

บันทึก

เรื่อง การขอใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูป

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๑๒/๑๔๙๒๐ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่ระบุในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด^๑ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ที่ดินที่พ้นสภาพจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น เป็นหน้าที่ของ ส.ป.ก.ที่จะต้องดูแลรักษาที่ดินนั้น แต่ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งยังไม่ถูกถอนสภาพเพราะยังไม่ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน และ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการนั้นก็คงมีอำนาจหน้าที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป ถึงแม้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม^๒ นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งจากกรมที่ดินว่า ในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

๑. การขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งถูกถอนสภาพโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กระทรวงมหาดไทยจะอนุมัติให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยและประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่

๒. การขออนุญาตระเบิดและย่อยหินที่เขา ที่ภูเขา ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์ที่จะนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

^๑ บันทึก เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ (การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือที่ สร ๐๖๐๑/๑๔๖๖ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๒๕

^๒ บันทึก เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๗ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗

หาก ส.ป.ก.ไม่ขัดข้อง พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะอนุญาตไปตามระเบียบกฎหมายที่ปฏิบัติอยู่ได้หรือไม่

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่า ส.ป.ก.จะมีอำนาจดูแลรักษาที่ดินที่พ้นสภาพจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม แต่อำนาจดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวของ ส.ป.ก. ก็หาได้รวมถึงอำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้ทบวงการเมืองหรือเอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ด้วยไม่ ทั้งนี้เนื่องจากกิจการดังกล่าวประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้บัญญัติมาตรการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว ประกอบกับกิจการดังกล่าวมิได้อยู่ในวัตถุประสงค์หรือขอบเขตของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ดังนั้น หาก ส.ป.ก.ไม่ขัดข้องกระทรวงมหาดไทยและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงมีอำนาจพิจารณาดำเนินการอนุญาตให้ทบวงการเมืองหรือเอกชนเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินตามนัยดังกล่าวได้

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดินเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญและมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) แล้ว สรุปความได้ ดังนี้

ผู้แทนกรมที่ดินชี้แจงว่า เขตปฏิรูปที่ดินตามข้อหารือนี้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาที่ได้ตราขึ้นก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาลฉบับนั้นได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมพื้นที่ทั้งอำเภอ แต่ ส.ป.ก.ได้เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพียงบางส่วนของอำเภอเท่านั้น จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่า ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ที่อยู่นอกเขตดำเนินการของส.ป.ก. และ ส.ป.ก.ไม่มีแผนงานและโครงการที่จะนำที่ดินดังกล่าวไปปฏิรูปฯ นั้นกระทรวงมหาดไทยจะอนุมัติให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการได้หรือไม่ การที่จะชี้ว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พลเมืองได้เล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วหรือไม่ นั้น กระทรวงมหาดไทยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้กล่าวคือ ก่อนปี ๒๕๓๕ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่ใด และ ส.ป.ก.จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแปลงใดไปดำเนินการปฏิรูป ส.ป.ก.จะประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยก่อนเสมอเพื่อพิสูจน์ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวพลเมืองได้เล็กใช้ประโยชน์แล้ว ต่อมาได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๙/ว.๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕ เรื่อง การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปที่ดิน วางวิธีปฏิบัติโดยกำหนดขั้นตอนไว้กล่าวคือ จะต้องให้สภาตำบลเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นพลเมืองได้เล็กใช้ประโยชน์หรือที่ดินได้

เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วก่อน และส่งเรื่องให้อำเภอและจังหวัดให้ความเห็นชอบแล้วจึงส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นเสียก่อน สำหรับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามข้อหาข้อนี้ เป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวได้ถูกถอนสภาพโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและได้เปลี่ยนสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าแล้ว

ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมชี้แจงว่า ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมพื้นที่ทั้งอำเภอ อาจมีที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหลายแปลงที่ ส.ป.ก.ยังไม่เข้าไปดำเนินการ และตราใบที่ ส.ป.ก.ยังไม่นำที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดิน ที่ดินดังกล่าวก็ยังไม่ถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน การนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์แล้วมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น ส.ป.ก.ถือปฏิบัติ ดังนี้

๑. มีการร้องขอจากพลเมืองหรือส่วนราชการในท้องถิ่นให้นำที่สาธารณสมบัติดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินและ ส.ป.ก.พิจารณาแล้ว เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

๒. ผ่านขั้นตอนการพิสูจน์ว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วโดยผ่านการพิจารณาของสภาตำบล อำเภอ จังหวัด และกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบที่จะให้นำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้

๓. ส.ป.ก.จะต้องนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ เพื่อให้ความเห็นชอบและเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินที่ดินให้ความเห็นชอบแล้ว จึงถือได้ว่าเป็นการนำที่สาธารณประโยชน์แปลงนั้นมาใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดิน และมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

นอกจากนี้ ส.ป.ก.ไม่มีอำนาจที่จะชี้ว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแปลงใด ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดิน เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ ที่จะให้ความเห็นชอบในแผนงานและโครงการที่ ส.ป.ก.นำเสนอหรือไม่ก็ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาข้อของกระทรวงมหาดไทยในสองประเด็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งถูกถอนสภาพโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์ที่จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กระทรวงมหาดไทยจะอนุมัติให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการ หรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยและประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่ นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นตามประเด็นข้อหาข้อว่า เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก.ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินที่ถูกถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมี

อำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย พึงเข้าใจว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ส.ป.ก.เข้าไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่พระราชกฤษฎีกากำหนด แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรมเคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่น

ประเด็นที่สอง การขออนุญาตระเบิดและย่อยหินที่เขา ที่ภูเขาตามมาตรา ๙^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หาก ส.ป.ก.ไม่ขัดข้อง พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะอนุญาตไปตามระเบียบ กฎหมายที่ปฏิบัติอยู่ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่าที่เขา และที่ภูเขาที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก.ว่าไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหินที่เขาและที่ภูเขาได้ตามกฎหมายที่ถือปฏิบัติอยู่

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙

^๓ มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ที่ดินของรั้งนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดินที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน