

คู่มือปฏิบัติงาน



การเจรจาและ ระงับข้อพิพาท



กลุ่มเจรจาและระงับข้อพิพาท

สำนักกฎหมาย

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. 2565



ด้วยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติให้บรรดาที่ดินหรือสหกรณ์ทรัพย์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า เข้าทำประโยชน์ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด หรือจัดที่ดินให้แก่หน่วยงานราชการหรือผู้ใดเพื่อเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินตามกิจการสาธารณูปโภคหรือกิจการอื่นๆ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือกฎกระทรวง ซึ่งในการปฏิบัติงานตามกระบวนการจัดที่ดินได้ปรากฏกรณีการร้องเรียน ข้อพิพาทเกิดขึ้นทั้งจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือจากผู้ครอบครองที่ดินด้วยตนเอง จึงเป็นหน้าที่ของ ส.ป.ก. ที่ต้องเข้าไปช่วยเหลือ แก้ไข และบรรเทาปัญหาต่างๆ

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องกับการณิเรื่องร้องเรียน หรือเรื่องพิพาท จำเป็นต้องมีคู่มือการปฏิบัติงาน ประกอบกับในปัจจุบันคณะทำงานกำกับและติดตามผลการถ่ายทอดตัวชี้วัดระดับองค์กรสู่ระดับหน่วยงาน (Cascading) ของ ส.ป.ก. ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ ได้มีมติเห็นชอบให้สำนักกฎหมาย ดำเนินการจัดทำกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการระดับหน่วยงานของผู้อำนวยการสำนัก ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการจัดทำผลการปฏิบัติราชการระดับหน่วยงานของผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ (ช่วงระยะหกเดือนหลัง) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเสริมสร้างการทำงานเป็นทีมสำนักกฎหมาย โดยกลุ่มเจรจาและระงับข้อพิพาท จึงเห็นว่าเป็นโอกาสอันดีที่จะได้จัดทำคู่มือปฏิบัติงาน “การเจรจาและระงับข้อพิพาท” ฉบับนี้ขึ้นเป็นครั้งแรก

คู่มือฉบับนี้ ได้รวบรวมเรื่องการร้องเรียน การพิพาท ที่เกิดขึ้นและน่าสนใจ นำมาจำแนกตามลักษณะของงานเป็นประเภทต่าง ๆ พร้อมนำแนวคิดสำคัญในการปฏิบัติงานของแต่ละประเภทงาน ประกอบกับข้อกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง และแนวทางสั่งการเพื่อให้ได้ข้อยุติเรื่อง มากำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติงานในแต่ละลักษณะงาน และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า มือปฏิบัติงาน “การเจรจาและระงับข้อพิพาท” ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการเจรจาและระงับข้อพิพาท การแก้ไขปัญหาร้องเรียน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนผู้สนใจต่อไป

คณะผู้จัดทำ
กันยายน ๒๕๖๕



บทที่ ๑	ความเป็นมา วัตถุประสงค์ ขอบเขต และวิธีการจัดทำ	หน้า
๑.	ความเป็นมา	๑
๒.	วัตถุประสงค์	๒
๓.	ขอบเขต	๒
๔.	วิธีการจัดทำ	๒
บทที่ ๒	ความหมายของคำ ลักษณะงาน โครงสร้างและบทบาทหน้าที่	
๑.	ความหมายของคำ	๓
๒.	ตาราง ประเภทข้อพิพาทและลักษณะงาน	๔
บทที่ ๓	หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติงาน	
๑.	หลักเกณฑ์การปฏิบัติงาน	๙
๒.	ขั้นตอนการปฏิบัติงาน	๑๒
๓.	วิธีการปฏิบัติงาน	๑๓
บทที่ ๔	ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน และแนวทางการปฏิบัติงาน	
๑.	เรื่องร้องเรียนเจ้าหน้าที่	๑๖
๒.	การจัดที่ดินให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ถือครองเดิม	๑๘
๓.	การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับการจัดที่ดิน	๑๙
๔.	การใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์	๒๑
๕.	การใช้ที่ดินผิดระเบียบ (โดยการขาย ให้เช่า หรือให้ทำประโยชน์)	๒๓
๖.	การคัดค้านการจัดที่ดินแทนที่ (โอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิ)	๒๖
๗.	กรณีที่ดินไม่มีทางเข้าออก	๒๗
๘.	การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน	๒๘
บทที่ ๕	ปัญหาอุปสรรค แนวทางแก้ไขและพัฒนา ข้อเสนอแนะ	
๑.	ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน และข้อเสนอแนวทางแก้ไขและพัฒนา	๓๓
๒.	ข้อเสนอแนะ	๓๓

ภาคผนวก

บทที่ 1

ความเป็นมา วัตถุประสงค์ ขอบเขต และวิธีการจัดทำ

1. ความเป็นมา

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๗ กำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งตามมาตรา ๔ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” มีความหมายว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัย ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำ ประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดิน ของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิต และการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

การปฏิรูปที่ดินโดยการจัดที่ดินให้กับเกษตรกร สถาบันเกษตรกร เพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือ จัดให้แก่บุคคลอื่นเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ได้เกิดปัญหาร้องเรียนของเกษตรกรหรือข้อพิพาทของบุคคลขึ้น เมื่อจำแนกตามลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้น ในปัจจุบัน (ช่วงปี ๒๕๖๒ ถึง ๒๕๖๔) สามารถแยกได้เป็นประเภท ต่างๆ ดังนี้

- ๑) การร้องเรียนว่าจัดที่ดินให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ครอบครองเดิม
- ๒) การร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ว่าใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ หรือใช้ที่ดินผิดระเบียบ เช่น ซื้อขายที่ดิน ขุดดินขาย ก่อสร้างอาคารพาณิชย์เป็นร้านค้า ก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรร เพื่อจำหน่าย
- ๓) การคัดค้านการจัดที่ดินแทนที่ (กรณีโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิ)
- ๔) กรณีที่ดินไม่มีทางเข้าออก
- ๕) การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน

กลุ่มเจรจาและระงับข้อพิพาท (กจร.) สังกัดสำนักกฎหมายเห็นว่า การสอบสวนและพิจารณา ข้อร้องเรียนร้องทุกข์เกี่ยวกับที่ดินทำกินของเกษตรกรและกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ข้อพิพาทของเกษตรกร เนื่องมาจากการปฏิรูปที่ดิน การแก้ไขปัญหาคือการร้อง การเจรจาต่อรองและระงับเหตุการณ์ข้อเรียกร้อง กำหนดกรอบแนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียน ข้อร้องทุกข์ ข้อเรียกร้อง ข้อพิพาท การประนีประนอมและระงับ เหตุการณ์ข้อเรียกร้อง ในเขตปฏิรูปที่ดิน ปัจจุบันยังไม่มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานจึงได้จัดทำคู่มือปฏิบัติงาน สำหรับใช้เป็นแนวทางการพิจารณาดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ได้ใช้ประโยชน์และประกอบการอ้างอิงได้ ต่อไป

2. วัตถุประสงค์

เพื่อให้เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ ข้อเรียกร้อง ข้อพิพาท ในเขตปฏิรูปที่ดิน ได้ศึกษาและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการพิจารณาขั้นตอนการปฏิบัติงาน และวิธีการปฏิบัติงาน คาดว่าจะสร้างความสะดวกรวดเร็วในการรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริง รายการพยานหลักฐาน และข้อกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาตัดสินได้ว่า จะดำเนินงานต่อไปอย่างไร สามารถชี้แจงตอบข้อซักถามให้ผู้รับบริการเข้าใจได้ และเพื่อใช้คู่มือเป็นแนวทาง และอ้างอิงในการปฏิบัติงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ขอบเขต

- ๑) การยื่นเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ ข้อเรียกร้อง ข้อพิพาท พร้อมรายการเอกสารหรือหลักฐาน ประกอบตามช่องทางต่าง ๆ และการรับเรื่องร้องเรียน
- ๒) การแสวงหาข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน และข้อกฎหมายระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง
- ๓) การเจรจาไกล่เกลี่ย ระงับข้อพิพาทระหว่างเกษตรกรกับเกษตรกร หรือเกษตรกร กับหน่วยงานของรัฐ ในเขตปฏิรูปที่ดิน
- ๔) การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการร่วมกันแก้ไขปัญหา
- ๕) การพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง เอกสารหลักฐาน ข้อกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องการ เสนอความเห็นแนวแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน ร้องทุกข์ ข้อพิพาท ตอบชี้แจงข้อกฎหมาย ข้อยุติเรื่อง
- ๖) เสนอผู้มีอำนาจลงนามสั่งการแก้ไขปัญหาหรือยุติเรื่อง แจ้งผู้เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการ หรือรับทราบ
- ๗) จัดเก็บข้อมูลจำนวนเรื่อง จัดทำรายงานประมวลผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงาน และการกำหนด แผนงานกิจกรรมในปีงบประมาณถัดไป

4. วิธีการจัดทำ

- ๑) จัดระบบ หมวดหมู่ จากบัญชีรายชื่องานที่ดำเนินการเสร็จแล้ว ให้อยู่ในรูปแบบลักษณะ ของงานเป็นประเภทต่างๆ กำหนดหัวข้อเรื่องร้องเรียน เรื่องร้องทุกข์ เรื่องเรียกร้อง เรื่องพิพาท
- ๒) ศึกษาวิเคราะห์ หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ขั้นตอนการปฏิบัติงาน วิธีการปฏิบัติงาน และแนวทางการวินิจฉัยสั่งการแก้ไขปัญหาตามลักษณะของเรื่อง
- ๓) ศึกษาวิเคราะห์การใช้การตีความเปรียบเทียบข้อกฎหมายระเบียบหลักเกณฑ์เงื่อนไข ที่เกี่ยวข้อง กับฐานข้อมูลแต่ละประเภทเรื่อง และนำข้อเสนอความคิดเห็นการพิจารณาเรื่องที่ผ่าน มาเพื่อกำหนดเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน
- ๔) การใช้ถ้อยคำสำนวนแบบประโยคบอกเล่า อ่านเข้าใจง่าย ไม่ซับซ้อน ผู้ศึกษาสามารถ หาแนวทางการแก้ไขของปัญหาต่าง ๆ จากลักษณะประเภทเรื่องได้สะดวกรวดเร็ว

บทที่ 2

ความหมายของคำ ลักษณะงานที่ปฏิบัติ โครงสร้างหน่วยงาน และบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ

1. ความหมายของคำ

“การร้องเรียน/ร้องทุกข์” ^๑ ความหมายของการร้องเรียน/ร้องทุกข์ ราชบัณฑิตยสถาน (๒๕๔๖ : ๙๒๘) ให้ความหมายของ คำว่า “ร้องเรียน” หมายถึง เสนอเรื่องราว และคำว่า “ร้องทุกข์” หมายถึง บอกความทุกข์เพื่อขอให้ช่วยเหลือ

อุกฤษ มงคลนาวิน (๒๕๔๐ : ๓) การร้องทุกข์ คือ การที่บุคคลทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐหรือของเอกชน ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือจากหน่วยงานของรัฐ และต้องการให้มีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น หรือแก้ไขข้อบกพร่องในระบบราชการ การร้องทุกข์นี้ จึงเป็นการร้องเรียนเพื่อขอให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือข้อขัดแย้งที่มีอยู่ระหว่างบุคคลดังกล่าว กับหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยราชการ มิใช่การแก้ไขความเดือดร้อนหรือข้อขัดข้องที่มีอยู่ระหว่างประชาชนด้วยกันเอง

สรุป การร้องเรียน/ร้องทุกข์ หมายถึง การที่ประชาชนบอกเล่าเรื่องราวต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อขอให้ช่วยเหลือ แก้ไข บรรเทาความเดือดร้อน หรือตรวจสอบข้อเท็จจริง อันเนื่องมาจากการได้รับความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรม หรือพบเห็นการกระทำผิดกฎหมาย

“ข้อเรียกร้อง” ^๒ หมายถึง การใช้สิทธิเรียกร้อง

“ข้อพิพาท” หมายถึง ข้อขัดแย้งหรือโต้แย้งระหว่างผู้เป็นคู่กรณี ^๓ หรือ “พิพาท” หมายถึง โต้แย้งสิทธิ เช่น พิพาทเรื่องที่ดิน พิพาทเรื่องมรดก ^๔

^๑ คู่มือการดำเนินการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์/ร้องเรียน ศูนย์ดำรงธรรม สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พฤษภาคม ๒๕๕๔

^๒ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔

^๓ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔

^๔ ๒๐๑๔ www.พจนานุกรมไทย.com | แผนผัง

“ไกล่เกลี่ย” หมายถึง กระบวนการจัดการความขัดแย้งที่อาศัยบุคคลซึ่งได้รับความยินยอมจากคู่ขัดแย้งโดยมีความเป็นกลางและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด มีทักษะความเชี่ยวชาญในการจัดการความขัดแย้งอย่างสร้างสรรค์ เป็นผู้ดำเนินการให้เกิดข้อตกลงอันเกิดจากการเสนอของทั้งสองฝ่ายจากการแสวงหาข้อเท็จจริง

“การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” หมายถึง การดำเนินงานเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสเจรจาตกลงกัน ระบุข้อพิพาทโดยสันติวิธี

“การแสวงหาข้อเท็จจริง” หมายถึง การค้นหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐาน พยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ สิ่งที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์ หรืออื่น ๆ อันจะทำให้ความจริงปรากฏ

“เขตปฏิรูปที่ดิน” หมายถึง เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

“พื้นที่เขตดำเนินการ” หมายถึง พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินบริเวณที่ ส.ป.ก. ได้เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.ประเภทข้อพิพาทและลักษณะงานเจรจาและระบุข้อพิพาท

ลำดับ	ลักษณะงาน (ประเภท)	ลักษณะการร้องเรียน	ลักษณะการปฏิบัติ
๑	กรณีการจัดที่ดินให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ถือครองเดิม เช่น การจัดที่ดินผดแปลง การจัดที่ดินสลับแปลงกัน	ผู้ร้องเรียนมีหนังสือ กล่าวอ้างว่า มีผู้อื่นนำที่ดินของตนไปขออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) โดยมีขอบด้วยกฎหมาย	๑) ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบข้อเท็จจริง รายละเอียด ประวัติความเป็นมาของที่ดิน ๒) ผลการตรวจสอบเห็นว่า การจัดที่ดินถูกต้องแล้ว ให้ยุติเรื่อง ๓) ผลการตรวจสอบเห็นว่า การจัดที่ดินผิดพลาดคาดเคลื่อน โดยจัดให้แก่บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ครอบครองเดิม ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการยกเลิกการจัดที่ดินเดิม และจัดที่ดินใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบต่อไป ๔) แจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ร้องหรือผู้เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหา หรือรับทราบ
๒.	กรณีร้องเรียนขอให้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับการจัดที่ดิน ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน	มีการร้องเรียนว่า เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดิน ไม่ใช่เกษตรกรโดยประกอบอาชีพอื่นเป็นหลัก	๑) กรณีมีการกำหนดจากต้นเรื่อง เป็นเรื่องลับให้ดำเนินงานเป็นเรื่อง “ลับ” และสรุปข้อร้องเรียน ประกอบข้อกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

ลำดับ	ลักษณะงาน (ประเภท)	ลักษณะการร้องเรียน	ลักษณะการปฏิบัติ
			๒) ตรวจหลักฐาน เช่น ประกันสังคม ฐานภาษี ทะเบียนพาณิชย์ ๓) หากผลการตรวจสอบ ผู้ถูกร้องขาดคุณสมบัติการเป็นเกษตรกร ให้ยกเลิกการจัดที่ดิน แจกผลการออกคำสั่งทางปกครองพร้อมแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายเพื่อให้ผู้ถูกร้องใช้สิทธิตามกฎหมายต่อไป พร้อมแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้องทราบ กรณีที่ยังไม่ได้จัดที่ดินให้ดำเนินการตามระเบียบ
๓	กรณีร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินว่าผิดวัตถุประสงค์การใช้ที่ดินหรือไม่	๑) มีการร้องเรียนว่า มีการก่อสร้างอาคารพาณิชย์เป็นร้านค้า ๒) มีการร้องเรียนว่า มีการก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรรเพื่อจำหน่าย	๑) ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบข้อเท็จจริง การประกอบกิจการตามที่ร้องเรียนเป็นประเภทของกิจการตามกฎหมายหรือระเบียบของ ส.ป.ก. หรือไม่ ๒) หากตรวจสอบแล้วพบว่า เป็นกิจการนอกเหนือจากที่อนุญาตได้ ให้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ๓) หากตรวจสอบแล้วพบว่า เป็นกิจการที่สามารถอนุญาตได้ และสถานะที่ดินได้รับการจัดที่ดินแล้ว แจ้งให้ขอใช้ที่ดินตามระเบียบให้ถูกต้องและกรณีที่มีการละเมิดให้พิจารณาเรื่องค่าเสียหายประกอบ

ลำดับ	ลักษณะงาน (ประเภท)	ลักษณะการร้องเรียน	ลักษณะการปฏิบัติ
			๔) หากเป็นกรณีที่สามารถอนุญาตได้ แต่สถานะที่ดินยังไม่ได้รับการจัดที่ดิน ให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง เบื้องต้น ว่าผู้ใดครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ตรวจสอบภาพถ่ายทางอากาศย้อนหลัง ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์เพื่อทราบลักษณะ และขนาดของกิจการ มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถขออนุญาตใช้ที่ดินได้ตามกฎหมายหรือระเบียบใด ให้ดำเนินการตามระเบียบนั้นต่อไป และแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ร้องทราบ
๔	กรณีร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินว่าถูกต้องตามระเบียบหรือไม่	ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่าเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินมิได้เป็นผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง แต่กลับนำที่ดินนั้นไปให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ โดยการขายให้เขาให้เขาทำประโยชน์หรือในลักษณะของพฤติกรรมใด ๆ ที่มีลักษณะเดียวกัน อาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินกับผู้เข้าทำประโยชน์รายใหม่	๑) ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง พยานบุคคล เอกสาร หลักฐานอื่น ๆ ภาพถ่ายสภาพพื้นที่ ผลการอ่านวิเคราะห์แปลภาพถ่ายทางอากาศ ๒) หากรับฟังได้ว่าเกษตรกรกระทำการฝ่าฝืนระเบียบฯ จริง ส.ป.ก.จังหวัด ต้องดำเนินการตามหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๑๑๐๙ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๗ หรือแนวทางตามที่ คปก. กำหนดต่อไป ๓) หากเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินมิได้ฝ่าฝืนระเบียบ ก็ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ยุติการพิจารณาเรื่อง และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบต่อไป
๕	กรณีคัดค้านการจัดที่ดินแทนที่ (โอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิ)	๑) บุตรทายาท จำนวน ๕ ราย ได้ยื่นคำขอรับมรดกสิทธิเข้าทำประโยชน์ที่ดิน แต่ไม่สามารถตกลงกันเพื่อแบ่งแยกแปลงที่ดินกันได้	๑) กรณีทายาทชั้นบุตรหลายคน ไม่อาจตกลงกันได้ระหว่างบุตรผู้มีสิทธิด้วยกันมติ คปก. ครั้งที่ ๗/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก

ลำดับ	ลักษณะงาน (ประเภท)	ลักษณะการร้องเรียน	ลักษณะการปฏิบัติ
		๒) ส.ป.ก.จังหวัด ได้ทำการเจรจาไกล่เกลี่ยแล้ว ไม่สามารถหาข้อยุติได้ จึงมีแนวคิดจะอาศัยกฎหมายใกล้เคียงมาปรับใช้ โดยนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๒๙ และ ๑๖๓๓ ที่กำหนดให้ทายาทในลำดับเดียวกัน ได้รับส่วนแบ่งเท่ากัน เมื่อนำจำนวนเนื้อที่หารด้วยจำนวนทายาท ๕ ราย จะเป็นเนื้อที่ที่ทายาทแต่ละคนจะได้รับมรดกสิทธิ ทั้งนี้ หากทายาทรายใดไม่เห็นด้วยให้โต้แย้งพร้อมคำชี้แจงต่อ ส.ป.ก.จังหวัด ๓) ผู้ร้อง (ทายาทลำดับ ๑) มีหนังสืออุทธรณ์ความเห็นของ ส.ป.ก.จังหวัด มายัง ส.ป.ก. ขอให้เร่งรัด ส.ป.ก.จังหวัด วินิจฉัยคำอุทธรณ์ดังกล่าว	และจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ ประกอบกับแนวทางปฏิบัติที่ได้แจ้งเวียนให้ ส.ป.ก.จังหวัด ได้ทราบแล้ว ต่างมีบทบัญญัติที่สามารถนำมาใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จึงไม่จำเป็นต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแต่อย่างใด ในปัจจุบันอำนาจการพิจารณาเป็นของปฏิรูปที่ดินจังหวัด ตามหนังสือ ส.ป.ก.ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๑๓๙๖ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๕ จึงเห็นสมควรให้ ส.ป.ก.จังหวัด พิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จโดยเร็วต่อไป
๖	กรณีที่ดินไม่มีทางเข้าออก	๑) ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าที่ดินถูกปิดทางเข้าออก	๑) ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบว่าผู้ครอบครองที่ดินแปลงไม่มีทางเข้าออกได้เคยมีข้อตกลงกับผู้ครอบครองที่ดินแปลงปิดกั้นทางเข้าออก หรือมีการจ่ายค่าทดแทนและค่าเสียหายเพื่อสร้างทางมาก่อนหรือไม่ ๒) ทางเข้าออกต้องเลือกให้พอควรแก่ความจำเป็นของผู้มีสิทธิจะผ่าน กับทั้งให้คำนึงถึงที่ดินที่ล้อมอยู่ให้เสียหายแต่น้อยที่สุดที่จะเป็นได้

ลำดับ	ลักษณะงาน (ประเภท)	ลักษณะการร้องเรียน	ลักษณะการปฏิบัติ
			๓) ให้ ส.ป.ก.จังหวัด เป็นผู้ดำเนินการเจรจากับคู่กรณี เพื่อกำหนดทางเข้าออก รังวัดแก้ไขรูปแปลงที่ดินที่เกี่ยวข้อง ให้ปรากฏเส้นทางเข้าออกที่ถูกต้อง เพื่อให้ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผ่านเข้าออกได้โดยสะดวก เป็นหน้าที่ของ ส.ป.ก.ที่ต้อง กำหนดให้มีทาง หากคู่กรณีตกลงกัน ไม่ได้ให้เสนอ คปจ.พิจารณา
๗	กรณีร้องเรียน ขอให้พิสูจน์สิทธิในที่ดิน	๑) กรณีผู้ร้องมีข้อพิพาท การโต้แย้งสิทธิการครอบครองที่ดิน แปลงที่ดินทับซ้อนกัน ระหว่างหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน กับ ส.ป.ก.๔-๐๑ ในเขตปฏิรูปที่ดิน	๑) ตรวจสอบข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานประกอบการพิจารณา และตรวจสอบการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามบันทึกข้อตกลงระหว่าง กรมที่ดินกับ ส.ป.ก. เรื่องวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๘

บทที่ 3

หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติงาน

๑. หลักเกณฑ์การปฏิบัติงาน

หลักเกณฑ์การปฏิบัติงาน การเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีปรากฏในหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๖๖๐ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๐ และ ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๘๘๓ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เรื่องแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดี สรุปได้ดังนี้

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ส.ป.ก. ได้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีที่มีจำนวนมากขึ้นตามลำดับ เช่น กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ของ ส.ป.ก. กรณีผิดสัญญาเช่าเช่าซื้อ หรือสัญญากู้ยืมเงิน ทั้งที่ยังมิได้เป็นคดีความและเป็นคดีความแล้ว และในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ส.ป.ก. มีความเห็นว่า เพื่อให้การปฏิบัติงานตามแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในกรณีที่มีผู้ร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.จังหวัดเพชรบูรณ์ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติว่า ส.ป.ก.จังหวัดเพชรบูรณ์ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพชรบูรณ์ จะต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและพิจารณาคัดเลือกเกษตรกร ผู้จะได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบ การที่ ส.ป.ก.เพชรบูรณ์ ส่งให้ผู้ยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการทางศาล เพื่อหาข้อยุติโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจที่จะสั่งเช่นนั้น ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น จึงให้ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการดังนี้

๑. กรณีเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน มีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในเบื้องต้นแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายและระเบียบ เพื่อระงับข้อพิพาทอันมีหรืออาจจะมีขึ้นในอนาคตให้ยุติ เพื่อไม่ให้เป็นการแก่เกษตรกรที่จะต้องฟ้องคดีกันเอง และในกรณีไม่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ส.ป.ก.จังหวัด ควรต้องชี้ขาดข้อพิพาทตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๒. หากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ได้ใช้สิทธิทางศาลฟ้องร้องกันเอง เมื่อ ส.ป.ก.จังหวัด ได้รู้หรือควรจะได้รู้ข้อเท็จจริงดังกล่าว ให้ ส.ป.ก.จังหวัด แจ้ง ส.ป.ก. ทราบโดยด่วน

๓. ให้ ส.ป.ก.จังหวัด รายงานข้อเท็จจริงเมื่อมีข้อโต้แย้งสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ หรือบุคคลใดได้ใช้หรือจะใช้สิทธิทางศาล กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ของ ส.ป.ก. แม้ว่า ส.ป.ก.จะเป็นคู่กรณีหรือเป็นคู่ความในคดีหรือไม่ก็ตาม ... ฯลฯ ...

๔. กรณีผิดสัญญากู้ยืมเงิน สัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ อีกทั้งหากมีหนังสือรับสภาพหนี้ หนังสือรับสภาพความรับผิด หรือสัญญาประนีประนอมยอมความในศาล ให้ ส.ป.ก.จังหวัด เร่งรัดเพื่อให้ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว หากเห็นว่าลูกหนี้ไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ ให้พิจารณาเสนอ ส.ป.ก. เพื่อพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๕. กรณีขอให้ ส.ป.ก. ฟ้องคดี ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ส่งหลักฐานและข้อเท็จจริงเบื้องต้นที่จำเป็น โดยระมัดระวังอย่าให้คดีขาดอายุความ

๖. กรณีมีการมอบอำนาจให้ดำเนินการในชั้นบังคับคดีหรือสืบหาหลักทรัพย์ ของลูกหนี้ ตามคำพิพากษาให้ ส.ป.ก.จังหวัด เร่งรัดติดตามและรายงานผลให้ ส.ป.ก. ทราบเป็นระยะ ทุกหกเดือน

๗. ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบติดตามและรายงานผลกรณีดังกล่าวข้างต้น และผลคดี โดยแจ้งให้ ส.ป.ก. ทราบโดยด่วน ทั้งนี้ เพื่อ ส.ป.ก. จักได้ใช้สิทธิเรียกร้องใด ๆ อันอาจมีขึ้นได้ ภายในกำหนด อายุความตามกฎหมาย

ข้อสังเกต ^๕

๑. การเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในเบื้องต้น ควรพิจารณา ดังนี้

๑) กรณีเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน มีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน หรือสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ของ ส.ป.ก. หรือกรณีเกษตรกรผิดสัญญาเช่า เช่าซื้อ หรือสัญญากู้ยืมเงิน

๒) การเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อเกษตรกรฟ้องร้องเป็นคดีแล้ว

- กรณีฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วต้องรอผลคำพิพากษาถึงที่สุด เนื่องจากคำพิพากษาของศาลปกครองมีผลผูกพันโดยตรงกับหน่วยงานราชการซึ่งเป็นคู่ความในคดี

- กรณีฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแล้วไม่ต้องรอผลคำพิพากษา เนื่องจากคำพิพากษา ไม่มีผลผูกพันต่อบุคคลภายนอก (ส.ป.ก.) ตามมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เว้นแต่ ส.ป.ก. เป็นคู่ความในคดีโดยตรง หรือ ส.ป.ก. ต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำพิพากษายุติแล้ว มาประกอบการพิจารณา เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ของคู่ความเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ^๖

๒.๑) พิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป

๒.๒) การเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือชี้ขาดข้อพิพาท ต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายและระเบียบ

๓) ข้อที่กำหนดว่า “ในกรณีไม่สามารถเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ส.ป.ก.จังหวัด หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ควรต้องชี้ขาดข้อพิพาทตามอำนาจหน้าที่ต่อไป” ในข้อนี้เห็นว่า แม้มีคำชี้ขาดข้อพิพาทแล้ว กรณี คปจ. เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดคู่พิพาทฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยยังคงสามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ กรณีปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาดคู่พิพาทฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยสามารถอุทธรณ์ได้

๒. ข้อที่กำหนดว่า “เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ได้ใช้สิทธิทางศาลฟ้องร้องกันเองแล้ว ส.ป.ก. จังหวัด ได้รู้หรือควรจะรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าว ให้แจ้ง ส.ป.ก. ทราบ” เห็นว่ากรณีนี้ไม่ได้กำหนดต่อไปว่า ยังต้องดำเนินการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือชี้ขาดข้อพิพาทต่อไปหรือไม่ เพียงแต่กำหนดให้แจ้ง ส.ป.ก. ทราบเท่านั้น

๓. ข้อที่กำหนดว่า “ให้ ส.ป.ก.จังหวัด รายงานข้อเท็จจริง เมื่อมีข้อโต้แย้งสิทธิหรือกรรมสิทธิ์

^๕ เป็นความเห็นของคณะทำงานจัดทำคู่มือฯ โปรดใช้วิจารณญาณ (ความรู้ในการวินิจฉัยสิ่งถูกผิดตามเหตุผล) สามารถโต้แย้งหรือวิพากษ์ต่อไปได้ เพื่อการปรับปรุงข้อสังเกตให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในการจัดทำคู่มือครั้งต่อไป

^๖ หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๖๔๑๐ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นกรณีที่ให้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว

หรือบุคคลใดได้ใช้หรือจะใช้สิทธิทางศาล กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดๆ ของ ส.ป.ก. แม้ว่า ส.ป.ก. จะเป็นคู่กรณีหรือเป็นคู่ความในคดีหรือไม่ก็ตาม” เห็นว่าเป็นกรณีที่ เมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ “สิทธิ” หรือ “กรรมสิทธิ์” ไม่ว่าฟ้องร้องเป็นคดีแล้วหรือไม่ก็ตาม หรือ ส.ป.ก. จะเป็นคู่กรณีหรือคู่ความหรือไม่ก็ตาม ให้รายงานข้อเท็จจริงให้ ส.ป.ก. ทราบเท่านั้น

✧ หลักเกณฑ์การไต่สวนของ ส.ป.ก. ✧

ส่วนที่ ๑ กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อการไต่สวน

ผู้เจรจาไต่สวน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง ให้ถูกต้อง ครบถ้วน เพียงพอ แก่การนำมาพิจารณาวินิจฉัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้ความจริงปรากฏ และสอดคล้องกับพยานหลักฐาน ที่นำมาประกอบเรื่อง โดยเรื่องร้องเรียนหรือข้อพิพาทใด มีประเด็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำพิพากษา เอกสารหลักฐานของทางราชการ สำเนาภาพถ่าย ผลการอ่านภาพถ่ายดาวเทียม สื่อสิ่งพิมพ์ที่น่าเชื่อถือได้ ก็สามารถนำมาเป็นข้อเท็จจริงประกอบ การพิจารณาแก้ไขปัญหาหรือยุติเรื่องได้ โดยไม่ต้องส่งหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องตรวจสอบเพิ่มเติม

ส่วนที่ ๒ ข้อกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง

ต้องกำหนดประเด็นข้อร้องเรียนหรือข้อพิพาทให้ชัดเจน ศึกษาว่าอยู่ในขั้นตอนใด ของกระบวนการปฏิรูปที่ดิน และนำระเบียบที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา

ส่วนที่ ๓ การเจรจาไต่สวน

การไต่สวนข้อพิพาทอาจเป็นเจ้าหน้าที่รายเดียวหรือคณะทำงานแล้วแต่กรณีโดยพิจารณา ข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป และจะดำเนินการต่อหน้าคู่พิพาทหรือที่ละฝ่ายก็ได้ ตามความเหมาะสม เจ้าหน้าที่ต้อง แจ้งเรื่องราวข้อเท็จจริง ประเด็นข้อร้องเรียนข้อพิพาท ข้อกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ให้คู่พิพาท ทราบ และให้ทุกฝ่ายแสดงความคิดเห็นให้ครบถ้วนจนเป็นที่พอใจ สร้างบรรยากาศในลักษณะการ ประนีประนอมยอมความ มิใช่บังคับขู่เข็ญ หากประสบผลสำเร็จตกลงกันได้ ให้จัดทำ “บันทึกข้อตกลงตามผล การเจรจาไต่สวน” ให้ผู้เกี่ยวข้องลงลายมือชื่อเป็นสำคัญ แล้วดำเนินการตามข้อตกลงต่อไป เป็นอันยุติเรื่อง หากไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ดำเนินการชี้ขาดระดับข้อพิพาทต่อไป

ส่วนที่ ๔ การชี้ขาดระดับข้อพิพาท

กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน ข้อพิพาท ตามลักษณะประเภทของเรื่อง และต้องสอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง โดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยอมรับได้ หรือ ดำเนินการด้วยความชอบธรรมอย่างที่สุด เสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาเห็นชอบและสั่งการแก้ไขปัญหาต่อไป

๒. ขั้นตอนการปฏิบัติงาน

๑. การรับเรื่องร้องเรียน

๑.๑ ผู้ร้องเรียนสามารถร้องเรียนได้ตามช่องทาง ดังนี้

๑) การร้องเรียนทางโทรศัพท์หมายเลข ๐-๒๒๗๐-๑๗๙๗-๙๘ (ส.ป.ก. ถนนราชดำเนินนอก) และ ๐-๒๒๘๒-๙๐๐๔ โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๐๘๑๕ (สกม.) หรือ Call Center ๑๗๖๔ ตลอด ๒๔ ชั่วโมง หรือหมายเลขโทรศัพท์ของ ส.ป.ก.จังหวัด แต่ละจังหวัด

๒) การร้องเรียนทางเว็บไซต์ ส.ป.ก. ตลอด ๒๔ ชั่วโมง <https://alro.go.th> หรือ <http://eoffice.alro.go.th/alro>

๓) การร้องเรียนทางไปรษณีย์ตู้ ปณ. ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก.จังหวัด

๔) การร้องเรียนด้วยตนเอง ณ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก.จังหวัด โดยผู้ร้องจัดทำเป็นหนังสือมาพร้อมยื่น หรือจัดทำบันทึกเรื่องร้องเรียนต่อหน้าเจ้าหน้าที่

๕) การร้องเรียนไปยังหน่วยงานอื่น และหน่วยงานนั้นส่งเรื่องมายัง ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก.จังหวัด เช่น

- สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีสายด่วน ๑๑๑๑
- ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย สายด่วน ๑๕๖๗
- สำนักงานตรวจการแผ่นดิน
- สำนักงาน ป.ป.ช
- สำนักงาน ป.ป.ท.

๑.๒ เจ้าหน้าที่ ผู้รับเรื่อง ผู้รับผิดชอบ ดำเนินการ ดังนี้

๑) ลงทะเบียนใน ระบบงานสารบรรณ ทะเบียนรับ - ส่งหนังสือ

๒) ศึกษาวิเคราะห์เรื่องร้องเรียน และบันทึกรายงานเสนอผู้บังคับบัญชา เพื่อพิจารณามอบหมายผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง รับมอบหมายงานเพื่อดำเนินการต่อไป

๒. การมอบหมายเรื่องร้องเรียน ผู้บังคับบัญชา (เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือรองเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ได้รับมอบหมาย) พิจารณามอบหมายงานให้หน่วยงานในสังกัด สำนัก กอง ศูนย์ ผู้ตรวจราชการกรม หรือแต่งตั้งคณะทำงาน เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ในส่วนของ ส.ป.ก.จังหวัด ปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นผู้พิจารณามอบหมายงานให้กลุ่มงานในสังกัด

๓. การดำเนินการ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของเรื่อง เมื่อได้รับมอบหมายงานแล้ว ให้พิจารณา ดังนี้

๑) จัดทำหนังสือแจ้งผู้เกี่ยวข้องและผู้ร้อง เพื่อทราบถึงการพิจารณาในเบื้องต้น หรือเชิญพบเจ้าหน้าที่เพื่อการเจรจาและระงับข้อพิพาท (ประมาณ ๑๕ วัน นับแต่วันเริ่มดำเนินการ หรือวันที่ข้อเท็จจริง เอกสารหลักฐานครบถ้วน)

๒) เห็นสมควรหาข้อเท็จจริง เอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ให้ลงพื้นที่แสวงหาข้อเท็จจริง พยานเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมด้วยตนเอง หรือประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง

เอกสารหลักฐานเพิ่มเติม พร้อมแสดงความเห็นเบื้องต้น และจัดส่งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่อง (ประมาณ ๙๐ วัน นับแต่วันเริ่มดำเนินการ)

๓) ตรวจสอบข้อเท็จจริง พยานเอกสารหลักฐาน ข้อกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณาเห็นว่าเนื้อเรื่องมีข้อมูลครบถ้วนเพียงพอแล้ว จึงสรุปเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณา สั่งการแก้ไขปัญหา หรือสั่งยุติเรื่อง (ประมาณ ๑๕ วัน นับแต่วันที่ข้อมูลถูกต้องครบถ้วนเพียงพอแก่การนำมาพิจารณา)

๔) จัดทำหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้ร้องทราบ (ประมาณ ๑๕ วัน นับแต่วันที่ดำเนินการเสร็จสิ้นกระบวนการ)

๔. การจัดเก็บเรื่อง หน่วยงานเจ้าของเรื่อง บันทึกข้อมูลเรื่องยุติแล้ว ลงในสารบบของหน่วยงาน เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการต่อไป

๓. วิธีการปฏิบัติงาน

๑. เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก.จังหวัด เจ้าของเรื่องดำเนินการ ดังนี้

๑) ตรวจสอบการลงลายมือชื่อของผู้ร้องหรือผู้รับมอบอำนาจ ข้อมูลชื่อ นามสกุล ที่อยู่ติดต่อ และหมายเลขโทรศัพท์ เพื่อให้ทราบว่าผู้ร้องมีตัวตนจริง มิใช่การร้องเรียนโดยกลั่นแกล้งบุคคลใด และเพื่อการติดต่อสอบถามรายละเอียดข้อมูลหรือจัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม การติดต่อแจ้งความคืบหน้า หรือผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบจะทำให้ผู้ร้องสามารถติดต่อกลับมาเพื่อสอบถามตามความคืบหน้าในภายหลังได้

๒) ตรวจสอบข้อเท็จจริง เอกสารหลักฐาน กำหนดประเด็นการร้องเรียน ร้องทุกข์ ข้อเรียกร้อง หรือข้อพิพาท หากเห็นสมควรต้องหาข้อเท็จจริงหรือเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม สามารถดำเนินการได้ โดยการลงพื้นที่ด้วยตนเอง หรือประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม พร้อมให้แสดงความเห็นเบื้องต้น จัดส่งมายัง ส.ป.ก./ส.ป.ก.จังหวัด

๒.๑) ส.ป.ก. ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ส.ป.ก.จังหวัด หาก ส.ป.ก.จังหวัด ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานป่าไม้จังหวัด

๒.๒) เอกสารหลักฐานเพิ่มเติม เช่น การจัดทำบันทึกถ้อยคำผู้ปกครองท้องที่ ผู้ครอบครองที่ดินแปลงใกล้เคียง ผู้รู้เห็นเหตุการณ์ เพื่อให้ข้อเท็จจริงมีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น กรณีพิพาท สิทธิการครอบครองที่ดิน ได้แก่ หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เอกสารในแฟ้มเก็บเรื่องราวที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๖ ก) รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด คำพิพากษาถึงที่สุด สัญญาซื้อขายที่ดิน ผลการอ่านภาพถ่ายทางอากาศช่วงปีที่เกิดเหตุ ภาพถ่ายสภาพแปลงที่ดิน เพื่อทราบลักษณะการใช้ประโยชน์

๓) จัดทำหนังสือแจ้งผู้เกี่ยวข้องและผู้ร้อง เพื่อให้ทราบถึงการพิจารณาในเบื้องต้น หรือเชิญมาพบเจ้าหน้าที่ จัดทำหนังสือขอข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อการเจรจาและระงับข้อพิพาท หรือเพื่อประสานงานติดตามเรื่องราวจนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณา

๔) ตรวจสอบข้อกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) แล้วนำมาประกอบการวิเคราะห์ ประเมินเรื่องราว เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหา หรือเพื่อให้เรื่องยุติ ด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม

๕) เมื่อได้ข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐาน ข้อกฎหมาย ระเบียบ หลักที่เกี่ยวข้อง ครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว จึงสรุปเรื่องเดิม ประเด็นการร้องเรียน ร้องทุกข์ ข้อเรียกร้อง หรือข้อพิพาท สรุปข้อเท็จจริง ที่สอดคล้องกับแหล่งที่มาของข้อมูลหรือเอกสารหลักฐาน ประกอบกับข้อกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) แสดงความเห็นข้อวิเคราะห์ตามประเด็นการร้องเรียนและแนวทางแก้ไขปัญหา เสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณา ลงนามในหนังสือสั่งการแก้ไขปัญหาหรือสั่งยุติเรื่อง พร้อมแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้ร้องทราบ (เฉพาะกรณีทราบที่อยู่)

๖) การจัดเก็บเรื่อง หน่วยงานเจ้าของเรื่อง บันทึกข้อมูลเรื่องยุติแล้ว ลงในสารบบของหน่วยงาน เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการต่อไป เช่น กำกับติดตามความคืบหน้าการดำเนินการแก้ไขปัญหา การประเมินผลสัมฤทธิ์เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์หรือกำหนดแผนงานในปีงบประมาณถัดไป กรณีผู้ร้องเรียนไม่พอใจผลการพิจารณาและร้องเรียนซ้ำสามารถนำเรื่องราวที่จัดเก็บมาประกอบการพิจารณาได้

๒. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการพิจารณา

- ๑) ชื่อ นามสกุล และความสัมพันธ์ของบุคคลในเรื่อง มีที่อยู่ติดต่อได้
- ๒) เนื้อเรื่องและประเด็นร้องเรียน ร้องทุกข์ ข้อเรียกร้อง ข้อพิพาท มีความชัดเจน
- ๓) เอกสารหลักฐานประกอบการร้องเรียน มีความชัดเจน สอดคล้องกับข้อเท็จจริง
- ๔) การร้องเรียนเกี่ยวข้องกับที่ดิน ที่ดินนั้นต้องอยู่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ปรากฏเลขแปลงที่ดิน กลุ่ม/ระวาง จำนวนเนื้อที่ ที่ดินตั้งอยู่หมู่ที่ ตำบล อำเภอ จังหวัด สถานภาพของที่ดิน อยู่ในขั้นตอนใดของกระบวนการจัดที่ดิน ภาพถ่ายสถานที่แปลงที่ดิน รูปแผนที่แปลงที่ดิน เอกสารในแฟ้มเก็บเรื่องราวที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๖ ก)

๕) ข้อกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาตามประเด็นร้องเรียน

๓. ข้อสังเกต

๑) เรื่องร้องเรียนกล่าวโทษ แจ้งเบาะแสการกระทำความผิด หรือผู้มีส่วนได้เสียซึ่งน่าจะเป็นอันตรายต่อผู้ร้อง ควรปกปิดชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องก่อนถ่ายสำเนาคำร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่หากเป็นการกล่าวหาในเรื่องที่เป็นภัยร้ายแรง และน่าจะเป็นอันตรายต่อผู้ร้องเป็นอย่างมาก ก็ไม่ควรส่งสำเนาคำร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ควรใช้วิธีคัดย่อคำร้องแล้วพิมพ์ขึ้นใหม่ ส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประทับตรา “ลับ” ในเอกสารทุกแผ่น และควรแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้ร้องและพยานที่เกี่ยวข้อง ตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๑ ^๗

^๗ คู่มือการดำเนินการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์ ร้องเรียน ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย พฤษภาคม ๒๕๕๔

๒) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้ โดยมีข้อยกเว้นว่าหน่วยงานไม่ต้องเปิดเผยแจ้งชัด และจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน หน่วยงานสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น เช่น การเก็บรักษาข้อมูลส่วนตัวของผู้ร้อง ผู้เกี่ยวข้อง และพยานบุคคลผู้ให้ข้อมูลที่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานโดยสุจริต โดย “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของ บุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์ นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

