

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(นายอภิชาติ ศิริสุนทร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคก้าวไกล กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
ประธานวินิจฉัยไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
ประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ดังต่อไปนี้

(๑) แก้ไขบทนิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ให้หมายความรวมถึงสิทธิของชุมชนที่ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน และกำหนดบทนิยามคำว่า “ชุมชน” ในประมวลกฎหมายที่ดิน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑)

(๒) กำหนดให้ชุมชนเป็นผู้ทรงสิทธิในที่ดินตามที่ได้รับอนุญาต และมีสิทธิในการเข้าถือครองและใช้ประโยชน์ร่วมกันตามวิถีชีวิตของชุมชน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒ และเพิ่มมาตรา ๓/๑)

(๓) แก้ไขเงื่อนไขเวลาของการทอดทิ้งหรือไม่ทำประโยชน์ในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่ดินหรือสิทธิครอบครองตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งถือว่าเป็นการสละสิทธิในที่ดินโดยเจตนาให้สั้นลง และกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตรวจสอบที่ดินและยื่นคำร้องต่อศาลตามขั้นตอนของกฎหมาย (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖)

(๔) ยกเลิกการใช้คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดของศาลเพื่อประกอบการขอกออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (ยกเลิกมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑)

(๕) กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอกออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกาะหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ สามารถใช้หลักฐานอื่น (นอกจากระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ) ที่แสดงว่ามีการทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวจริง ประกอบการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๖/๑)

(๖) กำหนดให้ผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ได้รับการพิสูจน์สิทธิเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เป็นบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๘ ทวิ)

(๗) กำหนดให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการที่มาจากผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๑)

เหตุผล

โดยที่ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้บัญญัติรับรองให้ชุมชนที่ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันเป็นผู้ทรงสิทธิในที่ดิน ส่งผลให้ชุมชนที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันขาดความชอบธรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน อีกทั้งเงื่อนไขเวลาของการทอดทิ้งหรือไม่ทำประโยชน์ในที่ดินของผู้มีกรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่ดินหรือมีสิทธิครอบครองตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งถือว่าเป็นการละสิทธิในที่ดินโดยเจตนามีระยะเวลานานเกินไป กระทบต่อประโยชน์ที่ควรได้รับจากการเข้าใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณนั้น นอกจากนี้ การดำเนินการเพื่อให้ที่ดินที่ถูกทิ้งร้างตกเป็นของรัฐยังเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางซึ่งมีความล่าช้าและไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น รวมถึงการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเขี้ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งพิจารณาเพียงหลักฐานระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศอาจไม่เพียงพอให้ทราบได้ว่าการทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจริง อันส่งผลต่อการออกโฉนดที่ดินคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้สามารถจัดสรรที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง สมควรกำหนดรับรองสิทธิของชุมชนในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่ได้รับอนุญาต โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่รับผิดชอบ และปรับปรุงเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้สอดคล้องกับบริบทและสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป สถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็น และมีความโปร่งใสในการตรวจสอบการออกโฉนดที่ดินคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
ประมวลกฎหมายที่ดิน
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

““สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความถึงสิทธิครอบครองใช้ประโยชน์
และสิทธิของชุมชนในการดูแล รักษา อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “ชุมชน” ระหว่างบทนิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน” และคำว่า
“ใบจอง” ในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

““ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มคนที่มีที่อยู่อาศัยร่วมกัน รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน
เพื่อประโยชน์ในการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมถึงมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และจัดสรร
การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน
 “มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ
 หรือเป็นสิทธิของชุมชนที่ได้รับอนุญาต แล้วแต่กรณี”

มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
 “มาตรา ๓/๑ ชุมชนที่ได้รับอนุญาตย่อมมีสิทธิในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกัน
 ตามวิถีชีวิตของชุมชน”

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ
 คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๖ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์
 หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินห้าปีติดต่อกัน

(๒) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินสามปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเป็นเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็น
 ที่รกร้างว่างเปล่า เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีเขตอำนาจในพื้นที่นั้น ตรวจสอบที่ดินดังกล่าวและยื่นคำร้อง
 ต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการ
 ตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป

การดำเนินการตามวรรคก่อนมิให้ใช้บังคับกับกรณีตามมาตรา ๓/๑”

