที่ดิน

โฉนด

ระงับการจดทะเบียน

ยื่นคำขอโฉนด

เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนด

โฉนดที่ดิน

นำโฉนดมาตรวจราชการ

ใบแจ้งการจดทะเบียน
ทางราชการ

เสร็จแล้ว

ออกโฉนดตามสัญญาซื้อขาย น.ส. 3 ก.

จัดทำสัญญาซื้อขาย

เจ้าพนักงานที่ดินประกาศ
กำหนดวันออกโฉนด

ตั้งแต่วันที่กำหนดออกโฉนด

น.ส. 3 ก. เป็นอันยกเลิก

รับโฉนด

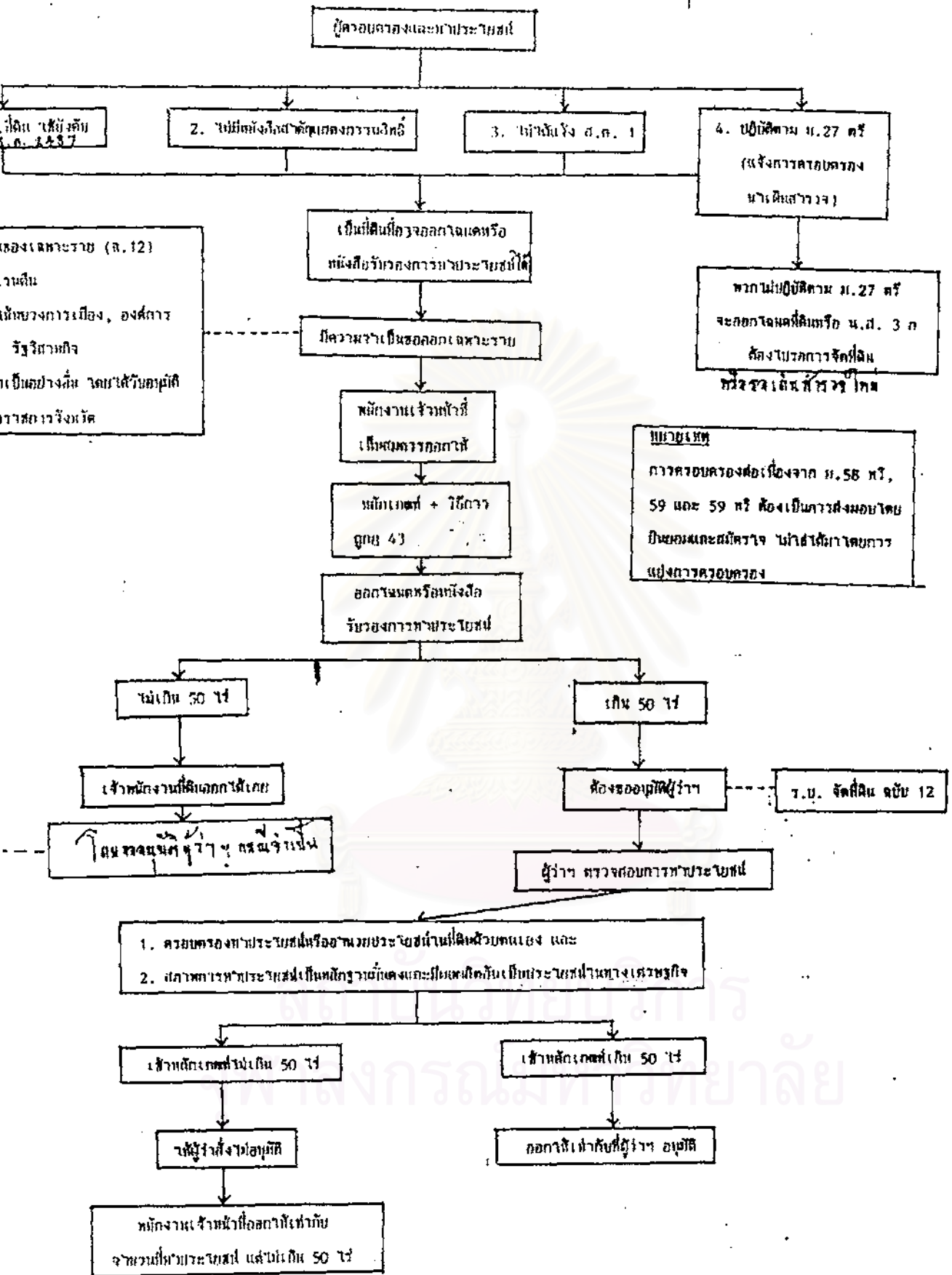
โฉนดที่ดิน

โฉนดที่ดินเป็นหลักฐาน

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
หรือใบรับแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
นำมายังกรมที่ดิน

- ข้อควรระวัง (จัดพิมพ์ น. 10)**
1. ถูกเวนคืนบางส่วน
 2. แบ่งแยกเพื่อโอนสิทธิ์ของราชการ เมือง, รัฐวิสาหกิจ
ของกิจการของรัฐ หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
หรือราชการขาดแคลนเป็นกรณีพิเศษ
 3. ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าแปลงแยก
 4. มีผู้จำนอง หรือจำนำ มีความจำเป็นและเร่งด่วน
ต้องแบ่งแยก หากถือว่าโจรสลัดหรือผู้ก่อการร้าย
ร้ายแรงและผู้มีอิทธิพลผู้รับโอน

กรมที่ดิน
กรุงเทพมหานคร



หมายเหตุ
การครอบครองต่อเนื่องจาก ม. 58 ไร่, 59 และ 59 ไร่ ต้องเป็นการส่งมอบโดย ภิษณและสมัครใจ นำมาใช้ในการขอรับ การครอบครอง

ร.บ. จัดที่ดิน ฉบับ 12

กรมการที่ดิน
กรมที่ดิน

(ส่วนมา)

ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๓๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ทำช่างวังหน้า, กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๔ ตุลาคม ๒๕๓๔

เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

เรียน อธิบดีกรมที่ดิน

อ้างถึง (๑) หนังสือกรมที่ดิน ค่วนมาก ที่ มท ๐๖๑๒/๑๗๔๖๓
ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๔(๒) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/ป ๖๑๔๔
ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๓๔

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึก เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ตามหนังสือกรมที่ดินที่อ้างถึง (๑) กรมที่ดินขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ และในการพิจารณาเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือที่อ้างถึง (๒) ขอให้กรมที่ดินจัดส่งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ดังความแจ้งอยู่แล้วนั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ เนื่องจากมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๕ มิได้กำหนดห้ามมิให้เดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่จะออกโฉนดที่ดิน