บทที่ 4

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน และแนวทางการปฏิบัติงาน

ในบทนี้ จะกล่าวถึงตัวอย่างเรื่องร้องเรียนประเภทต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มเจรจาและระงับข้อพิพาทได้รวบรวมและสรุปข้อเท็จจริงไว้เป็นหมวดหมู่รวมทั้งสิ้น ๘ ประเภท ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความกระชับของเนื้อเรื่อง รูปแบบการนำเสนอ วิธีการเขียนและถ้อยคำสำนวนในแต่ละเรื่องจะแตกต่างกันไป ตามแต่ผู้รับผิดชอบแต่ละรายในคณะทำงานจัดทำคู่มือเห็นสมควร โดยวัตถุประสงค์ในการนำเสนอตัวอย่างนี้ เพื่อให้ผู้ศึกษาเห็นภาพรวมของเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นและสามารถนำแนวทางในเรื่อง มาปรับใช้กับการปฏิบัติงานในเรื่องอื่น ๆ ได้ต่อไป

๑. เรื่องร้องเรียนเจ้าหน้าที่

“ลับ” เรื่องเดิม

ผู้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมและขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. จังหวัด กรณี ส.ป.ก. ได้ประกาศกำหนดพื้นที่เป้าหมาย ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (หัวหน้า คสช.) ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่องมาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมีขอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๑ (๑) ที่ดินแปลงหมายเลขที่ No ๒๐ เนื้อที่ประมาณ ๖๐๐ ไร่ ทับที่ดินผู้ร้องซึ่งมีเอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดิน ปัจจุบันอยู่ระหว่างการรังวัดสอบเขตแปลงที่ดิน และยืนยันว่าไม่ได้ครอบครองที่ดินแปลงใหญ่ที่มีเนื้อที่เกิน ๕๐๐ ไร่ ดังนั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.จังหวัด รายดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเท็จจริง

๑. ส.ป.ก. ได้มีหนังสือแจ้งจังหวัด เพื่อมอบหมายให้ ส.ป.ก.จังหวัด ทราบว่าได้ดำเนินการประกาศที่ดินแปลงหมายเลขที่ No ๒๐ เนื้อที่ ๖๐๐ ไร่ ให้เป็นพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งเป็นที่ดินยังไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ ๑ (๑) ของคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เพื่อให้ ส.ป.ก.จังหวัด นำประกาศไปปิดไว้ในพื้นที่ที่กำหนด

๒. ผู้ร้องยื่นคำร้องคัดค้านภายใน ๑๕ วัน โดยได้แสดงหลักฐานสำเนาโฉนดที่ดิน จำนวน ๒ ฉบับ รวมเนื้อที่ประมาณ ๒๐๐ ไร่ ส่วนเนื้อที่ที่เหลือไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าไม่ใช่ที่ดินของตน เนื่องจากชาวบ้านได้แย่งการครอบครองที่ดินไปแล้ว

๓. ส.ป.ก.จังหวัด มีหนังสือขอความอนุเคราะห์สำนักงานที่ดินจังหวัด ตรวจสอบข้อมูลการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัด ตรวจสอบแล้วพบว่าการออกเอกสารสิทธิ และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในบริเวณดังกล่าวแต่อย่างใด

๔. ส.ป.ก.จังหวัด ได้พิจารณาเอกสารหลักฐานประกอบคำร้องแสดงสิทธิเบื้องต้นของผู้ร้อง แล้วเห็นว่าคำร้องคัดค้านของผู้ร้องฟังไม่ขึ้น เนื่องจากสำนักงานที่ดินจังหวัด ได้มีหนังสือแจ้งว่าที่ดินบริเวณที่ ส.ป.ก. ประกาศเป็นพื้นที่เป้าหมายแปลง No ๒๐ ไม่มีการออกเอกสารสิทธิและหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่อย่างใด จึงได้ดำเนินการตามขั้นตอนแผนปฏิบัติการยึดคืน พัฒนา และจัดสรรพื้นที่ แปลงหมายเลขที่ No ๒๐ ที่มีการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และแจ้งให้ผู้ร้องทราบแล้ว

๕. ผู้ร้องเห็นว่าการกระทำของ ส.ป.ก.จังหวัด เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเกินสมควรแก่เหตุเป็นการละเมิดต่อผู้ร้อง จึงมีหนังสือร้องขอความเป็นธรรม และต่อมาได้ฟ้อง ส.ป.ก. เป็นคดีต่อศาลปกครอง ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง

ข้อกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

๑. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการในการแก้ไข ปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

๒. ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการตรวจสอบ หลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกาศ ณ วันที่ ๑๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

ข้อพิจารณาและความเห็น

๑. ส.ป.ก. ได้ประกาศพื้นที่บริเวณพิพาท เป็นพื้นที่เป้าหมาย และแจ้งให้จังหวัดมอบหมาย ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ปิดประกาศตามบริเวณที่ได้กำหนด เพื่อให้ผู้ครอบครองที่ดินในบริเวณดังกล่าว ได้มาแสดงตน และแสดงสิทธิการถือครองที่ดินประกอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ต่อ ส.ป.ก.จังหวัด

๒. ส.ป.ก.จังหวัด ได้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานของผู้ร้อง ที่ได้ยื่นคัดค้านเพื่อแสดงสิทธิ ในที่ดิน และพิจารณาจากหนังสือของสำนักงานที่ดินจังหวัดแจ้งตอบผลการตรวจสอบเอกสารสิทธิในที่ดิน บริเวณพื้นที่พิพาท แล้วพบว่าเอกสารสิทธิของผู้ร้องที่นำมายื่นแสดงตั้งอยู่นอกเขตพื้นที่พิพาท และพื้นที่บริเวณ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าชาวบ้านได้แย่งการครอบครองจากตนไปแล้วนั้น จากข้อเท็จจริงพบว่า ผู้ร้องโดยบริวาร ยังคงครอบครองและทำประโยชน์อยู่

๓. จากข้อเท็จจริงเห็นว่า ส.ป.ก.จังหวัด ได้ดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๖/๒๕๕๙ ประกอบประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ได้กำหนดไว้โดยครบถ้วนถูกต้องแล้ว ดังนั้น การดำเนินการ ของ ส.ป.ก.จังหวัด โดยเจ้าหน้าที่ผู้ถูกร้อง จึงเป็นการดำเนินการโดยชอบและไม่เกินสมควรแก่เหตุตามที่ผู้ร้อง กล่าวอ้างแต่อย่างใด จึงไม่มีเหตุให้ ส.ป.ก. ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. รายดังกล่าว จึงแจ้งยุติเรื่อง

๔. ผู้ร้องได้นำเรื่องพิพาทในที่ดินแปลงดังกล่าวไปฟ้องร้อง ส.ป.ก. ต่อศาลปกครอง ปัจจุบัน คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ดังนั้น ในกรณีนี้หากศาลได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นประการใดใน ขั้นที่สุด ส.ป.ก. ต้องจะดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลต่อไป

๒. การจัดที่ดินให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ถือครองเดิม

ลักษณะการร้องเรียน

กรณีการจัดที่ดินให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ถือครองเดิม เกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ เช่น การจัดที่ดิน ผิดแปลง การจัดที่ดินสลับแปลงกัน มีลักษณะที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า มีผู้อื่นนำที่ดินของตนไปขอออกหนังสือ อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

ระเบียบ หลักเกณฑ์

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิ การเช่าหรือเช่าซื้อ และการ จัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔

ขั้นตอนแนวทางการปฏิบัติงาน

๑. ผู้ร้องมีหนังสือร้องเรียนแจ้งเบาะแสว่ามีกรออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ผิดแปลง หรือมีผู้อื่น นำที่ดินไปออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย มายัง ส.ป.ก.

๒. ส.ป.ก. ประสาน ส.ป.ก.จังหวัด ผู้ร้อง ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้รวบรวมข้อเท็จจริง รายละเอียด ประวัติความเป็นมาของที่ดิน และขอความเห็นกรณีการจัดที่ดินดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

๓. เบื้องต้นควรตรวจสอบชื่อเจ้าของที่ดินในบันทึกการนำทำการรังวัด (ส.ป.ก./สร.๑ ข.) ว่า เป็นของผู้ใด ตรงกับชื่อที่ระบุใน ส.ป.ก.๔-๐๑ หรือไม่

๓.๑ หากตรงให้สันนิษฐาน (ลงความเห็นเป็นเชิงคาดคะเนไว้ก่อน) ได้ว่าจัดที่ดิน ให้ผู้ครอบครองที่ดินเดิมถูกต้องแล้ว

๓.๒ หากไม่ตรงให้ตรวจสอบเอกสารที่สามารถเชื่อมโยงไปถึงชื่อที่ระบุในเอกสาร ส.ป.ก./สร.๑ ข. และ ส.ป.ก. ๔-๐๑ เช่น แบบกระจายสิทธิ (ส.ป.ก. ๔-๒๕ ก.) ประกอบกับแผนที่แปลงที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรม (ส.ป.ก./สร. ๕ ก.) บันทึกการส่งมอบการครอบครองที่ดิน หนังสือสัญญาจะซื้อขายที่ดิน (ข้อสังเกต ควรเป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นก่อนการจัดที่ดิน)

๔. ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเอกสารหลักฐาน รายงานผลมายัง ส.ป.ก.

๔.๑ ผลการตรวจสอบเห็นว่าจัดที่ดินถูกต้องเอกสารหลักฐานสอดคล้องกันเป็นไป ตามกฎหมายระเบียบแล้ว ให้ยุติเรื่อง

๔.๒ ผลการตรวจสอบเห็นว่าจัดที่ดินผิดพลาดคาดเคลื่อน โดยจัดให้แก่บุคคลอื่น ที่มีผู้ครอบครองเดิม ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการยกเลิกการจัดที่ดินเดิม และจัดที่ดินใหม่ให้ถูกต้อง ตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๕. แจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ร้อง หรือผู้เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหา หรือรับทราบ

๓. การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับการจัดที่ดิน

ลักษณะงาน

การร้องเรียนเพื่อขอให้ตรวจสอบคุณสมบัติของเกษตรกร ส่วนมากจะกล่าวอ้างว่าเป็นนายทุนหรือผู้ประกอบการซึ่งมีอิทธิพลในพื้นที่ ควบคู่กับเรื่องการถือครองที่ดินแปลงใหญ่ และจะร้องเรียนไปยังหลายหน่วยงานให้เข้าร่วมตรวจสอบ เพื่อป้องกันการปกปิดข้อมูลเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. เช่น ร้องเรียนไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งการร้องเรียนเช่นนี้ ส.ป.ก. ต้องชี้แจงหลักกฎหมาย ระเบียบ โดยเน้นความหมายของคำว่า “เกษตรกร” เพื่ออธิบายให้หน่วยงานอื่นที่ร่วมตรวจสอบเกิดความเข้าใจเช่นเดียวกัน

ขั้นตอนแนวทางการปฏิบัติงาน

๑. เมื่อรับเรื่องและเป็นกรณีมีการกำหนดเป็นชั้นความลับให้ดำเนินการเป็นเรื่อง “ลับ” โดยสรุปข้อร้องเรียน แบ่งเป็นประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมาย

๒. กรณีปัญหาข้อเท็จจริง หากเห็นว่าต้องดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ให้ลงพื้นที่แสวงหาด้วยตนเอง หรือประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง และเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม พร้อมแสดงความคิดเห็น จัดส่งมาให้ ส.ป.ก. ประกอบการพิจารณา ตัวอย่างเอกสาร เช่น การตรวจสอบทะเบียนพาณิชย์กับพาณิชย์จังหวัด ตรวจสอบเรื่องประกันสังคม ตรวจสอบฐานภาษีนิติบุคคล หรือเอกสารทางราชการอื่น ๆ บันทึกถ้อยคำผู้เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องให้รักษาเป็นความลับด้วย ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือจะทำให้การวินิจฉัยรอบคอบและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยการตรวจสอบข้อมูลส่วนบุคคลให้จัดทำเป็นหนังสือราชการสอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผลการตรวจสอบข้อมูลควรเป็นเรื่องลับด้วย

๓. กรณีเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ให้ศึกษาตรวจสอบข้อกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

๔. เมื่อได้ข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐาน ข้อกฎหมาย ระเบียบ หลักที่เกี่ยวข้อง ครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว จึงสรุปข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกับแหล่งที่มาของข้อมูลหรือเอกสารหลักฐาน ประกอบกับข้อกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง แสดงความเห็นข้อวิเคราะห์ตามประเด็นการร้องเรียน และแนวทางแก้ไขปัญหา เสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงนามในหนังสือสั่งการ พร้อมแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้องทราบ

๕. หากผลการตรวจสอบผู้ถูกร้องขาดคุณสมบัติการเป็นเกษตรกรให้ยกเลิกการจัดที่ดินให้แก่ผู้ร้องแจ้งผลการออกคำสั่งทางปกครองพร้อมแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายเพื่อให้ผู้ถูกร้องใช้สิทธิตามกฎหมายต่อไป หากเป็นกรณีที่ยังไม่จัดที่ดินให้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิ การเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ.