มาตรา ๘ ให้ยกเลิกมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑)
 พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเพิ่มเติมโดย
 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๕๖/๑ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขต
 ติดต่อกับเขี้ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ
 หรือหลักฐานอื่นที่แสดงว่ามีการทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวจริง พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อ
 ตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการ
 มีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือหลักฐานอื่นที่แสดงว่า
 มีการทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวจริง หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด”

มาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความใน (๑) ของมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ได้รับการพิสูจน์สิทธิเป็นที่เรียบร้อยแล้ว”

มาตรา ๑๑ ให้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้มีกรรมการประกอบด้วย เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ผู้แทนกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคประชาชนที่เชี่ยวชาญด้านที่ดิน และตัวแทนภาคประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในที่ดิน เป็นต้น”

.....

.....

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
ประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ตามข้อ ๑๑๐ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้บัญญัติรับรองให้ชุมชนที่ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ ในที่ดินร่วมกันเป็นผู้ทรงสิทธิในที่ดิน ส่งผลให้ชุมชนที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันขาดความชอบธรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน อีกทั้งเงื่อนไขเวลาของการทอดทิ้งหรือไม่ทำประโยชน์ในที่ดินของผู้มีกรรมสิทธิ์ ตามโฉนดที่ดินหรือมีสิทธิครอบครองตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งถือว่าเป็นการสละสิทธิในที่ดิน โดยเจตนา มีระยะเวลานานเกินไป กระทั่งต่อประโยชน์ที่ควรได้รับจากการเข้าใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ในพื้นที่บริเวณนั้น นอกจากนี้ การดำเนินการเพื่อให้ที่ดินที่ถูกทิ้งร้างตกเป็นของรัฐยังเป็นอำนาจของราชการ ส่วนกลาง ซึ่งมีความล่าช้าและไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินและ ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น รวมถึงการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับที่ดิน ที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งพิจารณาเพียงหลักฐานระวางแผนที่รูปถ่าย ทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศอาจไม่เพียงพอให้ทราบได้ว่าการทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจริง อันส่งผลต่อการออกโฉนดที่ดินคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้สามารถจัดสรรที่ดินของรัฐ ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง สมควรกำหนดรับรองสิทธิของชุมชนในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามที่ได้รับอนุญาต โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่รับผิดชอบ และปรับปรุงเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ ให้สอดคล้องกับบริบทและสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชน โดยไม่จำเป็น และมีความโปร่งใสในการตรวจสอบการออกโฉนดที่ดินคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๒.๑ แก้ไขบทนิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ให้หมายความรวมถึงสิทธิของชุมชนที่ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน (ร่างมาตรา ๓)

๒.๒ กำหนดบทนิยามคำว่า “ชุมชน” ในประมวลกฎหมายที่ดิน (ร่างมาตรา ๔)

๒.๓ กำหนดให้ชุมชนเป็นผู้ทรงสิทธิในที่ดินตามที่ได้รับอนุญาต และมีสิทธิในการเข้าถือครองและใช้ประโยชน์ร่วมกันตามวิถีชีวิตของชุมชน (ร่างมาตรา ๕ และร่างมาตรา ๖)

๒.๔ แก้ไขเงื่อนไขเวลาของการทอดทิ้งหรือไม่ทำประโยชน์ในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่ดินหรือสิทธิครอบครองตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งถือว่าเป็นการสละสิทธิในที่ดินโดยเจตนาให้สั้นลง และกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตรวจสอบที่ดินและยื่นคำร้องต่อศาลตามขั้นตอนของกฎหมาย (ร่างมาตรา ๗)

๒.๕ ยกเลิกการใช้คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดของศาลเพื่อประกอบการขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (ร่างมาตรา ๘)

๒.๖ กำหนดให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกาะหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ สามารถใช้หลักฐานอื่น (นอกจากระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ) ที่แสดงว่ามีการทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวจริง ประกอบการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ (ร่างมาตรา ๙)

๒.๗ กำหนดให้ผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ได้รับการพิสูจน์สิทธิเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เป็นบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ (ร่างมาตรา ๑๐)

๒.๘ กำหนดให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการที่มาจากผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน (ร่างมาตรา ๑๑)