ให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งมีได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ได้

รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ได้เสนอมาพร้อมหนังสือนี้ และในการพิจารณาเรื่องนี้มีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ)

อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม

โทร. ๒๒๒๐๒๐๖-๔

โทรสาร ๒๒๔๑๔๐๑

๒๒๖๓๖๑๑-๒

บันทึก

เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๑๒/๑๗๔๖๓ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมที่ดินได้ส่งพนักงานเจ้าหน้าที่ไปทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๔^(๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งในบางท้องที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน จึงทำให้มีปัญหาในการดำเนินการว่าที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ ซึ่งกรมที่ดินเห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรในท้องที่ดังกล่าวได้ แต่ ส.ป.ก. ไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว และกรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมาการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้น โดยได้รับฟังความเห็นของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวง

(๑) มาตรา ๕๔ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใดให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้แล้ว

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอที่ทำการตำบล และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน แห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๔ หรือ วรรคสองหรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าวพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย ๗๓

มหาดไทย (กรมที่ดิน) และต่อมา ส.ป.ก. ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๕๗/๒๔ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๕ แจ้งความเห็นมาว่า ส.ป.ก. พิจารณาข้อหาหรือข้างต้นแล้วเห็นว่า ผลของการพิจารณาข้อกฎหมายดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อการทำงานของสำนักงานตามนโยบาย การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากไม่มีความชัดเจนในข้อกฎหมาย ๒ ประการ คือ

(๑) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๔ แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดินจะดำเนินการได้ในทุกพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือไม่

(๒) ที่ดินแปลงที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น เป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. โดยผลของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๓๖ ทวิ ซึ่งหากราษฎรผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินและมีได้ดำเนินการใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อที่จะ ให้ได้สิทธิในที่ดินไม่อาจแจ้งการครอบครองหรือนำทำการสำรวจรังวัด กรณีที่ได้มีการ ประกาศเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือไม่

ส.ป.ก. เห็นว่า ที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นที่ดิน ๔ ประเภท ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และ ส.ป.ก. ก็ได้ขอออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ซึ่งมีทั้งการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยถือเขตของอำเภอเป็นหลักตามกฎหมายก่อนการแก้ไขในปี ๒๕๓๒ และถ้าว ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินจะดำเนินการ หลังจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จึงมีเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการและมีได้ดำเนินการอยู่ด้วย ดังนั้น กรณีจึงน่าจะไม่มีที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินแปลงใดที่สามารถเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และเขตปฏิรูปที่ดินตามความหมายการเดินสำรวจนั้น น่าจะเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรไปแล้ว หรืออยู่ระหว่างดำเนินการ ส่วนประเด็นตามข้อ ๒ เป็นเรื่องที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่อาจอ้างสิทธิใด ๆ ใช้ยันกับรัฐได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า

มาตรา ๕๘^(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยท้องที่ที่ประกาศดังกล่าวต้องไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร เมื่อได้มีประกาศข้างต้นแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัด ซึ่งผู้มีหลักฐานสำหรับที่ดินหรือผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหรือตัวแทน จะต้องมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติข้างต้นมิได้กำหนดห้ามมิให้เดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจเข้าไปเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้แล้ว มีปัญหาว่าจะสามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา^(๓) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้หรือไม่ ซึ่ง ส.ป.ก. ไม่เห็นด้วยกับกรมที่ดินโดยเห็นว่าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในกรณีดังกล่าวได้เสียสิทธิการครอบครองที่ดินแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่ง ส.ป.ก. มีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในกรณีนี้ได้ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหานี้ด้วยนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการ

(๒) โปรดดูเรื่องรกรทที่ ๑, ข้างต้น

(๓) มาตรา ๔ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดินไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาเสียสิทธิการครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

ร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งมีได้แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตาม มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^(๔) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ และไม่ได้ยื่นฟ้องจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น วรรคสองของบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดินและรัฐมีอำนาจจัดที่ดินนั้นตามบทบัญญัติ ฉบับที่ ๕๖ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ และกำหนดมาตรา ๒๗ ตริ^(๕) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๖ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ขึ้นแทน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์เหล่านี้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินโดยแจ้งการครอบครองภายในสามสิบวัน นับแต่วันปิดประกาศหรือมานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดชี้เขตที่ดินของตน ในเวลาที่มีการเดินสำรวจรังวัดก็ถือว่าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อไป ดังนั้น หากผู้ครอบครองและทำประโยชน์ดังกล่าวได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ถือว่ามิสิทธิขอยกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๔ ทวิ^(๖) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช

(๔) โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓. ข้างต้น

(๕) มาตรา ๒๗ ตริ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๔ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือคำขออนุญาตขออนุญาตที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ หรือผู้ซึ่งร้องคำสั่งฟ้องจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนี้ ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

(๖) มาตรา ๕๔ ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตาม มาตรา ๕๔ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสองเมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๔ แต่ถ้าไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และต่อมาที่ดินนั้นถูกกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ผู้นั้นก็ไม่มีสิทธิมานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัด เพราะถือว่าไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้น ส.ป.ก. จึงมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

โดยสรุป ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ แต่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบของ ใบทะเบียนชำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ศี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับและไม่มีใบของ ใบทะเบียนชำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

ถ้าผู้บุคคลตามวรรคสอง (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่กินห้าสิบไร่ กินเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่ในการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชားหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้าปีโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

พ.ศ. ๒๕๕๗ ทั้งนี้ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ครี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฯลฯ ไว้ก่อนมิมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ได้

(ลงชื่อ)

อัครราชทูต จุฬารัตน

(นายอัครราชทูต จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๕

สถาบันวิทย์บริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(สำเนา)

ด่วนมาก

ที่ มท ๐๖๒๕/ว ๑๑๖๑๐

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท. ๑๐๒๐๐

๒๗ เมษายน ๒๕๓๗

เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร)

อ้างถึง หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๒๕/ว ๓๖๘๕๓ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๕

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด
ที่ นร ๐๖๑๐/๒๐๕ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๓๗
๒. แบบสำรวจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน กรณีไม่มีหลักฐานในเขตปฏิรูป
ที่ดิน รวม ๒ ฉบับ

ตามหนังสือที่อ้างถึง กรมที่ดินได้ส่งหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ที่ นร ๐๖๑๐/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๕ เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขต
ปฏิรูปที่ดินมาเพื่อโปรดสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ดินทราบ และถือปฏิบัติ ต่อมากรมที่ดินได้ส่งเรื่องให้
คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่าที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูป
ที่ดินแต่อยู่นอกเขตดำเนินการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) พนักงาน
เจ้าหน้าที่จะมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์
ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่มีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕
แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้หรือไม่ และขณะที่รอผล
คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนปัญหานี้อยู่กรมที่ดินได้สั่งการให้จังหวัดในพื้นที่โครงการฯ ใน
ปีงบประมาณ ๒๕๓๗ รวม ๗ จังหวัด คือ นครสวรรค์ ชัยนาท อุทัยธานี จันทบุรี กาฬสินธุ์
อุบลราชธานี และเชียงราย ที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้พนักงาน
เจ้าหน้าที่เข้าไปเดินสำรวจในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เฉพาะส่วนที่อยู่นอก
เขตดำเนินการของ ส.ป.ก. ไปก่อน เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแล้วให้แยกเรื่องส่ง
จังหวัดต่างหาก โดยหมายเหตุว่าอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอก
พื้นที่ดำเนินการของ ส.ป.ก. และเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาทบทวนเรื่องนี้ แล้ว
เป็นประการใดจะแจ้งให้ทราบเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาทบทวนปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเป็นตามความเห็นเดิมคือ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว และในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้ดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อน มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่ส่งมาพร้อมนี้ ดังนั้น เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในชั้นนี้ จึงขอให้จังหวัดในพื้นที่โครงการดังกล่าวเร่งดำเนินการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินในที่ดินที่ไม่มีหลักฐานที่ดินในพื้นที่นอกเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินไว้ก่อน และให้ทุกจังหวัดถือปฏิบัติตามนัยหนังสือที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวัดความไว้ พร้อมทั้งให้สำรวจจำนวนโฉนดที่ดินที่ได้เดินสำรวจโดยไม่มีหลักฐานที่ดินในพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๒๔ จนถึงปัจจุบัน มีจำนวนเท่าใด แจกโฉนดไปแล้วหรือยังค้างแจกอยู่จำนวนเท่าใด โดยแยกรายละเอียดการเดินสำรวจเป็นปีงบประมาณตามแบบฟอร์มที่ส่งมาพร้อมนี้ และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ เดือน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือนี้เมื่อดำเนินการเสร็จ ให้แจ้งผลให้กรมที่ดินทราบโดยเร็ว เพื่อกรมที่ดินจะได้พิจารณาดำเนินการต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ดินทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) มีชัย สมบูรณ์

(นายมีชัย สมบูรณ์)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมที่ดิน

กองออกเอกสารสิทธิ

โทร ๒๒๓๙๓๗๑

โทรสาร ๒๒๓๗๙๑๔

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0612/67031 ลงวันที่ 17
ธันวาคม 2536 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา
(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า เมื่อได้มีพระราช
กฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการ
ถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่
ระบุไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอทั้งหมด และคณะกรรมการกฤษฎีกา
(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ภายหลังที่ได้มี
การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจ
รังวัด เพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขต
ดังกล่าวได้ เนื่องจากมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช
บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 มิได้กำหนดห้ามมิให้
เดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่จะออกโฉนดที่ดิน
ให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและ
ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
พ.ศ. 2497 ซึ่งมีได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวล
กฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน
(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ได้นั้น
กระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งจากกรมที่ดินว่าในการปฏิบัติงานของพนักงาน
เจ้าหน้าที่ มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

1. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขต
ปฏิรูปที่ดิน ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ส.ป.ก.) ไม่ประสงค์จะนำ
ที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผล
เป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 26 (1) แห่งพระราช

บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2516 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 หรือไม่ว่า และหน่วยราชการใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว

2. ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่มิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือไม่ว่า

ในปัญหาดังกล่าว กรมที่ดินมีความเห็นดังนี้

1. กรณีที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่ระบุไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด ทั้งนี้ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2) เมื่อ ส.ป.ก. ไม่มีแผนงานดำเนินการและไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดินจึงมีอำนาจนำพื้นที่ดังกล่าวมาจัดให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือดำเนินการตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินให้อำนาจไว้และโดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นที่รกร้างว่างเปล่าและอภิปัตกรรมที่ดินมีอำนาจดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2. ที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นบุคคลตามความในมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (2) และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. มีพื้นที่ดินที่จัดหาเพื่อนำมาใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่จึงสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย และมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามโครงการพัฒนากรรมที่ดินและ รังวัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ซึ่งในปียงประมาณ 2537 กระทรวงมหาดไทย (โดยกรมที่ดิน) มีแผนงานโครงการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร ในพื้นที่ 14 จังหวัด โดยจะเริ่มปฏิบัติงานในพื้นที่ตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม 2536 จึงขอให้ คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาดังกล่าวเป็นการด่วนด้วย

ในการพิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวง มหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม) สรุปความได้ว่า กรมที่ดินประสบปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรังวัด สอบเขตที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและการออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ครอบครองทำ ประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งกำหนดเขต ปฏิรูปที่ดินโดยถือเขตของอำเภอเป็นหลักมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด ในทางปฏิบัติ ส.ป.ก. ไม่อาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ได้ แต่จะกำหนดพื้นที่เพียงบางส่วนเป็นเขตดำเนินการ ปัญหาจึงมีว่าที่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวที่ถูกถอนสภาพและ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาดำเนินการ จะเป็นที่ดินประเภทใด และส่วนราชการใดจะมีอำนาจ หน้าที่ดูแลรักษา กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ดังตัวอย่างที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน "โคกดวงดี" ในท้องที่ตำบลขนาดคำ อำเภอเมือง หนองคาย จังหวัดหนองคาย ซึ่งทางราชการได้ประกาศหวงห้ามไว้เป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 เนื้อที่ประมาณ 4,550 ไร่ ต่อมาในปี พ.ศ. 2528 ได้มีพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองหนองคายให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ที่สาธารณ สมบัติของแผ่นดิน "โคกดวงดี" จึงอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย และในปี พ.ศ. 2530 ได้มีการรังวัดสอบเขตได้เนื้อที่ประมาณ 2,144 ไร่ สภาพปัจจุบัน มีราษฎรเข้าไปจับจองเป็นที่อยู่อาศัย ทำขาย ทำการเกษตร มีการปลูกสร้างอาคาร บ้านเรือนเป็นหลักฐานมั่นคงถาวร มีทั้งโรงเรียนและสถานที่ราชการ ส.ป.ก. เห็นว่า