๖. จัดเก็บข้อมูลลงในสารบบของหน่วยงานเพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ หากมีการร้องเรียนซ้ำโดยไม่มีข้อเท็จจริงและพยานใหม่เพิ่มเติม สามารถรายงานผลการตรวจสอบเดิมหรือรายงานการยุติเรื่องได้ทันที

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร

๑. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

๒. ระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอน หรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๔ ๙ และ ๑๐

๓. พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕

๔. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) บันทึกเรื่องผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๖/๒๕๓๘) สรุปดังนี้

“เกษตรกร” ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะต้องมีความสอดคล้องตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องเป็นผู้ยากจนหรือยากไร้หรือไม่ มีอาชีพอันมีรายได้ประจำหรือไม่ มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองเสมอไปหรือไม่ นั้น เห็นว่า จากบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ส่วนคำว่า “เกษตรกร” นั้นบทนิยามตามมาตรา ๔ ได้แบ่งเกษตรกรเป็น ๒ ประเภท คือ

- ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก อันได้แก่ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้ว ตามความเป็นจริงและได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก กล่าวคือ ใช้เวลาส่วนใหญ่ในอาชีพเกษตรกรรม มีใช้อาชีพอื่น ซึ่งผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วนี้ กฎหมายมิได้กำหนดว่าต้องเป็นเกษตรกรผู้ยากจน แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่ ส.ป.ก. มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนิน “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๖ และจากบทนิยาม คำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในมาตรา ๔ เป็นที่เข้าใจได้ว่าเป็นการจัดที่ดินให้แก่ “เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ” ดังนั้น เกษตรกรประเภทที่ ๑ นี้ จึงต้องเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

- ผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก อันได้แก่ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกรแต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกร และมาขอรับการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเกษตรกรในประเภทที่ ๒ นี้ จะต้องเป็นผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร และบุคคลดังกล่าวจะต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ ได้กำหนดว่า บุคคลเหล่านี้จะต้องไม่มีอาชีพอื่นอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพ ดังนั้น บุคคลประเภทที่ ๒ นี้ จึงต้องเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง ตามบทบัญญัติส่วนท้ายของบทนิยามคำว่า “เกษตรกร” และต้องเป็นผู้ยากจน หรือมีผู้ที่มีอาชีพอื่นอันมีรายได้เพียงพอแก่การครองชีพอยู่แล้ว ตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

๔. การใช้ที่ดินผิวดินวัตถุประสงค์

ลักษณะงาน

ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดแปลงที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกร และสถาบันเกษตรกร นอกจากนั้นยังจัดที่ดิน กิจกรรมสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน การจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย หรือกิจการอื่นเพื่อประโยชน์สาธารณะของประเทศ การร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสเรื่องการใช้อำนาจที่ดินผิวดิน ผิดวัตถุประสงค์ ผู้ร้องจะประสงค์จะให้ ส.ป.ก. เข้าไปตรวจสอบการกระทำของผู้ถูกร้องเรียนว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบหรือไม่ เป็นกรณีไม่มีคู่พิพาทจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการเจรจาไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทระหว่างเกษตรกร ส.ป.ก. เพียงดำเนินการตรวจสอบว่าผู้ถูกร้องได้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบโดยถูกต้องหรือไม่อย่างไร ลักษณะงานจึงอยู่ในประเภทการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดิน

แนวทางขั้นตอนการปฏิบัติงาน

๑. ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก.จังหวัด ได้รับเรื่องร้องเรียนแจ้งเบาะแสว่า มีเกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ทำกิจการอื่นนอกเหนือจากเกษตรกรรม เช่น ก่อสร้างอาคารพาณิชย์เพื่อจำหน่ายสินค้าทางการเกษตร ก่อสร้างอาคารร้านค้า ก่อสร้างอาคารบ้านพักเพื่อให้เช่าหรือจำหน่าย ประกอบกิจการโรงแรม หรือรีสอร์ท เป็นต้น

๒. ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบข้อเท็จจริง การประกอบกิจการตามที่ร้องเรียน เป็นประเภทของกิจการตามกฎหมายหรือระเบียบของ ส.ป.ก. หรือไม่ เช่น กิจการตามประกาศกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๑ หากตรวจสอบแล้วพบว่า เป็นกิจการนอกเหนือจากที่อนุญาตได้ ให้ดำเนินการ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งเตือนเกษตรกรปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือทำให้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิมภายใน ระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามให้ ส.ป.ก.จังหวัด เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ส่งหนังสือ การเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งการส่งหนังสือพร้อมกำหนดระยะเวลา ให้เกษตรกรพร้อมบริวารออกจากที่ดิน หากบุคคลดังกล่าวไม่ยอมออกจากที่ดิน ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ หากเกษตรกรไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหนังสือสามารถอุทธรณ์ได้ต่อไป

๒.๒ หากตรวจสอบแล้วพบว่า เป็นกิจการที่สามารถอนุญาตได้ และสถานะที่ดิน ได้รับการจัดที่ดินแล้วให้แจ้งยุติเรื่อง หรือหากเป็นกรณีที่สามารถอนุญาตได้แต่สถานะที่ดินยังไม่ได้มีการจัดที่ดิน เช่น เป็นกิจการที่อยู่ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า ให้ดำเนินการตามข้อ ๓ ต่อไป

๓. ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น ว่าผู้ใดครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดิน ตรวจสอบภาพถ่ายทางอากาศย้อนหลัง ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์เพื่อทราบ ลักษณะและขนาดของกิจการ มีความเหมาะสมหรือไม่ สามารถอนุญาตใช้ที่ดินได้ตามกฎหมายหรือระเบียบใด ให้ดำเนินการตามระเบียบนั้นต่อไป

กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๑. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจการที่เป็นการ สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑

๒. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๖๐ เรื่องการใช้ที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมตามกฎหมาย ว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกร และประโยชน์สาธารณะของประเทศ สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓. กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอม หรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

๕. การใช้ที่ดินผิดระเบียบ (โดยการขาย ให้เช่า หรือให้เช่าทำประโยชน์)

ลักษณะของการนำที่ดินให้บุคคลอื่นเช่าทำประโยชน์

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ดำเนินการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน แล้วปรากฏว่าผู้รับการจัดที่ดินฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๗ (๑) กล่าวคือ เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินมิได้เป็นผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง แต่กลับนำที่ดินนั้นไปให้บุคคลอื่นเช่าทำประโยชน์ โดยการขาย ให้เช่า ให้เช่าทำประโยชน์ หรือในลักษณะของพฤติกรรมใด ๆ ที่มีลักษณะเดียวกันนั้น ซึ่งผลของการฝ่าฝืนระเบียบฯ ดังกล่าว อาจเป็นเหตุให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินเสียสิทธิการเช่าทำประโยชน์ได้ หรืออาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินกับผู้เช่าทำประโยชน์รายใหม่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องดำเนินการเจรจาไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท ซึ่งจะมีการดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาทางปกครองต่อไป

ขั้นตอนแนวทางการปฏิบัติงาน

๑. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ พร้อมพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ได้แก่

๑.๑ พยานบุคคล ด้วยความร่วมมือเพื่อจัดทำบันทึกข้อเท็จจริง

๑) คู่กรณี

๒) ผู้ครอบครองที่ดินแปลงใกล้เคียงกับที่ดินพิพาท

๓) ผู้ปกครองท้องถิ่น

๔) บุคคลอื่น ๆ ที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการพิสูจน์ความจริงได้ เช่น ผู้ปรากฏชื่อในเอกสารราชการ สัญญาจะซื้อขายที่ดิน ผู้นำทำการรังวัด พยานการนำทำการรังวัด พยานในแบบสอบสวนสิทธิหรือในหนังสือรับมอบที่ดิน ผู้ประกอบการที่รับซื้อผลผลิตจากที่ดินแปลงพิพาท ผู้ประกอบการร้านค้าเกี่ยวกับการเกษตรที่เกี่ยวข้องติดต่อซื้อขายแล้วนำไปใช้ที่ดินแปลงพิพาท การแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานประเภทนี้ควรกระทำเป็นการลับ เพื่อป้องกันมิให้มีการตกลงกันก่อนระหว่างผู้ร้องหรือผู้ถูกร้องกับพยาน และการบันทึกหรือรับฟังพยานบุคคลควรรับฟังด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากเป็นเพียงคำบอกเล่า ควรมีพยานหลักฐานอื่น ๆ มาสนับสนุนหรืออ้างอิงด้วย เพราะหากรับฟังหลักฐานประเภทนี้เพียงอย่างเดียว อาจทำให้การออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

๑.๒ พยานเอกสาร เพื่อแสดงให้เห็นว่าบุคคลใดเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

๑) สัญญาจะซื้อขายที่ดิน สัญญาเช่า สัญญากู้ยืมเงิน สัญญา หนังสือให้ความยินยอมการเช่าทำประโยชน์

๒) หลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท.๕) หรือหลักฐานการเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ภ.ด.ส. ๑๑)

๓) หลักฐานการขึ้นทะเบียนเป็นเกษตรกรกับสำนักงานเกษตรอำเภอ/จังหวัด หลักฐานการขึ้นทะเบียนชาวสวนยางกับการยางแห่งประเทศไทย หลักฐานขอรับการสงเคราะห์ช่วยเหลือประกันราคาปาล์มน้ำมัน

๑.๓ หลักฐานอื่น ๆ

๑) ภาพถ่ายสภาพพื้นที่ เพื่อแสดงให้เห็นลักษณะการทำประโยชน์ในที่ดิน เช่น มีสิ่งปลูกสร้างอะไรบ้าง ปลูกพืชอะไรบ้าง มีการทำประโยชน์หรือไม่

๒) แบบคำขออนุญาตใช้ไฟฟ้า ประปา

๓) ภาพถ่ายทางอากาศย้อนหลังรายปี (ถ้ามี)

๔) หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ใช้เป็นหลักประกันกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) หรือสถาบันสินเชื่ออื่น ๆ หรือไม่

๒. ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงประกอบกับพยานหลักฐานประเภทต่าง ๆ นามาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อทราบถึงความสอดคล้อง และสรุปในเบื้องต้นว่าเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดิน ได้กระทำการฝ่าฝืนระเบียบฯ ดังกล่าวหรือไม่ และพิจารณาดังนี้

๒.๑ กรณีรับฟังได้ว่าเกษตรกรกระทำการฝ่าฝืนระเบียบฯ จริง ส.ป.ก.จังหวัด ต้องดำเนินการตามนัยหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๑๑๐๙ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๗

๑) กรณีที่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินนำที่ดินไปให้ผู้อื่นเช่า หรือเข้าทำประโยชน์ และสามารถพบตัวเกษตรกรได้ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจในการออกหนังสือเตือนให้เกษตรกร ละเว้นการกระทำหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน และบุคคลภายนอกยินยอมที่จะปฏิบัติตามคำเตือนของปฏิรูปที่ดินจังหวัด ข้อพิพาทระหว่างเกษตรกร กับบุคคลภายนอกในประเด็นสิทธิการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน จะเป็นกรณี ผู้ได้รับการจัดที่ดิน สามารถปฏิบัติตามคำเตือนได้ เรื่องก็จะยุติลง ส.ป.ก.จังหวัด รายงานให้ ส.ป.ก. และผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบต่อไป ในการนี้ ส.ป.ก.จังหวัด อาจเป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือประสานงาน ระหว่างเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน และบุคคลภายนอก เกี่ยวกับประเด็นของทรัพย์สินที่ลงทุนหรือค่าใช้จ่ายที่ต้องสูญเสียไป เพราะการเปลี่ยนสิทธิการครอบครองในที่ดินได้ โดยให้พิจารณาจากความต้องการและความเป็นไปได้ของแต่ละฝ่าย แต่จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

๒) กรณีที่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินนำที่ดินไปขายให้แก่ผู้อื่น ปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินที่ละเว้นการกระทำหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามข้อ ๘ วรรคแรก แห่งระเบียบฯ ดังกล่าวได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ เพื่อให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พร้อมทั้งแจ้งสิทธิและหน้าที่ ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้ทราบ ตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วให้ ส.ป.ก.จังหวัด รวบรวมข้อเท็จจริงพร้อมพยานหลักฐาน เสนอ คปจ. สั่งให้เกษตรกรคืนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ต่อไปตามข้อ ๑๑ แห่งระเบียบฯ ดังกล่าวต่อไป อย่างไรก็ตามอำนาจในการพิจารณา

สั่งให้สันนิษฐานนั้นเป็นอำนาจของ คปจ. ที่จะพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในขณะนั้น เมื่อ คปจ. ได้มีมติเป็นประการใดแล้ว ขอให้ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการดังนี้

๒.๒ กรณี คปจ. ได้พิจารณาและมีมติให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินสันนิษฐานการเข้าทำประโยชน์ ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ยุติการพิจารณาเรื่องและรายงานให้ ส.ป.ก. และผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตลอดจนจัดทำคำสั่งของ คปจ. เสนอประธาน คปจ. เพื่อลงนาม (คำสั่งฯ จะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ) และแจ้งให้เกษตรกรทราบ พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งมติของ คปจ. โดยให้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อ ส.ป.ก.จังหวัด แห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหนังสือคำสั่งฯ หรือวันที่ได้ปิดคำสั่งฯ แล้วแต่กรณี

๒.๓ กรณี คปจ. ได้พิจารณาและเห็นว่าพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริงที่ ส.ป.ก.จังหวัด นำเสนอและปรากฏนั้น ไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินมิได้ปฏิบัติตามระเบียบฯ ดังกล่าว และมีมติให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินยังคงมีสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ ก็ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ยุติการพิจารณาเรื่องและรายงานให้ ส.ป.ก. และผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบต่อไป

๓. การดำเนินการตามข้อ ๒ให้นำมาใช้กับกรณีเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินเดิมถึงแก่ความตาย และคู่สมรส บุตร หรือเครือญาติ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งยังมีได้ดำเนินการขอรับการจัดที่ดินแทนที่ตามระเบียบดังกล่าวว่าโดยจะมีการจัดที่ดินแทนที่ได้จะต้องเป็นไปตามข้อ ๒๔ และ ข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ดังกล่าว หากปรากฏว่าก่อนถึงแก่ความตาย เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินเดิมได้กระทำการฝ่าฝืนหน้าที่ตามระเบียบการเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ และยังมีได้มีการดำเนินการให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินสันนิษฐาน ห้ามมิให้มีการจัดที่ดินแทนที่ เว้นแต่ผู้ขอรับการจัดที่ดินแทนที่จะได้แก้ไขเยียวยาผลจากการกระทำฝ่าฝืนสัญญาหรือหน้าที่ดังกล่าวให้ครบถ้วนและถูกต้อง ตามหนังสือเตือนของ ส.ป.ก.จังหวัด ภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น หาก ส.ป.ก.จังหวัด สามารถดำเนินการให้ผู้ขอรับการจัดที่ดินแทนที่ดำเนินการแก้ไขเยียวยาผลจากการกระทำฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าวได้ ก็จะสามารถระงับข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นได้ระหว่างทายาทของเกษตรกร กับบุคคลภายนอก

๔. การจัดที่ดินแทนที่ ตามข้อ ๒๑ และข้อ ๒๙ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ การจัดที่ดินแทนที่ตามข้อนี้เป็นอีกทางหนึ่งในการระงับข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นได้ระหว่างเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินกับบุคคลภายนอกตามระเบียบฯ ดังกล่าว

๕. เมื่อ ส.ป.ก.จังหวัด เห็นว่าได้ดำเนินการระงับข้อพิพาทจนเสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว ให้มีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

๖. การคัดค้านการจัดที่ดินแทนที่ (โอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิ)

กรณีศึกษา (ก่อนระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ใช้บังคับ)

๑. บิดาของผู้ร้อง เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) ต่อมาเสียชีวิต มีบุตรทายาทจำนวน ๕ ราย ได้ยื่นคำขอรับมรดกสิทธิเข้าทำประโยชน์ที่ดิน แต่ไม่สามารถตกลงกัน แบ่งแยกแปลงที่ดินกันได้ ส.ป.ก.จังหวัด ได้ทำการเจรจาไกล่เกลี่ยแล้วไม่สามารถหาข้อยุติได้ จึงมีแนวคิด จะอาศัยกฎหมายใกล้เคียงมาปรับใช้ โดยนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ปพพ.) มาตรา ๑๖๒๙ และ ๑๖๓๓ ที่กำหนดให้ทายาทในลำดับเดียวกันได้รับส่วนแบ่งเท่ากัน เมื่อนำจำนวนเนื้อที่หารด้วย จำนวนทายาท ๕ ราย จะเป็นเนื้อที่ที่ทายาทแต่ละคนจะได้รับมรดกสิทธิ ส่วนทายาทรายใดไม่ประสงค์จะรับที่ดิน ก็ยกสิทธิให้ทายาทอีกคนได้ ทั้งนี้ หากทายาทรายใดไม่เห็นด้วยให้โต้แย้งพร้อมคำชี้แจงต่อ ส.ป.ก.จังหวัด ได้ภายใน ๓๐ วัน หากพ้นกำหนดถือว่าเห็นด้วย

