

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(นายอภิชาติ ศิริสุนทร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะ เป็นผู้เสนอ)

ข้อมูล

☐ เป็นร่างการเงิน

☒ ไม่เป็นร่างการเงิน

ข้อมูลประกอบการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเพื่อให้ชุมชนได้มีที่ดินทำประโยชน์ร่วมกันในการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมถึงให้มีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และจัดสรร การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งให้ชุมชนเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

โดยที่ประมวลกฎหมายที่ดินมีได้บัญญัติรับรองให้ชุมชนที่ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันเป็นผู้ทรงสิทธิในที่ดิน ส่งผลให้ชุมชนที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันขาดความชอบธรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน อีกทั้งเงื่อนไขของการทอดทิ้งหรือไม่ทำประโยชน์ในที่ดินของผู้มีกรรมสิทธิ์ ตามโฉนดที่ดินหรือมีสิทธิครอบครองตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งถือว่าเป็นการสละสิทธิในที่ดิน โดยเจตนา มีระยะเวลาอันยาวนานเกินไป กระทั่งต่อประโยชน์ที่ควรได้รับจากการเข้าใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณนั้น นอกจากนี้การดำเนินการเพื่อให้ที่ดินที่ถูกทิ้งร้างตกเป็นของรัฐยังเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางซึ่งมีความล่าช้าและไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น รวมถึงการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งพิจารณาเพียงหลักฐานระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศอาจไม่เพียงพอให้ทราบได้ว่ามีในการทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจริง อันส่งผลต่อการออกโฉนดที่ดินคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้สามารถจัดสรรที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง สมควรกำหนดรับรองสิทธิของชุมชนในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่ได้รับอนุญาตโดยให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ที่รับผิดชอบ และปรับปรุงเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้สอดคล้องกับบริบท และสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็น และมีความโปร่งใสในการตรวจสอบการออกโฉนดที่ดินคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ตารางเปรียบเทียบร่างแก้ไขเพิ่มเติม

ประมวลกฎหมายที่ดิน	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายที่ดิน “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย”	มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำ “สิทธิในที่ดิน” ในมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ““สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความถึงสิทธิครอบครอง<u>ด้วยใช้ประโยชน์ และสิทธิของชุมชนในการดูแล รักษา อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</u>” มาตรา 4 ให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “ชุมชน” ระหว่างบทนิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน” และคำว่า “ใบจอง” ในมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน “ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มคนที่มีที่อยู่อาศัยร่วมกันรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อประโยชน์ในการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมถึงมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และจัดสรร การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”
มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ	มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ <u>หรือเป็นสิทธิของชุมชนที่ได้รับอนุญาต แล้วแต่กรณี</u>”
	มาตรา 6 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 3/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน “<u>มาตรา 3/1 ชุมชนที่ได้รับอนุญาตย่อมมีสิทธิในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกันตามวิถีชีวิตของชุมชน</u>”
	มาตรา 7 ให้ยกเลิกความในมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2515 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา 6 นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ

ประมวลกฎหมายที่ดิน	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
มาตรา 6 นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ (1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน (2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน ให้ถือว่าเจตนาละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป	ฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ (1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบห้าปีติดต่อกัน (2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน <u>ห้า</u>ปีติดต่อกัน ให้ถือว่าเจตนาละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเมื่อ<u>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีเขตอำนาจในพื้นที่นั้น</u>ตรวจสอบที่ดินดังกล่าวและยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป <u>การดำเนินการตามวรรคก่อนมิให้ใช้บังคับกับกรณีตามมาตรา 3/1”</u>
มาตรา 8 ให้ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน และยังมีได้ยื่นคำขออนุญาตโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินนั้นมายื่นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เมื่อได้รับคำขอและหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป	มาตรา 8 ให้ยกเลิกมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

ประมวลกฎหมายที่ดิน	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีผู้นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้อต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ในการพิจารณาของศาลตามวรรคสาม ให้ศาลแจ้งให้กรมที่ดินทราบ และให้กรมที่ดินตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ พร้อมทั้งทำความเข้าใจเสนอต่อศาลว่า ผู้นั้นได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาล ความเห็นดังกล่าวให้เสนอต่อศาลภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งจากศาลเว้นแต่ศาลจะขยายระยะเวลาเป็นอย่างอื่น เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย	
“มาตรา 56/1 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้อต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดิน	มาตรา 9 ให้ยกเลิกความในมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา 56/1 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ <u>หรือหลักฐานอื่นที่แสดงว่ามี</u> <u>การทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวจริง</u> พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้อต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อน

ประมวลกฎหมายที่ดิน	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด”	สุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือหลักฐานอื่นที่แสดงว่ามีการทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวจริง หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด”
มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (1) บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ (1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ”	มาตรา 10 ให้ยกเลิกความใน (1) ของมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “(1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ <u>หรือกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ได้รับการพิสูจน์สิทธิเป็นที่เรียบร้อยแล้ว</u>”
มาตรา 61 วรรคสาม บัญญัติว่า “คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ”	มาตรา 11 ให้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “<u>ให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมดำเนินการตั้ง</u> คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย <u>สองคนสองต้องมิใช่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ</u> โดยให้มีกรรมการประกอบด้วย <u>เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ผู้แทนกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคประชาชนที่เชี่ยวชาญด้านที่ดิน และตัวแทนภาค ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในที่ดิน เป็นต้น</u>”

ผู้ที่เกี่ยวข้อง

1. กรมที่ดิน
2. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
3. กรมป่าไม้
4. สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
5. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
6. สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย
7. สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย
8. ประชาชนทั่วไป

ประเด็นเพื่อรับฟังความคิดเห็น

1. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร กับการที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้ชุมชนที่ได้รับอนุญาต มีสิทธิในการเข้าถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันตามวิถีชีวิตของชุมชนในการดูแล รักษา อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร กับการแก้ไขเงื่อนไขเวลาของการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินให้สั้นลง คือการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์เกิน 5 ปีติดต่อกันสำหรับที่ดินที่เป็นโฉนด หรือเกิน 3 ปีติดต่อกันสำหรับที่ดินที่เป็นสิทธิครอบครองตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้ถือว่าเป็นการละสิทธิในที่ดินโดยเจตนา
3. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร ที่ให้ยกเลิกการใช้คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดของศาลเพื่อประกอบการขออนุญาตที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์
4. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร ที่กำหนดให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ สามารถใช้หลักฐานอื่น (นอกจากระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ) ที่แสดงว่ามีการทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวจริงประกอบการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้
5. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ได้รับการพิสูจน์สิทธิเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เป็นบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้
6. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการที่มาจากผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน
7. ท่านเห็นว่าประมวลกฎหมายที่ดินที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีปัญหาในด้านใดบ้างหรือไม่ อย่างไร
8. ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะอื่น ๆ (ถ้ามี)