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน "โคกดวงดี" ไม่เหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากมีสภาพ เป็นชุมชนประมาศครึ่งหนึ่งของพื้นที่ และยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเพิกถอน น.ส. 3 ที่ออกทับที่ดินดังกล่าว ส.ป.ก. จึงไม่ประสงค์จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน "โคกดวงดี" ไปดำเนินการปฏิรูป กรณีจึงมีปัญหว่าหากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่มีผลไปเป็นการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตาม มาตรา 26 (1) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 แล้ว ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพจะกลายเป็นที่ รกร้างว่างเปล่าซึ่งอธิบดีกรมที่ดินเมื่ออำนาจดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันตามมาตรา 8 แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

นอกจากนี้ กรมที่ดินยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณ กระทรวงมหาดไทยโดย กรมที่ดินจะประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการ ทำประโยชน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 มาตรา 58 ทวิ และมาตรา 58 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และจังหวัดที่กระทรวง มหาดไทยประกาศทำการสำรวจจะครอบคลุมพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูป ที่ดินไว้ด้วย ดังนั้น จึงมีพื้นที่ที่ราษฎรครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. ซึ่งผู้ครอบครองไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และไม่ได้ แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา 27 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยราษฎรที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ดินส่วนมากจะอ้างว่าไม่ทราบว่าจะต้องไปแจ้งหรือ ขณะที่มีประกาศให้ไปแจ้งตนเองไปประกาศอาชีพอ่างท้องที่ เป็นต้น ในทางปฏิบัติที่ กรมที่ดินได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ในบางจังหวัด เช่นจังหวัดสุรินทร์ ศรีสะเกษ นครราชสีมาฯ กรมที่ดินได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในอำเภอต่างๆ ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูป ที่ดินด้วย แต่การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะ ดำเนินการเฉพาะบริเวณนอกพื้นที่ดำเนินการของ ส.ป.ก. และได้ออกโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ทั้งผู้ที่มีหลักฐาน ส.ค. 1

หรือผู้ที่จ้างตามมาตรา 27 ตี รวมทั้งได้ออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ที่ครอบครองที่ดินที่ไม่มีหลักฐานต่าง ๆ ด้วย แต่เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในข้อกฎหมายว่า ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดินไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ และมีได้แจ้งความประสงค์ที่จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าโฉนดที่ดินที่กรมที่ดินได้ออกให้แก่ราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวจะต้องถูกเนิกถอนอันจะเป็นผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นอันมาก เพราะโฉนดเหล่านั้นได้มีการซื้อขายเปลี่ยนมือหรือนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินต่อธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น ๆ ด้วย กรมที่ดินจึงขอหารือว่า ในท้องที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ แล้ว กรมที่ดินจะมีอำนาจเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. 3 ก. ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยในสองประเด็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

ส่วนข้อประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 26 (1) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือไม่ และหน่วยราชการใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เห็นสมควรกล่าวไว้ในเบื้องต้นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันอาจจำแนกออกได้เป็นสองประเภท ประเภทที่หนึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ได้ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ใช้บังคับ ซึ่งจะต้องถือเขตของอำเภอเป็นหลัก และประเภทที่สองได้แก่พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่งจะต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ เฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมวันแต่ในกรณีที่ว่า เป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และตามปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยหารือมาในนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นกรณีของพระราชกฤษฎีกาประเภทที่หนึ่งซึ่งถือเขตของอำเภอเป็นหลักและมีผลให้เขตปฏิรูปที่ดินเป็นเขตที่กว้างเกินความประสงค์ของ ส.ป.ก. ที่จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อประเด็นที่พึงพิจารณา มีลักษณะเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณา

ความในมาตรา 26 (1) แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา 26 (1)¹ ได้บัญญัติไว้ว่า "ถ้าใน
เขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

¹ มาตรา 26 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไว้บังคับ
 ในท้องที่ใดแล้ว

(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ
 พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการ
 เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยัง
 ไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้
 พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้
 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติ
 ของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมีตั้งค่าเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมาย
 ที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(2) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ
 ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความ
 ต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราช
 กฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
 สำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีตั้งค่าเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ
 และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(3) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่ง
 เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน
 โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี
 ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการ
 ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำ
 ที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนด
 เขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก.
 มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการ
 เพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

(มีต่อหน้าถัดไป)

แต่ผลเมืองเล็กให้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับ
 ผลเมืองให้ร่วมกันก็ดี ... ให้พระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผล เป็นการ
 ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวล
 กฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้"
 ดังนั้น เมื่อที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแปลงใดได้ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณ
 สมบัติของแผ่นดินสำหรับผลเมืองให้ร่วมกันโดยผลของพระราชกฤษฎีกาเสียแล้ว และไม่ว่า
 ส.ป.ก. ประสงค์จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินแปลงนั้นก็มิทำให้ที่ดินดังกล่าว
 ที่นั้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแล้วกลับคืนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของ
 แผ่นดินสำหรับผลเมืองให้ร่วมกันอีก แต่ถ้าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับผลเมืองให้
 ร่วมกันและผลเมืองยังให้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดิน
 สำหรับผลเมืองให้ร่วมกัน มาตรา 26 (1) ได้บัญญัติว่า "... เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่น
 ให้ผลเมืองให้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็
 ให้พระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผล เป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติ
 ของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน
 และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้" ดังนั้น
 ตราขใดที่ ส.ป.ก. ยังไม่มีความประสงค์จะให้ที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
 สำหรับผลเมืองให้ร่วมกันซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ก็ไม่ต้องจัดที่ดินแปลงอื่น
 ให้ผลเมืองให้ร่วมกันแทน และที่ดินนั้นก็ยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ
 ผลเมืองให้ร่วมกันแก่ผู้ต่อไป

สำหรับปัญหาที่ว่า หน่วยราชการใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดิน
 ที่พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับผลเมืองให้ร่วมกันและ ส.ป.ก.
 ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น เห็นว่า เป็นหน้าที่ของ ส.ป.ก. ที่จะต้องดูแลรักษา
 ที่ดินนั้น แต่ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับผลเมืองให้ร่วมกันซึ่งยังไม่ถูกถอนสภาพ
 เพราะยังไม่ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้ผลเมืองให้ร่วมกันแทนและ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 1)