๒. ผู้ร้อง (ทายาทลำดับ ๑) มีหนังสืออุทธรณ์ความเห็นของ ส.ป.ก.จังหวัด มายัง ส.ป.ก. ขอให้เร่งรัด ส.ป.ก.จังหวัด วินิจฉัยคำอุทธรณ์ดังกล่าวให้เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาแห่งกฎหมาย พร้อมแจ้งให้ผู้ร้องทราบด้วย โดยสรุปได้ดังนี้

๒.๑ ส.ป.ก.จังหวัด นัดทายาทจำนวน ๕ ราย เพื่อเจรจาไกล่เกลี่ย มีผู้ร้องและทายาท ลำดับ ๒-๔ รวม ๔ ราย ไปในวันนัด ส่วนทายาทลำดับที่ ๕ ซึ่งเป็นคู่กรณีไม่มา เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.จังหวัด ให้ผู้ร้องกับผู้ที่มาตามนัดจัดทำบันทึกข้อเท็จจริงเอง จึงไม่ถือว่ามี การไกล่เกลี่ยตามที่ ส.ป.ก.จังหวัด กล่าวอ้าง

๒.๒ การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับกรณีนี้ ต้องนำมาตรา ๔ มาใช้เป็นลำดับแรกก่อน กล่าวคือนำเอาจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นมาพิจารณา ซึ่งผู้ร้องเป็นบุตรชายคนโต และเป็น ผู้เสียค่าใช้จ่ายแต่เพียงผู้เดียวในการซื้อทรัพย์สินที่ตกเป็นมรดก ย่อมมีหน้าที่ตามจารีตประเพณีแบ่งแยกให้ทายาท คนอื่น ๆ ในจำนวนเท่า ๆ กัน ตามกฎหมายและระเบียบของ ส.ป.ก. โดยให้แต่ละคนมีที่ดินทำกินเพียงพอ ส่วน คนที่มีที่ดินทำกินอยู่แล้วจะไม่สามารถขอแบ่งเพิ่มเติมได้ ซึ่งผู้ร้องจะแบ่งที่ดินให้ทายาทลำดับที่ ๒-๔ ส่วนลำดับ ที่ ๕ จะไม่ให้ได้รับที่ดิน

๓. ทายาทลำดับที่ ๒ - ๔ ยื่นหนังสือ ถึง ส.ป.ก.จังหวัด ความว่า ทายาทลำดับที่ ๕ ฉกฉวย นำชื่อของตนเองใส่ไว้ในที่ดินอีกแปลงหนึ่งของผู้เสียชีวิตเพียงผู้เดียว โดยทายาทรายอื่นไม่ทราบมาก่อนเลย จึงขอให้ ส.ป.ก.จังหวัด เพิกถอนชื่อและนำที่ดินมาแบ่งให้กับทายาทโดยธรรมด้วย ทั้งนี้ ตั้งแต่บิดาเสียชีวิต ทายาทลำดับที่ ๕ ไม่เคยมาอยู่ในที่ดินทั้งสองแปลง และไม่สามารถติดต่อได้ ซึ่งที่ดินทั้งสองแปลงนี้มีทายาท ลำดับที่ ๒ ได้อยู่อาศัยทำกินและเสียภาษีมาตลอดตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ ถึงปัจจุบัน

ระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

๑. หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๗๒ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๕ เรื่อง มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณา การโอนและการตกทอดทางมรดกการเข้าทำประโยชน์

๒. หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๑๓๙๖ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๕ “คำร้องขอรับการตกทอดทางมรดก ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เรื่องปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและ

การตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ โดยหากคำร้องและคำขอนั้นยังมิได้มีการออกคำสั่งอนุญาตหรืออนุญาติ โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือปฏิรูปที่ดินจังหวัด ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามมติคณะกรรมการข้างต้นให้แก่เกษตรกร ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรนั้น ตามมติคณะกรรมการครั้งที่ ๗/๒๕๔๔”

แนวทางการพิจารณาและความเห็น

๑. การพิจารณากรณีการจัดที่ดินแทนที่ หากยื่นคำขอไว้ก่อนวันที่ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ (ระเบียบ คปก. พ.ศ. ๒๕๖๔) ใช้บังคับ ให้ดำเนินการพิจารณาคำขอนั้น ตามมติคณะกรรมการครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ ๕๔ ของระเบียบ คปก. พ.ศ. ๒๕๖๔ หรือหากยื่นคำขอหลังวันที่ระเบียบ คปก. พ.ศ. ๒๕๖๔ บังคับใช้ให้ดำเนินการพิจารณาคำขอนั้นตามระเบียบ คปก. พ.ศ. ๒๕๖๔

๒. กรณีทายาทชั้นบุตรหลายคนไม่อาจตกลงกันได้ระหว่างบุตรผู้มีสิทธิด้วยกัน มติ คปก. ครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และระเบียบ คปก. พ.ศ. ๒๕๖๔ ประกอบกับแนวทางปฏิบัติที่ได้แจ้งเวียนให้ ส.ป.ก.จังหวัด ได้ทราบแล้ว ต่างมีบทบัญญัติที่สามารถนำมาใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จึงไม่จำเป็นต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแต่อย่างใด ในปัจจุบันอำนาจการพิจารณาเป็นของปฏิรูปที่ดินจังหวัด ตามหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๑๓๙๖ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๕ จึงเห็นสมควรให้ ส.ป.ก.จังหวัด พิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จโดยเร็วต่อไป

๓. กรณีที่ดินอีกแปลงหนึ่งที่เป็นชื่อของทายาทลำดับที่ ๕ เห็นสมควรให้ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบว่าการจัดที่ดินชอบด้วยกฎหมายและระเบียบหรือไม่ อย่างไร หากปรากฏว่าไม่ถูกต้องให้ดำเนินการตามกฎหมายระเบียบให้ถูกต้องต่อไป

๗. กรณีที่ดินไม่มีทางเข้าออก

แนวทางการพิจารณา ดังนี้

๑. ที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แปลงใดไม่มีทางเข้าออกที่ดิน หรือเคยมีแต่ถูกปิดทางนั้น แม้ทางจะไม่ปรากฏรูปในแผนที่แปลงที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกร (ส.ป.ก./สร. ๕ ก.) หรือในภาพถ่ายทางอากาศ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.ป.ก.) ก็ต้องดำเนินการจัดสร้างให้มีทางเข้าออกแปลงที่ดินนั้น เนื่องจาก ส.ป.ก. มีหน้าที่ความรับผิดชอบกำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อยกระดับรายได้และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร การส่งเสริมบำรุงเกษตรกร รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค เช่น ถนนเส้นทางสัญจร สาธารณูปโภคด้านไฟฟ้า ประปา และบรรเทาความเดือดร้อนแก่เกษตรกร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙ (๕) (๖) ดังนั้น หากไม่มีทางสัญจรจะนำปัจจัยการผลิตเข้าสู่พื้นที่และนำผลผลิตออกมาจำหน่ายไม่ได้

๒. ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ตรวจสอบว่า ผู้ครอบครองที่ดินแปลงไม่มีทางเข้าออกที่ดิน ได้เคยมีข้อตกลงกับผู้ครอบครองที่ดินเพื่อแบ่งหักที่ดินเป็นทางมาก่อนหรือไม่ หรือมีการจ่ายค่าทดแทนและค่าเสียหายเพื่อสร้างทางมาก่อน หรือไม่

๒.๑ หากมี ก็ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนหรือค่าเสียหายอีก

๒.๒ หากไม่มี การจ่ายค่าทดแทนหรือค่าเสียหายโดยให้คู่กรณีเจรจาตกลงตามความเหมาะสม

๓. ทางเข้าออกต้องเลือกให้พอควรแก่ความจำเป็นของผู้มีสิทธิจะผ่านกับทั้งให้คำนึงถึงที่ดินที่ล้อมอยู่ให้เสียหายแต่น้อยที่สุดที่จะเป็นได้

๔. ให้ ส.ป.ก.จังหวัด กำหนดทางเข้าออก รั้ววัดแก้ไขรูปแบบแปลงที่ดินที่เกี่ยวข้อง และให้ปรากฏเส้นทางเข้าออกที่ถูกต้อง เพื่อให้ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินผ่านเข้าออกได้โดยสะดวก

๔.๑ หากผู้ครอบครองที่ดินไม่ยินยอมปฏิบัติตาม ให้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) พิจารณามีมติเพื่อแก้ไขปัญหากำหนดทางเข้าออกที่เหมาะสมและเสียหายน้อยที่สุด รวมถึงหากเห็นควรให้เกษตรกรที่เสียหาย เช่น ต้นไม้ พืชผลทางการเกษตร อาจเสนอแก้ไขปัญหาระหว่างเกษตรกรไปในคราวเดียว ทั้งนี้ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐ ประกอบมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และแจ้งมติ คปจ. ตามข้อ ๗ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อแจ้งมติ คปจ. แล้ว หากผู้เกี่ยวข้องไม่เห็นด้วยสามารถอุทธรณ์หรือฟ้องร้องต่อศาลปกครองต่อไปได้

๔.๒ หากผู้ครอบครองที่ดินยังไม่ได้รับการจัดที่ดินตามกฎหมายให้ดำเนินการตามระเบียบคปจ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๗ โดยให้จังหวัดกำหนดทางเข้าออกก่อนออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์แก่เกษตรกร

๕. ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีที่ดินแปลงอื่นในบริเวณใกล้เคียงว่าประสบปัญหาไม่มีเส้นทาง เข้าออกด้วยหรือไม่ และแก้ไขปัญหานั้นไปในคราวเดียว

๖. ที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินแปลงใด มีทางเข้าออกที่ดินอยู่ก่อนแล้ว แต่ที่ดินแบ่งแยกหรือแบ่งโอนกันเป็นเหตุให้แปลงหนึ่งไม่มีทางสัญจรออกไปสู่ทางเข้าออก เจ้าของที่ดินแปลงนั้นมีสิทธิเรียกร้องเอาทางสัญจรได้เฉพาะบนที่ดินแปลงที่ได้แบ่งแยกหรือแบ่งโอนกัน และไม่ต้องเสียค่าทดแทน

๘. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

กรณีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินทับซ้อนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) ทับซ้อนในพื้นที่เดียวกัน ผู้ครอบครองที่ดินรายใดจะมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน มีแนวทางในการพิจารณา ดังนี้

๑. เมื่อราษฎรขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจ ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ และโดยวิธีการออกเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับ ส.ป.ก. เรื่องวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๘ กรณี ส.ป.ก. จังหวัด ได้แย้งคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจะทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากมีคำสั่งออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอ คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบเป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าพนักงานที่ดิน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐและมีผลกระทบต่อสิทธิในที่ดิน ดังนั้น คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖/๒๕๔๗ จึงไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีก คู่กรณีจึงต้องดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้มีคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบแล้ว คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่เสร็จเด็ดขาดและไม่สามารถทบทวนคำสั่งได้ เนื่องจากมาตรา ๖๐ ได้กำหนดวิธีการดำเนินการไว้แล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จังหวัด ซึ่งเป็นคู่กรณีไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ จึงต้องดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง การฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีความสำคัญเนื่องจากการที่คู่กรณีได้ฟ้องคดีต่อศาล หรือไม่ฟ้องคดีต่อศาล มีผลในทางกฎหมายที่แตกต่างกันตามความในมาตรา ๖๐ วรรคสาม โดยหากมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดเป็นประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี แต่หากไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งแล้วแต่กรณี ดังนั้น จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การฟ้องตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะทำให้เกิดผลในทางกฎหมายตามนัยดังกล่าวข้างต้นนั้น จะต้องเป็นการฟ้องต่อศาลใด การที่ฝ่ายที่ไม่เห็นพ้องด้วยได้มีการฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งสั่งการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จะถือเป็นการฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่ ประการใด คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(๑) ถ้าประเด็นหลักเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคือ “ศาลยุติธรรม” (ตามวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕)

(๒) หากประเด็นหลักเป็นการโต้แย้งว่า การสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลที่มีอำนาจพิจารณา

พิพาทคือ “ศาลปกครอง” (ตามวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖)

๒. เมื่อเกิดข้อพิพาทอ้างสิทธิที่ดินในพื้นที่เดียวกันระหว่างผู้อ้างสิทธิตามหนังสือแสดงสิทธิ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และผู้อ้างสิทธิตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ผู้ใดจะมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน มีแนวทางการพิจารณาดังนี้

๒.๑ ฝ่ายใดมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เช่น โฉนด, โฉนดแผนที่, โฉนดตราจอง, ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” (กรรมสิทธิ์เป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่งที่เป็นสิทธิเด็ดขาดเหนือกว่าทรัพย์สินอื่น ๆ กล่าวคือ มีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลของทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ฝ่ายนั้นย่อมเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินดีกว่า หากคู่กรณีโต้แย้งคัดค้านอาจต้องพิจารณาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และหรือการครอบครองปรปักษ์ตามมาตรา ๑๓๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้เป็นเรื่องที่คู่กรณีจะต้องพิสูจน์สิทธิในกระบวนการพิจารณาของศาล

๒.๒ ฝ่ายหนึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เช่น น.ส.๓, น.ส.๓ ก, น.ส.๓ ข หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทนี้จะต้องพิจารณาถึงการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินประกอบด้วย กล่าวคือแม้ผู้มีชื่อทางทะเบียนตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามกฎหมายว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๗๓ ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงข้อสันนิษฐานตามกฎหมายเท่านั้น หากข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่นก็ต้องรับฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏ หนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นเพียงหนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว สิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ที่ดินอยู่ตามความเป็นจริง และอีกฝ่ายหนึ่งมีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) เอกสารดังกล่าวเป็นเพียงเอกสารที่ ส.ป.ก. ออกให้กับเกษตรกรที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จากการแจ้งว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน หากใช้เอกสารที่รัฐโดยกรมที่ดินเป็นผู้อนุญาตให้เข้าครอบครองไม่ และที่ดินหาได้เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จดทะเบียนไว้ในทะเบียนที่ดิน ตามนัยมาตรา ๑๓๗๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดไว้ ซึ่งไม่ได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินผู้อ้างสิทธิจึงมีภาระการพิสูจน์ อาจกล่าวได้โดยสรุปว่ากรณีเป็นข้อพิพาทระหว่างราษฎรด้วยกันเอง แต่ละฝ่ายต่างอ้างสิทธิเหนือที่ดินพิพาทตามเอกสารสิทธิที่ยึดถือไว้ ฝ่ายใดจะมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน ต้องพิจารณาจากหลักฐานว่าฝ่ายใดเข้ายึดถือครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยเจตนายึดถือเพื่อตน จึงจะได้สิทธิครอบครองตามมาตรา ๑๓๖๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในเบื้องต้นต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งปวงและพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในพื้นที่พิพาทว่าฝ่ายใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินยอมมีสิทธิในที่ดินดีกว่า ทั้งนี้ หากฝ่ายใดไม่เห็นพ้องด้วยต้องนำเรื่องเข้าสู่การพิสูจน์สิทธิในกระบวนการพิจารณาของศาลต่อไป