เมื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (4)
 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ
 ป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้
 และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนไว้ร่วมกันตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจ
หน้าที่ของหน่วยราชการนั้นก็คงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป ถึงแม้ว่าสาธารณ
สมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็น
เพิ่มเติมว่า เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีขอบเขต
การดำเนินการที่ชัดเจน หาก ส.ป.ก. ไม่ประสงค์ที่จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูก
ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองไว้ร่วมกันไปดำเนินการปฏิรูป
ที่ดินแล้ว ก็สมควรที่จะได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อตรา
พระราชกฤษฎีกากันขึ้นที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรมและให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงสามารถเข้าไปดำเนินการได้

สำหรับประเด็นที่สอง ก็ว่า ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่อยู่นอกเขต
ดำเนินการของ ส.ป.ก. พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
ให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ
แต่มิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
พ.ศ. 2497 ได้หรือไม่เห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2)
เห็นว่า เขตปฏิรูปที่ดินหมายถึงเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดินฯ
ซึ่งอาจเป็นเขตที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการและเขตที่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าไป
ดำเนินการด้วย ดังนั้น เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดินฯ แล้วและ
ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือ
ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
ให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ
ไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5^๒ แห่งพระราชบัญญัติ

-----+
^๒ มาตรา 5 ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวล
กฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครอง
ที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับ
ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่
ผู้แจ้งแต่ประการใด

ให้ไว้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิใน
ที่ดินตามมาตรา 27 ตรี^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7)
ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในบันทึก เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

(นายไมตรี ต้นเตมทรัพย์)

รองเลขาธิการ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม 2537

มาตรา 27 ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และ
วันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์
ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน
และมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย
ที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือผู้ซึ่งรอยคำสั่งฟ้องผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 27 ทวิ
แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึงวันที่ทำการสำรวจรังวัดหรือ
พิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงาน
ที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันเปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้ง
การครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงาน
เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด
ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตาม
วรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมา
จากบุคคลดังกล่าวด้วย

“ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงกระทรวงมหาดไทย
ที่ นว 0601/1229 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2535

ด่วนที่สุด

ที่ มท 0625/

6313



กระทรวงมหาดไทย

ถนนชั้นกลาง กท 10200

19 เมษายน 2536

เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สัมมาท ที่ นร 0205/6382 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2535

สิ่งที่ส่งมาด้วย เอกสารประกอบเรื่อง 100 ชุด

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้พิจารณามาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ดงและที่สาธารณประโยชน์ ตามโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือนที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ดงและเขตที่สาธารณประโยชน์ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2533

1. กระทรวงมหาดไทยสรุปผลดำเนินการตามโครงการดังกล่าว และเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาดังนี้

1.1 ผลดำเนินการสำรวจ

1.1.1 ป่าสงวนแห่งชาติมีการสำรวจ จำนวน 1,285 ป่า เนื้อที่ประมาณ 158,880,045 ไร่ มีการถือครองใช้ประโยชน์รวมทั้งสิ้นประมาณ 35,204,205 ไร่ (22%)

(1) สถานที่ราชการ 12,648 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 612,592 ไร่

(2) บ้านเรือนราษฎร 1,070,702 หลัง เนื้อที่ประมาณ 4,485,658 ไร่

จำนวนคนประมาณ 5,002,821 คน

(3) ที่ดินทำกิน 1,445,202 แปลง เนื้อที่ประมาณ 28,889,800 ไร่

- (4) ถนน 11,321 สาย เนื้อที่ประมาณ 350,142 ไร่
- (5) อื่น ๆ (ฝ่าย , อ่างเก็บน้ำ , วัช ส่วนักสงฆ์ ฯลฯ)
19,711 แปลง เนื้อที่ประมาณ 866,013 ไร่

1.1.2 พื้นที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร มีการสำรวจ จำนวน 137 ป่า
เนื้อที่ประมาณ 4,065,184 ไร่ มีการถือครองโดยประ โยชนทั้งหมดทั้งสิ้น
ประมาณ 2,409,275 ไร่ (59%)

- (1) สถานที่ราชการ 434 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 30,564 ไร่
- (2) บ้านเรือนราษฎร 63,388 หลัง เนื้อที่ประมาณ 172,213 ไร่
จำนวนคนประมาณ 236,078 คน
- (3) ที่ดินทำกิน 95,378 แปลง เนื้อที่ประมาณ 2,120,027 ไร่
- (4) ถนน 834 สาย เนื้อที่ประมาณ 42,982 ไร่
- (5) อื่น ๆ 1,070 แปลง เนื้อที่ประมาณ 43,489 ไร่

1.1.3 ที่สาธารณะประโยชน์ มีการสำรวจ จำนวน 9,604 แปลง เนื้อที่
ประมาณ 6,222,825 ไร่ มีการถือครองโดยประ โยชนทั้งหมดทั้งสิ้น
ประมาณ 2,629,281 ไร่ (42%)

- (1) สถานที่ราชการ 2,615 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 182,483 ไร่
- (2) บ้านเรือนราษฎร 90,425 หลัง เนื้อที่ประมาณ 325,532 ไร่
จำนวนคนประมาณ 383,115 คน
- (3) ที่ดินทำกิน 182,520 แปลง เนื้อที่ประมาณ 2,017,928 ไร่
- (4) ถนน 2,441 สาย เนื้อที่ประมาณ 34,125 ไร่
- (5) อื่น ๆ 3,898 แปลง เนื้อที่ประมาณ 91,382 ไร่

1.2 ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ได้ร่วมกัน
ประชุมปรึกษาแล้ว มีความเห็นว่า ควรเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ดังนี้

1.2.1 พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในคำให้การแก้ไขปัญหาการถือครอง โภคินจากรณาเกิดตอนพื้นที่ตั้งขอไปนี้

- (1) สถานที่ราชการ เช่น โรงเรียน สถานือนามัย ที่ว่าการอำเภอ สถานีตำรวจ ชาติ
- (2) ชุมชนถาวร โภคิน พื้นที่ที่ราษฎรอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น มีสิ่งปลูกสร้าง ในลักษณะมั่นคงถาวร
- (3) ศาสนสถาน เช่น วัด สำนักสงฆ์ มัสยิด ชาติ
- (4) สาธารณูปโภคของรัฐ เช่น ถนน ฝาย อ่างเก็บน้ำ เขื่อน ชาติ

นอกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ตามความจำเป็นและความเหมาะสมที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวง เกษตรและสหกรณ์จะร่วมกันพิจารณาเฉพาะพื้นที่เป็นแต่ละป่าไม้ สำหรับขอเขตพื้นที่ที่จะเกิดตอนใน กระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดิน และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมป่าไม้ ร่วมกันพิจารณากำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรการ และรายละเอียดในทางปฏิบัติต่อไป

พื้นที่ที่ใดเกิดตอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติแล้ว หากคำให้การขอเอกสารสิทธิ ความประมวลกฎหมายที่ดิน ให้คำทบทวนเงื่อนไขห้ามจำหน่ายโอนไว้ควย เว้นแต่การทอดออกทางมรดกเท่านั้น

1.2.2 พื้นที่ในเขตที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ควรคำให้การ ดังนี้

- (1) พื้นที่ที่ราษฎรโคกครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมาย ที่ดินใช้บังคับ และก่อนการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินซึ่งทางราชการได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรแล้ว เป็นพื้นที่ซึ่งโคกอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี
- (2) เมื่อมีการประกาศจัดตั้งป่าไม้ถาวรบริเวณใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ให้ถือว่าพื้นที่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็นอันยกเลิกพื้นที่ป่าไม้ถาวร โภคินใหม่สยอนหลังไปจนถึงวันที่ คณะรัฐมนตรี ใ้ไม่มีมติกำหนดให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรไว้ และคำให้การออกเอกสารสิทธิในพื้นที่นั้นประมวล กฎหมายที่ดิน
- (3) พื้นที่ป่าไม้ถาวรที่กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับไป

คำให้การออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงให้ยกเลิก พื้นที่ป่าไม้ถาวรในส่วนที่ราษฎร โภคินมาโคกครอบและก่อนการ กำหนดให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร หรือเป็นสถานที่ราชการ ไปแล้วให้ยกเลิกพื้นที่ป่าไม้ถาวรในบริเวณดังกล่าว และคำให้การออกเอกสารสิทธิในพื้นที่นั้นให้แก่ราษฎร หรือ

ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินสงวนในแก่งดงที่ราชการ แล้วแก่กรณี

โดยก่อนดำเนินการตามขอเสนอขังกล่าว โฆษกการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2536 กฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

1.2.3 พื้นที่ในเขตที่สาธารณประโยชน์ การดำเนินการ ดังนี้

(1) สถานที่ราชการ และบ้านพักข้าราชการ ควรดำเนินการตอนสภาพ

เท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในราชการ

(2) ยูฟ่าปีนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ออกเมื่อวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ในบังคับ ควรดำเนินการตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515)

(3) ยูฟ่าปีนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ภายหลังวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ในบังคับ ควรดำเนินการตามกฎหมาย

(4) พื้นที่ทางราชการจัดให้เช่าอยู่อาศัยและทำกิน เนื่องจากได้แลกเปลี่ยนหรือสละที่ดินในทางราชการ ควรดำเนินการตอนสภาพแล้วจัดให้กรรมสิทธิ์

(5) พื้นที่ทางราชการจัดให้เช่าอยู่อาศัยและทำกินตามแผนบูรณะชุมชนของกระทรวงมหาดไทย ควรดำเนินการตอนสภาพแล้วจัดให้เช่าซื้อ

1.3 คณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 แล้วมีมติว่า โฆษกการในการแก้ไขปัญหาการถือครองในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร และที่สาธารณประโยชน์ ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 เรื่องการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเทิดตอนสภาพป่าที่เป็นที่ทิ้งชุมชน ซึ่งแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม และจะมีมาตรการรักษาพื้นที่ป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาก จึงไม่อนุมัติให้ดำเนินการตามมาตรการ ๗ ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้คงถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 โฆษกให้กระทรวงมหาดไทยประสานกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 โดยอนุมัติหลักการช่วยเหลือ
ราษฎรตามโครงการ เกิดดอนสภาพป่าที่เป็นที่ทิ้งชุมชน โดยแบ่งการช่วยเหลือเป็น 3 กลุ่ม คือ
กลุ่มที่ 1 แหล่งชุมชนเกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2510 เกิดดอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ
เพื่อให้ได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน

กลุ่มที่ 2 แหล่งชุมชนเกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2510 - 2518 ให้สิทธิอยู่อาศัย
ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติในรูปแบบโครงการ สทก.

กลุ่มที่ 3 แหล่งชุมชนเกิดขึ้นภายหลังปี พ.ศ. 2518 ถึงปี พ.ศ. 2524 อนุญาต
ให้เช่าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

2. บัดนี้ กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้ความพิจารณาหาแนวทาง
แก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และ
ป่าไม้ดงแล้ว เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2536 มีมติเห็นควร เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

2.1 หลักการ

2.1.1 กรณีราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศ
เป็นเขตป่าไม้และการประกาศเขตป่าไม้อาจถือว่าพื้นที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ กระทรวงเกษตร
และสหกรณ์จะเกิดดอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้และกรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิตาม
ประมวลกฎหมายที่ดินให้ ถ้าประกาศเขตป่าไม้ไว้แล้ว ราษฎรบุกรุกในภายหลัง ราษฎรบุกรุกจะ
ได้สิทธิโดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

2.1.2 โหยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่สั่งหรือแบ่งกันดังนี้ ดังนี้

(1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 เรื่อง
ร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ.

(2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 เรื่อง
การช่วยเหลือราษฎรตามโครงการ เกิดดอนสภาพป่าที่เป็นที่ทิ้งชุมชน

(3) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2532 เรื่อง
การดำเนินงานตามโครงการ เกิดดอนสภาพป่าที่เป็นที่ทิ้งชุมชน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12
มิถุนายน 2527

(4) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2532 เรื่อง การช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปพัวพันหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมิชอบตาม

(5) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2533 เรื่อง โครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือน ที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และ ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

(6) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง โครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือน ที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและเขตที่สามารถประโยชน์

2.2 วิธีการ

2.2.1 ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวร (ยกเว้นที่ดินป่าอนุรักษ์ ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. ให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการ ปฏิรูปที่ดิน โดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4 - 01 ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

2.2.2 เมื่อราษฎรได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4 - 01 ตามวิธีการปฏิรูปที่ดินแล้ว เห็นว่า ตนเองมีสิทธิครอบครองมาก่อนการกำหนดเป็น เขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวรมีสิทธิ ขึ้นคำร้องขอพิสูจน์สิทธิของตนต่อคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งขึ้น