กรณีศึกษา

๑. ผู้ร้องได้มีหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรม โดยกล่าวอ้างว่า เป็นผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก) เลขที่ ๔๐ ออกเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ เนื้อที่ ๒๘-๓-๕๐ ไร่ โดยซื้อมาเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๒ ต่อมาได้มีผู้บุกรุกจำนวน ๒ ราย เข้าปลูกต้นลำไย คือ ผู้ถูกร้อง ๑ และผู้ถูกร้อง ๒

๒. เมื่อปี ๒๕๕๒ ผู้ร้องทำการรังวัดสอบเขตที่ดินตาม น.ส. ๓ ก เลขที่ ๔๐ เนื้อที่ ๒๘-๓-๕๐ ไร่ ปรากฏว่าที่ดินที่ผู้ร้องครอบครองอยู่จริงมีเนื้อที่ประมาณ ๗-๓-๙๓ ไร่ ส่วนที่ดินอีกประมาณ ๒๑-๑-๕๗ ไร่ ทับซ้อนกับแปลงที่ดินของผู้ถูกร้องทั้งสองตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) จำนวน ๒ ฉบับ จากนั้นผู้ร้องอ้างสิทธิเหนือพื้นที่พิพาทโดยเป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ถูกร้องทั้งสองเป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดเชียงใหม่ เป็นคดีแพ่งคดีแพ่งหมายเลขดำที่ มส ๖๙/๒๕๕๒ เพื่อขับไล่ผู้ถูกร้องทั้งสองออกจากที่ดินส่วนที่ทับซ้อนและมีข้อพิพาทกัน

๓. ศาลจังหวัดเชียงใหม่ได้วินิจฉัยว่าผู้ร้องไม่มีสิทธิในที่ดินพิพาท จึงมีคำพิพากษายกฟ้อง เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ม ๘๒/๒๕๕๓ ผู้ร้องยื่นอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค ๕ มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น (ศาลจังหวัดเชียงใหม่) ให้ยกฟ้องและคดีถึงที่สุดแล้ว

๔. พิจารณาคำพิพากษาของศาล สรุปว่า ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วว่า ที่ดินของโจทก์ (ผู้ร้อง) ปลูกพืชล้มลุกมีคันนาเป็นแนวเขต ส่วนที่ดินของจำเลยทั้งสอง (ผู้ถูกร้อง) ทำสวนลำไยมีรั้วลวดหนาม และปลูกต้นสักล้อมรอบแนวเขตไว้เป็นเวลากว่า ๑๐ ปี ที่ดินทำประโยชน์แตกต่างกัน สภาพพื้นที่จึงแตกต่างกัน อย่างชัดเจน จำเลยทั้งสอง (ผู้ถูกร้อง) เริ่มดำเนินการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตั้งแต่ปี ๒๕๓๘ กระทั่ง ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) เมื่อปี ๒๕๔๖ จึงเป็นการครอบครองที่ดินส่วนที่มีข้อพิพาทอยู่หลายปีแล้วมิได้เพ่งครอบครอง ขณะที่โจทก์ (ผู้ร้อง) ซื้อที่ดินตาม น.ส. ๓ ก เลขที่ ๔๐ มาเมื่อปี ๒๕๕๒ ก็มีแนวเขตแบ่งแยกกันชัดเจนอยู่แล้ว แสดงว่าเจ้าของเดิม (ผู้ขายที่ดินให้ผู้ร้อง) ก็ครอบครองที่ดินตามที่เป็นอย่างอยู่ในขณะที่โจทก์ (ผู้ร้อง) ซื้อ เมื่อปรากฏว่าโจทก์ (ผู้ร้อง) ไม่ได้ครอบครองที่ดินไปถึงพื้นที่พิพาทที่จำเลยทั้งสอง (ผู้ถูกร้อง) ครอบครองอยู่ตามเนื้อที่และแนวเขตที่ปรากฏใน น.ส. ๓ ก เลขที่ ๔๐ ดังนั้น โจทก์ (ผู้ร้อง) ซื้อที่ดินมาจาก เจ้าของเดิมย่อมรับโอนไปเพียงสิทธิเท่าที่เจ้าของเดิมมีอยู่ คือแนวเขตที่ดินตามที่เป็นอย่างอยู่ในขณะที่โจทก์ (ผู้ร้อง) ซื้อ แม้ว่าโจทก์ (ผู้ร้อง) จะมีชื่อทางทะเบียนเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ ก เลขที่ ๔๐ ซึ่งได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามกฎหมายว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๗๓ ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงข้อสันนิษฐานตามกฎหมายเท่านั้น หากข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่น ก็ต้องรับฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏ น.ส. ๓ ก เป็นเพียงหนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก จึงมีเพียงแคสิทธิครอบครองสิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการครอบครองที่ดินอยู่ตามความเป็นจริง มิใช่พิจารณาตามเนื้อที่ที่ปรากฏตาม น.ส. ๓ ก ประการเดียว เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังไม่ได้ว่าโจทก์ (ผู้ร้อง) ครอบครองที่ดินส่วนที่มีข้อพิพาทที่จำเลยทั้งสอง (ผู้ถูกร้อง) ครอบครองอยู่ โจทก์ (ผู้ร้อง) จึงไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินส่วนที่มีข้อพิพาท และไม่มีสิทธิขอให้ขับไล่จำเลยทั้งสอง (ผู้ถูกร้อง) ออกจากที่ดิน ศาลจึงพิพากษายกฟ้อง

สรุปความเห็นและแนวทางในการพิจารณา

๑. กระบวนพิจารณาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดิน และเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ มีความคล้ายคลึงกันอยู่ประการหนึ่ง กล่าวคือ เป็นผู้ครอบครองที่ดินอยู่ในขณะขอออกเอกสารสิทธิ ดังนั้น เอกสารสิทธิของหน่วยงานใดออกในช่วงเวลาก่อนกัน พอสันนิษฐานได้ว่าผู้ถือเอกสารสิทธิรายนั้น ครอบครองที่ดินมาก่อน แต่ทั้งนี้ ต้องพิจารณาการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามความเป็นจริง ประกอบด้วย

๒. ช่วงระยะเวลาในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น ออกในขณะพื้นที่นั้น อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติการออกหนังสือแสดงสิทธิย่อมไม่ชอบ และเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๓๕ และเรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗)

๓. การพิจารณาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานจากคำพิพากษาคดีถึงที่สุด ระหว่างผู้ร้องกับผู้ถูกร้อง สามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ใดมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน เพราะได้มีการนำสืบและพิจารณากันมาแล้ว

๔. พิจารณาจากการเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินด้วยความชอบธรรมและสุจริต

บทที่ 5

ปัญหาอุปสรรค แนวทางแก้ไข และพัฒนา ข้อเสนอแนะ

ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน และข้อเสนอแนวทางแก้ไขและพัฒนา

๑. กรณีเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) มีภาระหน้าที่งานประจำเป็นปริมาณมาก ให้กลุ่มเจรจาและระงับข้อพิพาท (กจร.) สำนักกฎหมาย ลงพื้นที่เองเพื่อให้การพิจารณารวดเร็วมากขึ้น

๒. เจ้าหน้าที่มีหนังสือนัดหมายพร้อมแจ้งข้อเท็จจริงที่ร้องเรียนและแจ้งสิทธิให้ชัดเจน เพื่อจัดทำบันทึกถ้อยคำหรือเพื่อเจรจาไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท หากคู่กรณีไม่ให้ความร่วมมือไม่มาพบตามนัด ในกรณีนี้ควรประสานงานใหม่เพื่อให้โอกาสคู่พิพาททั้งสองฝ่าย เช่น การขยายเวลาเพื่อมาพบเจ้าหน้าที่ และควรมีการชี้แจงเหตุผลที่มาไม่ได้ แต่หากยังไม่ได้รับความร่วมมือให้จัดทำหนังสือแจ้งว่าการไม่ให้ความร่วมมืออาจเสียสิทธิในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เพื่อให้คู่กรณีเข้าใจในสิทธิตามกฎหมายและดำเนินการต่อไป

๓. ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานานแต่มาร้องเรียนในภายหลัง ทำให้การแสวงหาหลักฐานหรือพยานบุคคลในช่วงระยะเวลาที่เกิดเหตุ ไม่พบหรือพยานหลักฐานสูญหาย ให้พิจารณาและจัดลำดับความสำคัญของเรื่องว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนหรือไม่ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานานแล้ว หากไม่พบพยานหลักฐานให้พิจารณาพยานแวดล้อมประกอบหรือกรณีร้องเรียนโดยไม่มีคู่กรณีแต่เป็นร้องเรียนเพื่อขอให้แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอาจเสนอหนทางช่วยเหลือทางอื่นๆ หรือช่วยประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี

ข้อเสนอแนะ

๑. ส.ป.ก. โดยสำนักกฎหมายเห็นควรจัดทำ “ร่าง ระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเจรจาไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทการจัดที่ดิน พ.ศ.” สำหรับเป็นหลักเกณฑ์แนวทางในการพิจารณาปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ในอนาคตต่อไป

๒. คู่มือการปฏิบัติงานการเจรจาและระงับข้อพิพาทนี้ ได้เขียนขึ้นมาจากแนวทางการปฏิบัติงาน โดยนำประเด็นที่เห็นว่าสำคัญเป็นตัวอย่าง ดังนั้น หากผู้เจรจาไกล่เกลี่ยเห็นว่าสามารถดำเนินงานได้โดยวิธีอื่นที่ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และเป็นความชอบธรรม ก็ย่อมสามารถดำเนินการตามแนวทางนั้นได้เช่นกัน

๓. เจ้าหน้าที่ ควรได้รับการฝึกฝนทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ การเพิ่มพูนความรู้ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดความพร้อมในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์

๔. เจ้าหน้าที่ควรศึกษากฎหมาย ระเบียบ หรือคู่มือการปฏิบัติของหน่วยงานอื่นๆ ประกอบการดำเนินงานด้วย เพื่อให้เกิดความเข้าใจลักษณะรูปแบบของงานจราจรใกล้เคียงมากยิ่งขึ้น เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่าด้วยเรื่องสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หมวด ๓ หรือคู่มือการดำเนินการแก้ไขปัญหการ้องทุกข์ร้องเรียน ของศูนย์ดำรงธรรม สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จัดทำเมื่อ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เป็นต้น

๕. ส.ป.ก. ควรจัดทำระบบงานสารบรรณกลาง เพื่อให้ผู้ร้องและเจ้าหน้าที่ สืบค้นหาเรื่องราวได้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น รวมถึงจัดทำระบบคัดกรองเรื่องร้องเรียนเพื่อบอหมายให้สำนัก/กอง/ศูนย์ ผู้รับผิดชอบดำเนินการได้อย่างถูกต้อง

ภาคผนวก

สำเนาฉบับ

คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ ๓๕๙ / ๒๕๖๕

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำคู่มือปฏิบัติงานการเจรจาและระงับข้อพิพาท

ด้วยคณะกรรมการกำกับและติดตามผลการถ่ายทอดตัวชี้วัดระดับองค์กรสู่ระดับหน่วยงาน (Cascading) ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๕ ได้มีมติเห็นชอบให้สำนัก/กอง/ที่เทียบเท่า ดำเนินการจัดทำกรอบการประเมินผล การปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการระดับหน่วยงานของผู้อำนวยการสำนัก/กอง/ที่เทียบเท่า ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการจัดทำผลการปฏิบัติราชการระดับหน่วยงาน ของสำนักกฎหมาย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเสริมสร้างการทำงานเป็นทีม อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำคู่มือปฏิบัติงานการเจรจาและระงับข้อพิพาท โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

องค์ประกอบ

๑. นายจิรัชย์ จิรพันธุ์วานิช	นิติกรชำนาญการพิเศษ	ประธานคณะกรรมการ
๒. นายไพสิทธิ์ ปันดสาโก	นิติกรชำนาญการ	คณะกรรมการ
๓. สิบเอกประมาณ ตีกล้า	นิติกรชำนาญการ	คณะกรรมการ
๔. นายอิฐรัตน์ จันทศรี	นิติกรชำนาญการ	คณะกรรมการ
๕. นายฤทธิธรรม จันทวีระ	นิติกรชำนาญการ	คณะกรรมการ
๖. นายธนิษฐ์ สุขุมลวิสุทธิ	นิติกรปฏิบัติการ	คณะกรรมการ
๗. นายศรัณย์ พรหมอินทร์	นิติกรปฏิบัติการ	คณะกรรมการ
๘. นางสาวอรภา ประกอบการดี	นิติกรชำนาญการ	คณะกรรมการและเลขานุการ
๙. นางสาวพัชราภรณ์ รอดพูน	นิติกร	คณะกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจและหน้าที่

๑. ศึกษา วิเคราะห์ กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสำรวจภารกิจหลัก ตามอำนาจหน้าที่ของกลุ่มเจรจาและระงับข้อพิพาท กำหนดกรอบแนวทางการพิจารณา รวบรวมข้อมูล ผลการปฏิบัติงาน ปัญหาอุปสรรค วิเคราะห์กระบวนการที่ผ่านมา เพื่อกำหนดเป็นแนวทางพิจารณาและวิธี ดำเนินงาน ให้สอดคล้องกับภารกิจของกลุ่มเจรจาและระงับข้อพิพาท

๒. กำหนดแผนการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน และดำเนินการจัดทำคู่มือปฏิบัติงานการเจรจาและระงับข้อพิพาท

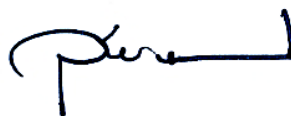
๓. รายงานปัญหาและอุปสรรคพร้อมเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๔. เสนอคู่มือการปฏิบัติงานการเจรจาและระงับข้อพิพาทต่อเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อนำไปใช้เผยแพร่ในหน่วยงาน สำนัก กอง ศูนย์ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต่อไป

๕. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๕



(นายสุริน พิชชรุกรานนท์)
รองเลขาธิการปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แผนผังแสดงขั้นตอนงานกลุ่มเจรจาและระงับข้อพิพาท

การรับเรื่องร้องเรียน 5 ช่องทาง

- 1) โทรศัพท์ Call Center 1764
- 2) เว็บไซต์ ส.ป.ก. <http://eoffice.alro.go.th/alro>
- 3) ไปรษณีย์ตู้ ปณ. ส.ป.ก.
- 4) ด้วยตนเอง ณ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก.จังหวัด
- 5) ทางหน่วยงานอื่น เช่น ศูนย์ดำรงธรรม