2.2.3 คณะกรรมการที่รัฐมนตรีจะแต่งตั้งขึ้นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ป่าไม้จังหวัด นายอำเภอประจำท้องที่ และกรรมการอื่นที่รัฐมนตรี เห็นสมควรไม่เกิน 3 นาย โดยปฏิบัติจังหวัดเป็นกรรมการเลขานุการ

2.2.4 การพิจารณาหลักฐานของราษฎรในการพิสูจน์สิทธิให้พิจารณาจากหลักฐาน ที่เป็นเอกสารของทางราชการ หากหลักฐานไม่ชัดเจนให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ โครงการ วี เอ ที - 61 เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิ

2.2.5 ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่า ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนการ กำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวร ให้ ส.ป.ก. ส่งบัญชีรายชื่อพร้อมทั้งเอกสาร ส.ป.ก. 4 - 01 ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ร้องขอไป การส่ง เอกสาร ส.ป.ก. 4 - 01 ให้ดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ

/ 2.2.6 ที่ดินเขตชุมชน ...

2.2.6 ที่ดินเขตชุมชนที่เป็นหมู่บ้านถาวร ชุมชนสหนิชยกรรม สถานพิทักษ์ การ
ศาสนสถาน สาธารณูปโภคต่าง ๆ ใน ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4 - 01 ให้ และส่งเอกสาร
นั้นให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ภายใน 30 วัน นับจากคณะรัฐมนตรีมีมติ
ส่วนเขตเทศบาลและศึกษาขอลือว่ายกเว้นจากเขตปฏิรูปที่ดิน

2.2.7 กรมป่าไม้ กรมที่ดิน และ ส.ป.ก. อาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ
ไต่สวนการปลูกป่าหรือไม้ยืนต้น ตามความเหมาะสม ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก.
4 - 01 ก่อนส่งเอกสารดังกล่าว ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2.2.8 ในมีคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนี้
ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้ง ประกอบด้วย

- (1) ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตท้องที่
- (2) ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยประจำเขตท้องที่
- (3) ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประจำเขตท้องที่

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พสกเอก

(ชวลิต ยงใจยุทธ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กรมที่ดิน

โทร 2239371

โทรสาร 2237915

สำนักงานที่ดิน

(ลายเซ็น)

(นางระนอง นิสฺฐาน)

เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน 6

ด่วนที่สุด

ที่ นร 0216/8973

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กท 10300

25 สิงหาคม 2538

เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ข้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ นท 0609/12901 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2538

ตามที่ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้
ไว้เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538 ลงมติอนุมัติให้ยกเลิก
มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้
ตามที่กระทรวงมหาดไทยและสทศรได้เสนอ

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายพอล เสงเจวิญ)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักบริหารงานสารนิเทศ

โทร. 2821445

โทรสาร 2824045

ด่วนที่สุด

ที่ กษ ๑๒๐๑/38529



กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ราชว.๑๒๐๑
ถนนราชดำเนินนอก กทม. ๑๐๒๐๐

๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๘

เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒.)

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๑๒๐๔/๒๓๖๑ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๓๖

๕๓๕ เรื่องเดิม

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ เรื่องการแก้ไขปัญหาคือที่ดินในเขตป่าไม้ เห็นชอบหลักการและวิธีการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวร ตามที่กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอสรุปได้ว่า

๑.๑ หลักการ กรณีราษฎรทำประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศเขตป่าไม้ และการประกาศเขตป่าไม้ตั้งถาวรทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเพิกถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้ และกรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ ถ้าประกาศเขตป่าไม้แล้วราษฎรบุกรุกภายหลัง ราษฎรผู้บุกรุกจะได้สิทธิก็โดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

๑.๒ วิธีปฏิบัติ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้ว มีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ (ยกเว้นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ใต้กรมป่าไม้ขอได้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ป่าไม้จังหวัด นายอำเภอประจำท้องที่ และ

กรรมการอื่นที่รัฐมนตรีเห็นสมควรไม่เกิน ๓ นาย โดยมีปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่พิสูจน์สิทธิของราษฎรผู้ได้รับเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ที่ยื่นคำร้องขอพิสูจน์สิทธิว่าตนมีสิทธิครอบครองที่ดินมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวร โดยให้พิจารณาจากหลักฐานที่เป็นเอกสารของทางราชการ หากหลักฐานไม่ชัดเจนให้พิสูจน์จากภาพถ่ายทางอากาศ โครงการ วี เอ ที - ๑๖ ซึ่งดำเนินการพิสูจน์ปรากฏว่าราษฎรครอบครองมาก่อน ก็ได้ ส.ป.ก.ส่งบัญชีรายชื่อพร้อมเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ให้กรมที่ดินภายใน ๓๐ วัน เพื่อยกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับในเขตชุมชนที่เป็นหมู่บ้านถาวร ชุมชนพาณิชย์กรรม สถานบริการ ศาล ศาลาประชาคม ศาลาประชาคมต่าง ๆ ให้ ส.ป.ก. ออก ส.ป.ก.๔-๐๑ ให้ พร้อมทั้งส่งให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนเขตเทศบาลและสุขาภิบาลก็ช่วยกวาดเว้นจากเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ ดังปรากฏรายละเอียดตามหนังสือที่อ้างถึง

๒. ผลการดำเนินงาน

กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าไม้ให้ ส.ป.ก. รวมทั้งสิ้นประมาณ ๔๔.๔ ล้านไร่ ซึ่งได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้วประมาณ ๒๐.๓ ล้านไร่ และ ส.ป.ก. ทำการรังวัด สอบสวนสิทธิ นับถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๔ ได้เนื้อที่ประมาณ ๑๑.๕ ล้านไร่ การนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรมาทำการปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินทำให้สามารถมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.๔-๐๑ ไปแล้ว ๑๓๗,๐๓๗ ราย ในเนื้อที่ ๒.๗ ล้านไร่

๓. ปัญหาและอุปสรรคจากการทำงาน

จากผลการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้น มีปัญหาและอุปสรรค ซึ่งขอสรุปในส่วนที่สำคัญได้ดังนี้

๓.๑ ในการออกเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ นั้น ได้พบว่ามี การออกเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ให้กับบุคคลซึ่งไม่เป็นเกษตรกรที่มีคุณสมบัติตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้ จนต้องมีการเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ นอกจากนี้ยังมีการนำพื้นที่ป่าที่ไม่เหมาะสมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