2. การมอบหมายเรื่องร้องเรียน

เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

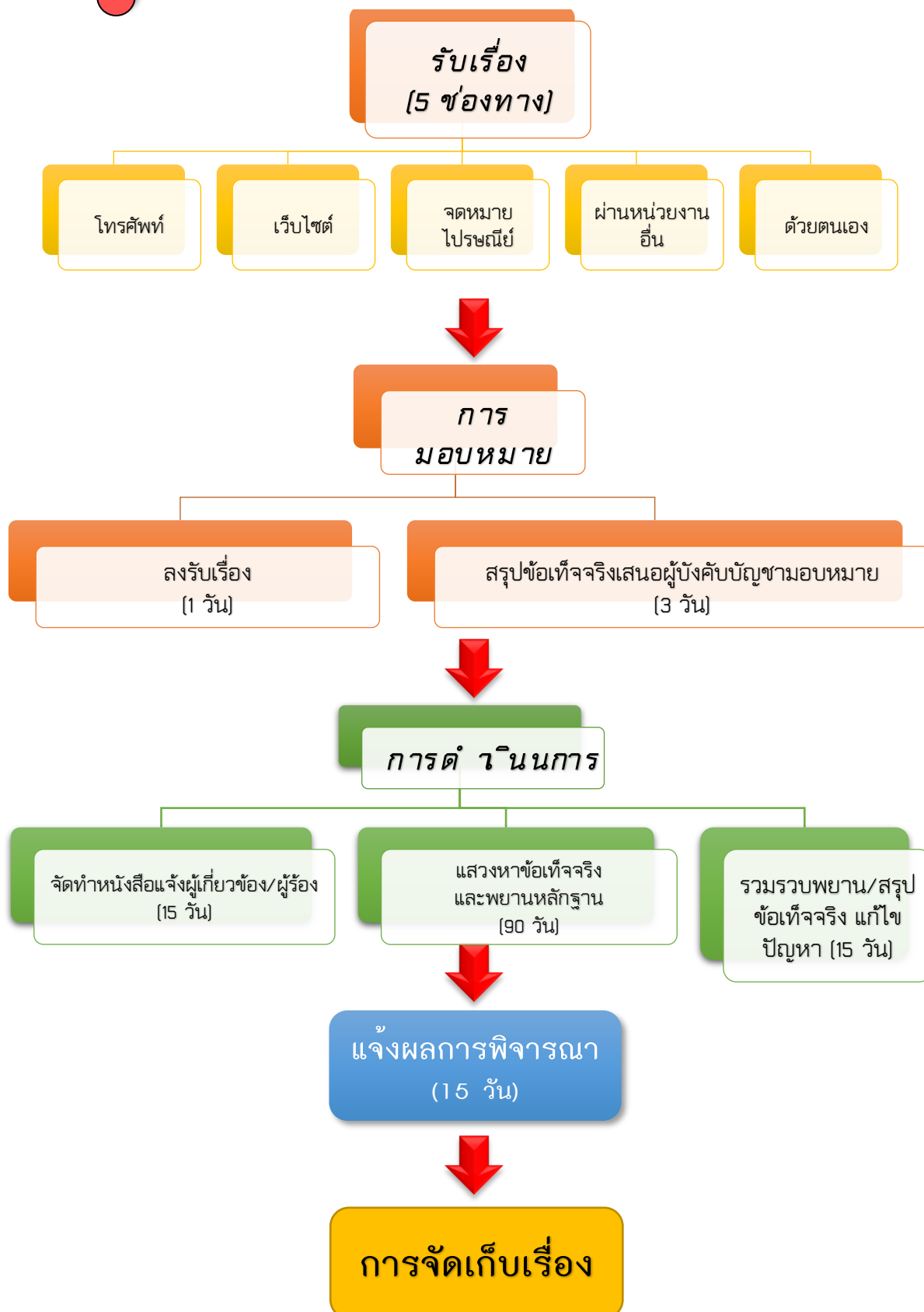
- 1) ลงทะเบียนในระบบงานสารบรรณ
ทะเบียนรับ - ส่งหนังสือ
- 2) ศึกษาวิเคราะห์เรื่อง เสนอผู้บังคับบัญชา พิจารณามอบหมายผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง รับเรื่องดำเนินการต่อไป



3. การดำเนินการ เจ้าของเรื่องพิจารณา ดังนี้

- 1) จัดทำหนังสือแจ้งผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้องเพื่อทราบถึงการพิจารณาในเบื้องต้น หรือเชิญพบเจ้าหน้าที่เพื่อการเจรจาและระงับข้อพิพาท
- 2) ลงพื้นที่ด้วยตนเอง ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง เอกสารหลักฐานเพิ่มเติม
- 3) สรุปเรื่องเสนอ ผู้บังคับบัญชาพิจารณาสั่งการแก้ไขปัญหา หรือสั่งยุติเรื่อง
- 4) จัดทำหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้องทราบ
- 5) จัดเก็บเรื่องแล้วเสร็จในสารบบหน่วยงานมอบหมายผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง รับเรื่องดำเนินการต่อไป

แผนผังแสดงขั้นตอนการเจรจาและระงับข้อพิพาท



เรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์

เขียนที่

วันที่

เรียน (เลขาธิการ ส.ป.ก. / ปฏิรูปที่ดินจังหวัด)

ข้าพเจ้า นาย/นาง/นางสาว เลขประจำตัว ผู้ร้อง
 ที่อยู่ บ้านเลขที่ หมู่ที่ ถนน ตำบล อำเภอ
 จังหวัด รหัสไปรษณีย์ หมายเลขโทรศัพท์

เรื่อง ข้อพิพาท

รายละเอียด

ลงชื่อ ผู้ร้อง

(.....)

...../...../.....

บันทึกข้อตกลงตามผลการเจรจาไกล่เกลี่ย

เขียนที่

วันที่

เรียน (เลขอาธิการ ส.ป.ก. / ปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ข้าพเจ้า นาย/นาง/นางสาว เลขประจำตัว ผู้ร้อง
 ที่อยู่ บ้านเลขที่ หมู่ที่ ถนน ตำบล อำเภอ
 จังหวัด รหัสไปรษณีย์ หมายเลขโทรศัพท์

ข้าพเจ้า นาย/นาง/นางสาว เลขประจำตัว ผู้ถูกร้อง
 ที่อยู่ บ้านเลขที่ หมู่ที่ ถนน ตำบล อำเภอ
 จังหวัด รหัสไปรษณีย์ หมายเลขโทรศัพท์

เรื่อง ข้อพิพาท

ขอร่วมทำบันทึกข้อตกลงตามผลการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาท ด้วยความสมัครใจ ดังต่อไปนี้

๑.

.....

๒.

.....

ข้าพเจ้าทั้งสองได้อ่าน รับฟัง และเข้าใจข้อความดังกล่าวแล้ว จึงได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ

ลงชื่อ ผู้ร้อง

ลงชื่อ ผู้ถูกร้อง

สำเนา



ที่ กษ 1205/ ๖ 660

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ 10200

6 ตุลาคม 2540

เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการค้าที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ๖๑ จังหวัด

ด้วย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้พิจารณาปัญหาการค้าที่ดิน
กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ของ ส.ป.ก. อีกทั้งกรณีสัญญาเช่า เช่าซื้อ และสัญญา
กู้ยืมเงิน ซึ่งปัจจุบันนี้ได้มีการพิพาทดังกล่าว ทั้งที่ยังมิได้เป็นคดีความและเป็นคดีความแล้วมากขึ้นตามลำดับ

เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน
จึงเห็นควรให้ ส.ป.ก.จังหวัดถือปฏิบัติดังนี้

1. กรณีเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินมีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
ให้ ส.ป.ก.จังหวัดดำเนินการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในเบื้องต้นแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป หากที่
ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายและระเบียบเพื่อระงับข้อพิพาทอันใดหรืออาจจะมีการในอนาคตก็นำคดี เพื่อไม่ให้เป็นการระ
งับเกษตรกรที่จะต้องฟ้องคดีกันเองและในกรณีไม่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ส.ป.ก.จังหวัดควรต้องชี้ขาด
ข้อพิพาทตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

2. หากเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินได้ใช้สิทธิทางศาลฟ้องร้องคดีกันเอง เมื่อ ส.ป.ก.จังหวัด
ได้รู้หรือควรจะได้รู้ข้อเท็จจริงดังกล่าว ให้ ส.ป.ก.จังหวัดแจ้ง ส.ป.ก.ทราบโดยด่วน

3. ให้ ส.ป.ก.จังหวัดรายงานข้อเท็จจริงเมื่อมีข้อโต้แย้งสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ หรือบุคคลใดได้ใช้หรือจะให้สิทธิทางศาล กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินหรือสิ่งหาบริเวณใด ๆ ของ ส.ป.ก. แม้ว่า ส.ป.ก.จะเป็นคู่กรณีหรือเป็นคู่ความในคดีหรือไม่ก็ตาม

4. กรณีคดีสัญญาซื้อขายเงิน สัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ อีกทั้งหากมีหนังสือรับสภาพหนี้ หนังสือรับสภาพความรับผิด หรือสัญญาประนีประนอมยอมความในศาล ให้ ส.ป.ก.จังหวัดเร่งรัดเพื่อให้ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว หากเห็นว่าลูกหนี้ไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ ให้พิจารณาเสนอ ส.ป.ก. เพื่อพิจารณาคำไ้เนการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

5. กรณีขอให้ ส.ป.ก.ฟ้องคดี ให้ ส.ป.ก.จังหวัดส่งหลักฐานและข้อเท็จจริงเบื้องต้นที่จำเป็นโดยระมัดระวังอย่าให้คดีขาดอายุความ

6. กรณีมีการมอบอำนาจให้คำไ้เนการในชั้นบังคับคดีหรือสืบหาหลักทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาให้ ส.ป.ก.จังหวัดเร่งรัดติดตามและรายงานผลให้ ส.ป.ก.ทราบเป็นระยะ ทุกหกเดือน

7. ให้ ส.ป.ก.จังหวัดตรวจสอบติดตามและรายงานผลการบังคับชำระหนี้ และผลคดีโดยแจ้งให้ ส.ป.ก.ทราบโดยด่วน ทั้งนี้ เพื่อ ส.ป.ก.จักได้ใช้สิทธิเรียกร้องใด ๆ อันอาจมีขึ้นได้ภายในกำหนดอายุความตามกฎหมาย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายวรเวทย์ ชำรงชัยอักษร)

กองนิติการ

รองเลขาธิการ ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการ

โทร. 2816676

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

โทรสาร 2812940

ที่ กษ 1204/ว 883



สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ 10200

17 พฤษภาคม 2546

เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดี

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด

อ้างถึง หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ 1205/ว 660 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2540

- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. สำเนาหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0104(5)/23621 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2546
2. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0605/ร. 1873
ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2539

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขอให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคณะเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยให้ ส.ป.ก.จังหวัดดำเนินการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และหากไม่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ส.ป.ก.จังหวัดจะต้องชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

ส.ป.ก. ขอเรียนว่า กรณีที่มีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเกิดขึ้นในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินหรือมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินซึ่งมีข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับกรณีพิพาทของนายฤทธิ์ ยิ่งยงค์ และคู่กรณี ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1 นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ ในกรณีที่นายบุญส่ง ราชรองวัง ร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.จังหวัดเพชรบูรณ์ละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ว่า ส.ป.ก.จังหวัดเพชรบูรณ์ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพชรบูรณ์จะต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง และพิจารณาคัดเลือกเกษตรกร ผู้จะได้รับสิทธิ เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามระเบียบ การที่ ส.ป.ก.เพชรบูรณ์ กลับสั่งให้ผู้ยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการทางศาล เพื่อหาข้อยุติโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจที่จะสั่งเช่นนั้น ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 2 ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานตามแนวทางในหนังสือที่อ้างถึง มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์อันเดียวกัน มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเป็นการปฏิบัติงานตามแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ ส.ป.ก.จึงขอชักชวนความเข้าใจในการปฏิบัติงานดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. เมื่อมีกรณีพิพาทหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก.จังหวัดดำเนินการตามแนวทางในหนังสือที่อ้างถึง ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินสามารถดำเนินการต่อไปได้ จนบรรลุผลสำเร็จ และเป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีในเบื้องต้น

2. ขอให้ ส.ป.ก.จังหวัดถือปฏิบัติตามแนวทางตามข้อ 1 โดยเคร่งครัด หาก ส.ป.ก.จังหวัดมี ข้อขัดข้องหรือข้อเสนอแนะประการใด ขอให้แจ้ง ส.ป.ก.ทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นายอดิศักดิ์ ศรีสรรพกิจ)

เลขาธิการ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองนิติการ

โทร. 0-2281-2904

โทรสาร 0-2281-2940

สำเนา

ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๑๐

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๔

เรื่อง ตอบข้อหารือกรณีศาลมีคำพิพากษาให้โอนสิทธิที่ดิน ส.ป.ก.๔-๐๑

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม

อ้างถึง หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๓๒ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๔

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมหาสารคาม ที่ มค ๐๐๑๑.๔/๖๗๑
ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๔

ด้วย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมหาสารคาม (ส.ป.ก.มหาสารคาม) ได้หารือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กรณีศาลจังหวัดมหาสารคามได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๗๕๙/๒๕๕๓ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๙๙/๒๕๕๓ ระหว่างนางจันทา กาละกาวิ้ง (มารดา) โจทก์ นายพรมมา กาละกาวิ้ง (บุตร) จำเลย เรื่องให้ ศาลได้มีคำพิพากษาให้จำเลยโอนสิทธิที่ดิน ส.ป.ก.๔-๐๑ คืนให้โจทก์ หากจำเลยไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของจำเลย จึงได้หารือว่า คำพิพากษาของศาลมีผลผูกพันให้ ส.ป.ก.มหาสารคาม จะต้องปฏิบัติตามหรือไม่ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

ส.ป.ก. พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕ คำพิพากษาย่อมไม่ผูกพันบุคคลภายนอก ส.ป.ก. เป็นบุคคลภายนอกซึ่งมิได้ถูกฟ้องเป็นจำเลยหรือคู่ความ ย่อมไม่ผูกพันและไม่มีผลบังคับถึงบุคคลภายนอกตามคำพิพากษา ประกอบกับการโอนและการตกทอดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินต้องปฏิบัติตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ ๗/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ กรณีนี้ไม่ปรากฏหลักฐานการยื่นคำขอโอนสิทธิของผู้ทำประโยชน์ให้กับผู้ขอรับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ (โจทก์) ตามหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ตามมติ คปก. ครั้งที่ ๗/๒๕๕๔ (รายละเอียดตามหนังสือที่อ้างถึง) ส.ป.ก. จึงไม่สามารถจดทะเบียนใส่ชื่อโจทก์ในเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.๔-๐๑ ตามคำพิพากษาได้ แต่อย่างไรก็ตามแม้คำพิพากษาไม่ผูกพัน ส.ป.ก. แต่เพื่อความเป็นธรรม ส.ป.ก.มหาสารคาม ควรพิจารณาใช้ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของคู่ความเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบ หลักเกณฑ์ที่กำหนด

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

สำนักกฎหมาย

โทร. ๐-๒๒๘๑-๖๖๗๖

โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๒๙๐๔

(นายวิรัช นาควิบูลย์วงศ์)

รองเลขาธิการ ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

F00609 ใฝฝน พิมพ์/ทาน/ร่างตรวจ
ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้อำนวยการกลุ่มคดี