๓.๒ สำหรับการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ตามที่ผู้มีเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ร้องขอนั้น ปรากฏว่า

ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดอย่างกว้างขวางในหมู่ผู้ครอบครองที่ดินในเขตป่าไม้ ตลอดจนประชาชนทั่วไปว่าพื้นที่ป่าไม้สามารถนำไปออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ทั้งๆ ที่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นไปตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

๓.๓ วิธีการแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งเปิดช่องให้มีการพิสูจน์สิทธิเพื่อออกโฉนดหรือเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้นั้น เป็นเหตุให้มีการกว้านซื้อที่ดินโดยมิชอบทั้งก่อนและหลังการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอันอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้ป่าสงวนแห่งชาติถูกบุกรุกผิดครองมากยิ่งขึ้น

๓.๔ โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความไว้แล้วว่า การออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ จะกระทำได้เฉพาะที่ดินที่ประกอบการเกษตร หรือกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ที่ดินประเภทอื่นจึงไม่อยู่ภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและจะนำไปออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ไม่ได้

๔. ความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จากปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าสาเหตุเกิดจากหลักการและวิธีการกำหนดไว้ไม่สอดคล้องกัน ซึ่งในหลักการนั้น ได้กำหนดเอาไว้ว่า กรณีราษฎรทำประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศเขตป่าไม้ และการประกาศเขตป่าไม้ทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเพิกถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้ และให้กรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ในวิธีการกลับ กำหนดให้กรมป่าไม้มอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้ว มีราษฎรเจ้าถือครองทำกินอยู่ ไม่ว่าจะอยู่มาก่อนหรือหลังการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวร (ยกเว้นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการข้างต้น

นอกจากนี้ วิธีการกำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๑๖ เรื่อง การแก้ไขปัญหเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ ยังขัดแย้งกันเอง กล่าวคือ สำหรับพื้นที่ทำกิน ผู้ครอบครองจะต้องพิสูจน์สิทธิหากประสงค์จะได้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่สำหรับที่ดินที่เป็นเขตชุมชน หมู่บ้าน ฯลฯ กลับไม่ต้องพิสูจน์สิทธิ โดยจะออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้หลังจากที่ออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ แล้ว

การแก้ไขปัญหเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ สามารถดำเนินการได้ด้วยวิธีการหลายวิธี วิธี
การปฏิรูปที่ดินเป็นวิธีการหนึ่งที่สำคัญและเป็นนโยบายของรัฐบาล การปฏิรูปที่ดินมีกรอบหลักเกณฑ์
เงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่แล้ว อีกทั้งมติคณะ
รัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ มีหลักการและวิธีการที่ชัดเจน และมีปัญหาทางกฎหมาย
และทางปฏิบัติหลายประการ หากยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ก็ไม่ใช่อุปสรรคต่อการดำเนินงาน
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่อย่างใด และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ได้กรมป่าไม้กับ ส.ป.ก.ร่วม
กันตรวจสอบเพื่อกันพื้นที่ป่าสมบูรณ์และไม่สมควรนำมาปฏิรูปที่ดินออก และให้ ส.ป.ก.ตรวจสอบ
คุณสมบัติของผู้ได้รับหรือมีสิทธิได้เอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ผู้ที่ได้รับ ส.ป.ก.๔-๐๑ เป็น
เกษตรกรที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้ตามผลการพิจารณาของ
คณะกรรมการกฤษฎีกา

เพื่อให้การพิจารณาเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การแก้ไขปัญหเกี่ยวกับที่ดินในเขต
ป่าไม้เป็นไปอย่างรอบคอบ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดประชุมกับกระทรวงมหาดไทย โดยมีหน่วย
งานที่เกี่ยวข้องเจ้าประชุม ได้แก่ ส.ป.ก. กรมป่าไม้ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมที่ดิน ผู้แทน
กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๓๔ ปรากฏผลการประชุมว่า ที่ประชุมเห็นควรให้ยก
เลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น กรมที่ดินไม่สามารถดำเนินการได้
และการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีไม่มีผลกระทบใด ๆ ต่อการดำเนินงานของกรมที่ดิน และในส่วนที่เป็น
ปัญหาที่ดิน ในทางกฎหมายและในทางการดำเนินงานซึ่งสะสมกันมานานนั้น ที่ประชุมมีมติให้แต่งตั้ง
คณะทำงานจาก ส.ป.ก. กรมป่าไม้ กรมที่ดินและกรมพัฒนาที่ดิน ขึ้นมาพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

๕. ประเด็นที่เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

อนุมัติให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ เรื่องการแก้ไขปัญห
เกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ ตามหนังสือที่อ้างถึง

๖. วิเคราะห์ผลกระทบของกรรมาธิการเลือกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖

๖.๑. ผลดี

๖.๑.๑ เป็นการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสอดคล้องกับผลการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล.

๖.๑.๒ สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องว่า ราษฎรไม่อาจคว้นซื้อที่ดินในเขตป่าไม้แล้ว มาออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๖.๑.๓ การยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ไม่กระทบสิทธิของราษฎรที่สามารถได้ เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินอยู่แล้ว ส่วนผู้ที่ไม่มีสิทธิที่จะได้ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แม้ว่าจะครอบครองที่ดินมากน้อยเพียงไร เมื่อยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็จะได้เอกสารสิทธิดังกล่าวเช่นเดิม

๖.๒ ผลเสีย

ไม่มี

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ลายเซ็น)

(นายมนตรี พงษ์พานิช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตำแหน่งรอง

(ลายเซ็น)

(นายประยูร นิ่มนวล)

เลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

โทร. ๒๘๒-๕๐๖๑

ประวัติผู้เขียน

นายสุจิต จง/ประเสริฐ เกิดวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2499 ที่องที่ท่าเกษเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

การศึกษา

นิติศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา กระทรวงยุติธรรม

การทำงาน

นักวิชาการที่ดินสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2521

นิติกร กองวิชาการกรมที่ดิน พ.ศ. 2525

เลขานุการ รองอธิบดีกรมที่ดิน พ.ศ. 2531

หัวหน้าฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก สำนักงานเลขานุการกรมที่ดิน พ.ศ. 2536

หัวหน้าฝ่ายบรรจุแต่งตั้งกองการเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

หัวหน้าฝ่ายทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำนักงานที่ดิน จังหวัดนนทบุรี สาขาบางบัวทอง พ.ศ. 2540



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย