

วิชา การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

โดย

นางชนบศรี สรรค์คุณากร

กลุ่มกฎหมายและระเบียบ กองนิติการ

สารบัญ วิชา การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

1. ประวัติการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน	หน้า 1
2. ข้อกฎหมาย	หน้า 3
3. ขั้นตอนการดำเนินงาน	หน้า 5
และการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน	
3.1 ขั้นตอนการดำเนินงาน	หน้า 5
(1) ตามกฎหมายปี 2518	หน้า 5
(2) ตามกฎหมายปี 2532	หน้า 6
3.2 การจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา	หน้า 7
(1) พระราชกฤษฎีกา	หน้า 7
(2) รูปแบบพระราชกฤษฎีกา	หน้า 7
(3) การเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา	หน้า 8
(4) ขั้นตอนที่สำคัญนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	หน้า 9
(5) ขั้นตอนที่สำคัญงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	หน้า 10
(6) ขั้นตอนของ ส.ป.ก. เมื่อประชุมเสร็จ	หน้า 11
4. การนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน	หน้า 12
5. ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเฉพาะกรณี ป่าสงวนแห่งชาติ	หน้า 14
6. สรุปมติ คปก. และมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้อง	หน้า 15
7. ผลกระทบและข้อกฎหมายที่น่าสนใจ	หน้า 16

วิชา การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

1. ประวัติของการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

1.1 นโยบายของรัฐบาลมุ่งหวังจะแก้ไขเรื่องที่ดินทำกินของเกษตรกรที่สูญเสียสิทธิในที่ดิน จากเจ้าของที่ดินกลายเป็นผู้เช่า หรือกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นวิธีการในการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิ หรือรัฐนำที่ดินของรัฐ เพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อให้มีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด จึงได้ตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518

1.2 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และมีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.)

1.3 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ในมาตรา 25 วรรคหนึ่ง ให้การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก และการจะกำหนดพื้นที่ใดให้พิจารณาจากท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่ครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดลำดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

เหตุที่กฎหมายให้กำหนดเขตอำเภอเป็นหลัก เนื่องจากรัฐมุ่งเน้นที่จะใช้วิธีการจัดซื้อที่ดินเอกชนจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเป็นจำนวนมากและไม่ได้ทำประโยชน์ เพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดกว้างให้อำนาจแก่ ส.ป.ก. ในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดิน

ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดว่า ภายใน 3 ปี นับแต่มีพระราชกฤษฎีกา ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันใดๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก คปก. หรือผู้ซึ่ง คปก. มอบหมาย ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการดำเนินการใดๆ เช่น โอน หรือขาย อันเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ในเรื่องขนาดเนื้อที่ถือครอง ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 29 และเพื่อ ส.ป.ก. จะได้สามารถจัดซื้อที่ดินที่มีเกินสิทธิได้

นอกจากการห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาวะติดพันแล้ว ยังกำหนดให้บรรดาเจ้าของที่ดิน ซึ่งหมายถึงผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือผู้มีโฉนดที่ดิน น.ส.3 มาแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดของที่ดิน ที่ตั้งที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของทุกแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายใน 90 วัน

1.4 ในปี 2532 มีการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยแก้ไขการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน จากถือเขตอำเภอเป็นหลัก มาเป็นให้กำหนดเฉพาะพื้นที่ที่จะเป็นเขตดำเนินการเท่านั้น ตามมาตรา 25 วรรค 3 โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องพิจารณาจากท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่ครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดลำดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

แต่ก็ยังมียกเว้นไว้ว่า หากมีความจำเป็น จะถือเขตอำเภอหรือตำบลเป็นหลักก็ได้ แต่ต้องยกเว้นเขตเทศบาล และสุขาภิบาล เพราะถือว่าเขตเทศบาล สุขาภิบาล มีเขตที่เป็นชุมชนเสียเป็นส่วนใหญ่ ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร

ซึ่งหลังจากแก้ไข กฎหมายปี 2532 แล้ว ส.ป.ก.ได้ขอใช้ชื่อยกเว้นประกาศทั้งอำเภอโดยอ้างเหตุจำเป็นว่า

(1) ได้มีการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาทั้งอำเภอไปแล้วกว่า 50 ฉบับ หากต้องนำกลับมาดำเนินการให้เหลือเฉพาะเขตพื้นที่ จะทำให้เกิดผลกระทบต่องานการปฏิรูปที่ดินในการเร่งรัดการจัดที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองโดยถูกต้องตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล และอาจก่อให้เกิดปัญหาการซื้อขายที่ดินและการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติต่อไปอีกโดยไม่สิ้นสุด

(2) ส.ป.ก.ได้ดำเนินการสำรวจแปลงถือครองที่ดิน พร้อมทั้งการชี้แจงให้ราษฎรเข้าใจในหลักการปฏิรูปที่ดินเสร็จแล้ว หากการดำเนินการนั้นเข้าข้อมูลการสำรวจ และความเข้าใจของราษฎรอาจเปลี่ยนแปลงไป อันจะเป็นผลเสียต่อการปฏิรูปที่ดิน

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2534 เห็นชอบ

(3) ส.ป.ก. จึงได้ประกาศเขตโดยถือเขตอำเภอเป็นหลักจนถึงปี 2535 จำนวน 51 ฉบับ รวมแล้ว ตั้งแต่ปี 2518 -2535 มีพระราชกฤษฎีกาจำนวน 126 ฉบับ 254 อำเภอ

2. ข้อกฎหมาย

2.1 มาตรา 25 การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

- กฎหมายปี 2518 วรรคสาม ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก
- กฎหมายปี 2532 วรรคสาม ให้กำหนดเขตเฉพาะพื้นที่ดำเนินการ
- กฎหมายปี 2532 วรรคสาม ในกรณีมีเหตุจำเป็น ให้ประกาศเขตครอบคลุมทั้งอำเภอหรือตำบลก็ได้ แต่ให้ยกเว้นเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

2.2 มาตรา 11 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้อำนาจในท้องที่จังหวัดใด ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้นสังกัด ส.ป.ก. โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามที่ คปก. และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย และในกรณีที่ได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเขตหนึ่งเขตใดคลุมที่ดินในเขตสองจังหวัดขึ้นไป คปก.จะมอบหมายให้ ส.ป.ก.จังหวัดใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินตลอดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะเป็น ส.ป.ก.จังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่

2.3 มาตรา 26 ให้อำนาจหน้าที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ และให้พระราชกฤษฎีกามีผลเป็นการเพิกถอนสถานะเดิมของที่ดินของรัฐ โดยไม่ต้องเพิกถอนตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่ดูแลอยู่เดิม

รายละเอียดอยู่ในหัวข้อวิชา กระบวนการจัดหาที่ดินของรัฐ

2.4 มาตรา 28 ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดการระติตพันใดๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก คปท. หรือผู้ซึ่ง คปท.มอบหมาย

2.5 มาตรา 29 ให้ ส.ป.ท. สามารถจัดซื้อที่ดินเอกชน/เวนคืนที่ดินได้

รายละเอียดอยู่ในหัวข้อวิชา กระบวนการจัดหาที่ดินเอกชน

2.6 มาตรา 30 บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ท. ได้มา ให้ ส.ป.ท. มีอำนาจจัดที่ดินแก่เกษตรกร และสถาบันเกษตรกร หรือบุคคลใดๆ

รายละเอียดอยู่ในหัวข้อวิชา การจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

2.7 มาตรา 33 ให้บรรดาเจ้าของที่ดิน ซึ่งหมายถึงผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ ผู้มีโฉนดที่ดิน น.ส.3 มาแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดของที่ดิน ที่ตั้งที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของทุกแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายใน 90 วัน

2.8 มาตรา 36 ทวิ ให้ ส.ป.ท. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิในที่ดินที่ ส.ป.ท. ได้มา เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และสามารถร้องขอให้กรมที่ดินออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

รายละเอียดจะอยู่ในหัวข้อวิชา กฎหมายที่ดินกับการออกโฉนดที่ดิน

2.9 มาตรา 39 บุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไม่ได้ เว้นแต่ ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ท. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รายละเอียดจะอยู่ในหัวข้อวิชา การควบคุมสิทธิ

3. ขั้นตอนการดำเนินงาน และการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

3.1 ขั้นตอนการดำเนินงาน

(1) ตามกฎหมายปี 2518

แม้กฎหมายจะมุ่งเน้นให้จัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรก็ตาม แต่ก็ยังให้อำนาจ ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่ดินตามมาตรา 26 ที่กำหนดไว้ 3 ประเภท คือ

- ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้ให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือที่เรียกกันว่าที่สาธารณประโยชน์
- ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้ เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ
- ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวร

สำหรับที่ดินประเภทป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ได้ให้อำนาจนำป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการ แต่ถ้าหากจะนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการ จะต้องให้กรมป่าไม้ออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีพื้นที่ป่าที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการ จำนวน 39 ป่า และมีกฎกระทรวงเพิกถอนป่าแล้วจำนวน 14 ป่า และการนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการ รายละเอียดจะอยู่ในหัวข้อวิชาการจัดหาที่ดินของรัฐต่อไป

วิธีการตามกฎหมายปี 2518 แยกพิจารณา ดังนี้

(1.1) ก่อนการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ

เมื่อปรากฏว่าในท้องที่อำเภอใดมีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่ครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก และมีที่ดินที่ ส.ป.ก. จะสามารถจัดซื้อ หรือมีที่ดินของรัฐใด ที่ ส.ป.ก. จะนำมา ก็จะต้องมีการสำรวจความเหมาะสมก่อน และขอ คปก. ตามมาตรา 19 อนุมัติประกาศเขต โดยประกาศเขตครอบคลุมทั้งอำเภอ เพื่อนำที่ดินนั้นๆ มาดำเนินการ

ในระยะแรก จะเป็นการนำที่ดินของรัฐ เช่นที่สาธารณประโยชน์ หรือที่จำแนกออกจากป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า มาดำเนินการ เช่น จังหวัดกำแพงเพชร เป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นที่จัดซื้อที่ดินเอกชน แม้มีขนาดเนื้อที่เพียงเล็กน้อยก็ตาม ก็ต้องประกาศเขตคลุมทั้งอำเภอ

(1.2) หลังจากประกาศเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ

ถ้ามีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภออยู่แล้ว คือถ้าหากมีที่ดินที่จะนำมาดำเนินการเพิ่มหรือจัดซื้อที่ดินเอกชนเพิ่มขึ้น ภายในแนวเขตนั้นเพิ่ม ส.ป.ก.ไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ แต่จะต้องมีการสำรวจความเหมาะสม และนำเสนอ คปก. เพื่อขออนุมัติขยายเขตดำเนินการ ในการนำที่ดินเหล่านั้นมาดำเนินการ หรือจัดซื้อที่ดินเอกชนภายในแนวเขตนั้นได้ เช่น ได้รับมอบที่จำแนกออกจากป่าไม้ถาวรจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มาภายหลังมีพระราชกฤษฎีกา

(2) ตามกฎหมายปี 2532

วิธีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะเขตพื้นที่ดำเนินการมีวิธีเดียว คือ จะต้องรู้ว่าที่ดินใดที่จะนำมาดำเนินการได้ตามกฎหมาย และจะต้องดำเนินการตามมาตรา 19 คือนำเสนอ คปก.เพื่อขออนุมัติประกาศเขตพร้อมทั้งมีแผนงานและงบประมาณ และให้ ส.ป.ก.นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.จึงจะดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินได้ต่อไป

ดังนั้น เมื่อมีที่ดินที่จะนำมาเพิ่มเติม ก็จะต้องกำหนดให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ โดยไม่สามารถขยายเขตดำเนินการได้แต่อย่างใด

3.2 การจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา

(1) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

(1.1) เป็นกฎหมายในลำดับรอง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

(1.2) เป็นกฎหมาย ที่ต้องมีแผนที่แนบท้าย และถือว่าแผนที่นั้นเป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกา

(1.3) เป็นกฎหมาย ที่ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย

(1.4) มาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน จึงเป็นกฎหมายที่ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย และจะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อน คือมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายหลังวันถัดจากวันประกาศราชกิจจานุเบกษา 1 วัน

(2) รูปแบบของพระราชกฤษฎีกา

ข้อแรก ต้องระบุว่าอาศัยมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญ และอาศัยบท กฎหมายมาตราใด ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน คือ มาตรา 25 แต่กฎหมายปฏิรูปที่ดินเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่ง รัฐธรรมนูญกำหนดว่าจะกระทำได้ เว้นแต่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น จึงต้องอาศัยรัฐธรรมนูญมาตรา 29 ประกอบกับ มาตรา 48 มาตรา 49 และ มาตรา 50 บัญญัติเป็นข้อยกเว้น ให้กระทำได้

ข้อสอง ชื่อ พระราชกฤษฎีกา เช่น พระราชกฤษฎีกาในท้องที่ตำบล ก. อำเภอ ข. ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. เช่นประกาศใช้ ปี 2548 ก็เป็น พ.ศ. 2548

ข้อสาม ต้องมีวันบังคับใช้คือวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ข้อสี่ ต้องมีบทบัญญัติให้ที่ดินในท้องที่ตำบลอำเภอใด ภายในแนวเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

ข้อห้า จะต้องกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ มีรัฐมนตรีว่าการ 3 กระทรวง ก็เพราะกฎหมายปฏิรูป ให้ 3 รัฐมนตรีว่าการ 3 กระทรวง เป็นผู้รักษาการ การออกกฎหมายรอง จึงต้องมี 3 รัฐมนตรีว่าการ 3 กระทรวง ด้วย

ข้อหก ต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งก็ต้องเป็นหัวหน้ารัฐบาล คือ นายกรัฐมนตรี

โดยปกติจะมีอยู่ 4 มาตรา คือ ชื่อ พระราชกฤษฎีกา วัน บังคับใช้ กำหนดตำบลอำเภอภายในแนวเขตตามแผนที่แนบท้าย และรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

(3) การเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดหัวข้อต่างๆ ว่า ที่จะต้องระบุในหนังสือ ได้แก่

(3.1) บันทึกคำชี้แจงรายละเอียด เพื่อแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบความเป็นมาของที่ดิน เป็นที่ดินประเภทใด ได้มาอย่างไร ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของ กฎหมาย หรือยัง เช่น ที่สาธารณะ มีการเลิกใช้ร่วมกันแล้วอย่างไร ต้องเขียนให้หมด มีเอกสารหลักฐานแนบให้เห็น ส.ป.ก.จะนำไปทำอะไร คปก.เห็นชอบอนุมัติให้นำมาดำเนินการแล้ว เนื้อที่เท่าใด

(3.2) บันทึกหลักการ และเหตุผล ประกอบ ก็ต้องระบุเหตุผลที่ต้องประกาศพื้นที่นี้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

(3.3) ร่างพระราชกฤษฎีกา ที่มีรูปแบบตามที่กล่าวข้างต้น ในข้อ 3.2(2)

(3.4) หนังสือเสนอปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาและลงนามหนังสือ เพื่อส่งให้เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

(3.5) หนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี จะมีรายละเอียดตามบันทึกคำชี้แจงรายละเอียดประกอบร่าง โดยเพิ่มผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งผลดี ผลเสีย ผลกระทบต่อนโยบายรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อให้ราษฎรที่บุกรุกโดยผิดกฎหมายได้รับสิทธิ และไม่เป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอีก

(3.6) เอกสารที่จะส่งให้สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ประกอบด้วยบันทึกคำชี้แจงรายละเอียดประกอบร่าง บันทึกหลักการ และเหตุผล และร่างพระราชกฤษฎีกา ทั้งหมดประมาณ 6-7 หน้า รวมแผนที่ท้าย ทั้งหมด 140 ชุด

(4) ขั้นตอนที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

(4.1) เมื่อสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้รับเรื่อง จะสรุปเรื่องเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เป็นผู้พิจารณาเบื้องต้น

(4.2) โดยปกติ หากคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ไม่สงสัยดีใจ ก็จะไม่เชิญผู้แทนจากหน่วยงานที่เสนอ และที่เกี่ยวข้อง มาชี้แจง

แต่ถ้าสงสัย ก็เชิญมาชี้แจง หากเห็นชอบก็จะนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบในครั้งแรก คณะรัฐมนตรีทราบแล้ว ถือว่า เป็นมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ

(4.3) สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีจะส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจสอบพิจารณาร่าง

(4.4) เป็นขั้นตอนที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดูในหัวข้อ (5)

(4.5) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จ จะส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า ดำเนินการตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว

(4.5) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นำเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบเป็นรอบที่สอง

(4.6) เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะแจ้งให้ ส.ป.ก. ส่งเจ้าหน้าที่ 2 นาย ไปตรวจทานร่างพระราชกฤษฎีกา ก่อนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะทูลเกล้าฯ

(4.7) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อไป และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(5) ขั้นตอนที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(5.1) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะนัดประชุมร่วมกัน โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะตรวจสอบแผนที่ท้าย หากเห็นว่าเกี่ยวกับหรือที่ดินอาจมีหรือมีการทับซ้อนกับหน่วยงานใด ก็จะเชิญหน่วยงานนั้นๆ มา เช่น กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมที่ดิน หรืออาจมีกรมส่งเสริมสหกรณ์ (นิคมสหกรณ์) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (นิคมสร้างตนเอง)

(5.2) ประชุม เพื่อรับรองแนวเขตกันแล้ว ตรวจแผนที่ ว่าถูกต้องหรือไม่ ถ้าไม่ถูกต้องก็ให้แก้ไขแผนที่

(5.3) แก้แผนที่เสร็จ ส.ป.ก. ก็ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(5.4) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จ จะมีหนังสือแจ้งให้ ส.ป.ก. ยืนยันร่างพระราชกฤษฎีกาตามที่ได้แก้ไขภายใน 14 วัน

(5.5) ส.ป.ก. มีหนังสือยืนยันร่างไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(5.6) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับหนังสือ ยืนยันจาก ส.ป.ก. แล้ว จะมีหนังสือแจ้งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบว่าได้ ดำเนินการตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาเสร็จแล้ว

(5.7) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะดำเนินการ ตาม (4.5) - (4.7)

ปัจจุบัน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ลดขั้นตอนในรอบสอง ออก คือ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจเสร็จ ก็จะเตรียมนำขึ้นทูลเกล้าฯ เลย ยกเว้น เปลี่ยนรัฐบาลหรือเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไม่ใช่ ชุดเดิมที่เคยเห็นชอบในรอบแรก ก็จะแจ้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาว่ายัง ยืนยันร่างพระราชกฤษฎีกาอยู่หรือไม่ ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก็ถาม ส.ป.ก. ซึ่ง ต้องมีหนังสือยืนยันให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงนามไปสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีใหม่ พร้อมทั้งเตรียมจ้างพิมพ์แผนที่ 5,250 แผ่น เพื่อส่งให้กอง ราชกิจจานุเบกษา เพื่อเตรียมพร้อมในการประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

(6) ขั้นตอนของ ส.ป.ก. เมื่อประชุมตรวจพิจารณาแล้ว

(6.1) เตรียมทำเรื่องยืนยัน หากมีการเปลี่ยน รัฐบาลหรือเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(6.2) จัดเตรียมเอกสารชี้แจงคณะรัฐมนตรี

(6.3) ส.ป.ก. จะประสานงานกับสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส.ป.ก.จะแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ คือ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติฯ กรมที่ดิน และจังหวัดที่มีการประกาศเขต และแจ้ง ให้ ส.ป.ก.จังหวัดทุกจังหวัดทราบ

(6.4) ถ้าเป็นการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดิน ของรัฐ ซึ่ง ส.ป.ก. ไม่มีการจัดซื้อที่ดินเอกชน ส.ป.ก. จะมีหนังสือแจ้งหน่วยราชการไป พร้อมกันว่า เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อน คปก.ได้ออกระเบียบ คปก. ตามมาตรา 28 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2529 ข้อ 5(1) ว่า หากมีการทำนิติกรรมใดๆ หรือก่อให้เกิด ภาระติดพันใดๆ ให้สามารถดำเนินการได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(6.5) ถ้าเป็นการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะพื้นที่ดำเนินการ ซึ่งในที่ดินเอกชน ส.ป.ก. จะทราบที่ตั้งที่ดินเป็นที่แน่นอนแล้ว คงจะไม่มีการใช้ระเบียบในส่วนนี้ เพราะก่อนที่จะประกาศเขต จะต้องมีการเจรจาเป็นที่แน่นอนแล้ว

4. การนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

กฎหมายปี 2532 มาตรา 26(4) ให้อำนาจ ส.ป.ก. นำป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่ง มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจะได้ทราบขั้นตอนโดยละเอียดในชั่วโมง การจัดหาที่ดินของรัฐ

ในเบื้องต้น ควรรู้จักแผนที่โซนนิ่ง เพราะการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.จะต้องนำมาจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่โซนนิ่งเป็นแผนที่ที่กรมป่าไม้ได้ดำเนินการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ เสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 แยกเป็น

- พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตร ป่าโซนเอ มอบให้ ส.ป.ก. 304
ป่า 7.2 ล้านไร่

- พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ป่าโซนอี

- พื้นที่ป่าอนุรักษ์ ป่าโซนซี

(พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ป่าโซนอี พื้นที่ป่าอนุรักษ์ ป่าโซนซี ไม่ได้มอบให้ ส.ป.ก.)

ดังนั้น ในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แยกพิจารณา เป็นดังนี้

4.1 ป่าโซนเอ เมื่อกรมป่าไม้ มอบป่าโซนเอมารอบแรก การจะนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดินได้ ก็ต้องดำเนินการตามมาตรา 19 นำเสนอ คปก. อนุมัติให้นำมาปฏิรูปที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก.ได้นำเสนอในการประชุมครั้งที่ 6/2535 วันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 และเนื่องจากกฎหมายมาตรา 26 (4) กำหนดว่า จะต้องมามีมติคณะรัฐมนตรี อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ส.ป.ก.จึงนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี อนุมัติเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2536 โดยยกเว้นป่าสมบูรณ์

4.2 ป่าโซน อี เนื่องจากได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 กำหนดว่า “ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ให้กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยออกเอกสาร ส.ป.ก.4-01 ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น”

กรมป่าไม้ได้ส่งมอบป่าโซนอี ที่เสื่อมสภาพ ตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. เมื่อ ส.ป.ก.ได้รับมอบป่าสงวนแห่งชาติมาจนถึงเดือนสิงหาคม 2536 ประมาณ 326 ป่า เนื้อที่ประมาณ 11.76 ล้านไร่ จึงได้นำเสนอ คปก.อนุมัติในการประชุมครั้งที่ 4/2536 เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2536 และเนื่องจากกรมป่าไม้ยังมอบป่าไม้เสร็จสิ้น จึงได้ขออนุมัติในหลักการว่าให้ ส.ป.ก. สามารถนำป่าที่กรมป่าไม้จะส่งมอบให้ต่อไป

ส.ป.ก. เสนอคณะรัฐมนตรี อนุมัติเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้ ส.ป.ก.ดำเนินการเฉพาะในป่าที่เสื่อมโทรม และมีราษฎรทำกินอยู่เท่านั้น ถ้าไม่มีให้ ส.ป.ก. และมีเงื่อนไขเช่นเดียวกับป่าโซนเอ คือยังเป็นป่าสมบูรณ์หรือเป็นป่าเสื่อมโทรม แต่ไม่มีราษฎรทำกินอยู่ หรือเป็นพื้นที่มีศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า หรือเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ เช่นเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ชั้น 2 หรือเป็นพื้นที่ที่กั้นไว้ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ ก็ไม่มอบให้ ส.ป.ก. และคณะรัฐมนตรียังอนุมัติในหลักการว่าให้ ส.ป.ก. สามารถนำป่าที่กรมป่าไม้จะส่งมอบให้ต่อไป

เมื่อขออนุมัติ คปก.ในป่าโซนอี ตามข้อ 4.2 แล้ว ก็ทำให้ ส.ป.ก. สามารถตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินได้ตลอด เพราะในการเสนอขออนุมัติ คปก. ได้อนุมัติเป็นหลักการว่าสามารถนำมาดำเนินการได้โดยไม่ต้องขออนุมัติ คปก. ดังนั้น เมื่อ ส.ป.ก. จะประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าโซนอี จึงไม่ต้องขออนุมัติ คปก.อีก รวมไปถึงจนถึง แม้กรมป่าไม้ปรับพื้นที่ออกจากป่าโซนซีเป็นป่าโซนอี เช่น พื้นที่ของสมัชชาทั้งหลาย มักจะอยู่ในป่าโซนซี

5. ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเฉพาะกรณีป่าสงวน แห่งชาติ

5.1 รัฐบาลสมัยเมื่อปี 2535-2536 เร่งรัดการประกาศเขต จึงอนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลดขั้นตอนที่เสนอสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีรอบแรก แต่ให้ส่งร่างไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจสอบพิจารณาโดยตรง

5.2 ขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา ตามข้อ 3.2 แต่ส่งหนังสือให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แทนการส่งให้คณะรัฐมนตรี

5.3 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดประชุมตรวจสอบพิจารณา ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รับรองแนวเขตกันแล้ว ตรวจแผนที่

5.3 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะแจ้ง ส.ป.ก.

5.4 ส.ป.ก.จัดทำเอกสารเสนอเลขาธิการคณะรัฐมนตรีรับทราบ โดยจะต้องจัดทำเอกสาร 140 ชุด

5.5 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะนำเรื่องเสนอคณะกรรมการ กลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเช่นเดิม

- ไม่มีปัญหา เสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบ
- มีปัญหา ก็เชิญมาชี้แจง

5.6 เมื่อคณะรัฐมนตรีรับทราบ

5.7 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะแจ้งให้ ส.ป.ก. ส่งเจ้าหน้าที่ 2 นาย ไปตรวจทานร่างพระราชกฤษฎีกาก่อน เพื่อนำทูลเกล้าฯ

5.8 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ และประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา

6. สรุปมติ คปก. และมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้อง

6.1 มติ คปก.

(1) ครั้งที่ 6/2535 วันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการในป่าโซน เอ

(2) ครั้งที่ 4/2536 วันที่ 23 สิงหาคม 2536 อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการในป่าโซน อี ที่กรมป่าไม้ส่งมอบให้ ส.ป.ก. และที่จะส่งมอบต่อไป

6.2 มติคณะรัฐมนตรี

(1) วันที่ 30 มีนาคม 2536 อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการในพื้นที่ป่าที่เหมาะสมแก่การเกษตร (ป่าโซน เอ)

(2) วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ให้กรมป่าไม้มอบป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าไม้ถาวร ที่เสื่อมสภาพ แล้วมีราษฎรถือครองทำกินอยู่ (ยกเว้น ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย หรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

(3) วันที่ 1 มีนาคม 2537 อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการในพื้นที่ป่าเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม และมีราษฎรถือครองทำกินอยู่ ยกเว้น ป่าสมบูรณ์ ป่าเสื่อมโทรม แต่ไม่มีราษฎรทำกินอยู่ พื้นที่ที่มีศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ พื้นที่ที่กั้นไว้ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ และอนุมัติหลักการในพื้นที่ที่กรมป่าไม้จะส่งมอบให้ ส.ป.ก. ต่อไป

(4) วันที่ 4 กันยายน 2544 เนื่องจากได้เกิดปัญหาพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอีก ทำให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมป่าไม้ และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดำเนินการสำรวจสภาพป่าก่อนประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกรมป่าไม้ได้เสนอให้สำรวจสภาพป่าโดยภาพถ่ายดาวเทียมปี 2536 ซึ่งเป็นปีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมป่าไม้มอบป่าสงวนแห่งชาติแก่ ส.ป.ก.

ปัญหาของการสำรวจสภาพป่าจะมีรายละเอียดอยู่ในหัวข้อ วิชา การจัดการที่ดินของรัฐ

7. ผลกระทบและข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

7.1 ตามมาตรา 25

(1) กรณีตำบลตกหล่น หรือตำบลที่ยกฐานะเป็นกิ่งอำเภอ หรือกิ่งอำเภอยกฐานะเป็นอำเภอใหม่ แยกพิจารณา ดังนี้

(1.1) การประกาศเขตครอบคลุมทั้งอำเภอ จะไม่มีปัญหา เพราะพระราชกฤษฎีกาครอบคลุมทั้งอำเภออยู่แล้ว

(1.2) การประกาศเขตที่กำหนดเฉพาะพื้นที่ที่จะนำมา ดำเนินการ มีปัญหาพิจารณาได้ คือ

(1.2.1) กรณีปัญหาชื่อตำบลตกหล่น มีความเห็น ของคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบข้อหารือของกรมป่าไม้ ในเรื่องเขตอุทยานแห่งชาติ ว่า หากมีตำบลตกหล่น เขตอุทยานแห่งชาติ จะไม่ครอบคลุม ต้องกำหนดใหม่เพิ่มเติม ส.ป.ก. จึงได้ยึดความเห็นดังกล่าว เช่นกัน โดยที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจในการเพิ่มเติม จึงจะต้องกำหนดพระราชกฤษฎีกาใหม่ ตามมาตรา 25 ตัวอย่าง เช่น

- พระราชกฤษฎีกา จังหวัดนราธิวาส เมื่อปี 2540 ตกหล่นชื่อตำบลกะลุวอเหนือ ส.ป.ก. ต้องเสนอร่างพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราช กฤษฎีกา ปี 2540 และกำหนดใหม่ โดยเพิ่มตำบลกะลุวอเหนือ ประกาศใช้เมื่อปี 2545

- พระราชกฤษฎีกา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ปี 2537 ที่ราชพัสดุ สฎ 848 ตกหล่นตำบลสาคร ส.ป.ก. เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาใหม่ โดยเพิ่ม ตำบลสาคร ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นกับ ส.ป.ก. เมื่อคราวประชุมตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2548 ว่า การให้ความเห็นเรื่องตำบลตกหล่น จะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป สำหรับ ความเห็นเรื่องเขตอุทยานแห่งชาตินั้น เป็นกรณีที่พระราชกฤษฎีกาเขตอุทยานแห่งชาติ มีผลบังคับกระทบถึงสิทธิของบุคคล จึงให้ความเห็นเช่นนั้น การตกหล่นตำบลของ ส.ป.ก. อาจจะพิจารณาไม่เป็นการนองเดียวกัน ซึ่ง ส.ป.ก. จะได้หารือคณะกรรมการ กฤษฎีกาต่อไป

(1.2.2) กรณีมีการตั้งตำบลขึ้นใหม่หรือยกฐานะตำบลเป็นกิ่งอำเภอ หรือยกฐานะกิ่งอำเภอเป็นอำเภอ พิจารณา ดังนี้

- ถ้าตั้งหลังการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะพื้นที่ แม้ไม่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ตาม ถือว่าเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

- ถ้าตั้งก่อนการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะพื้นที่ ไม่ถือว่าเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน แต่เมื่อไม่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ถือว่า เป็นการตกหล่น

(2) ส.ป.ก.ประกาศเขตครอบคลุมทั้งอำเภอจนถึงปี 2532 และขอใช้ชื่อยกเว้นกรณีจำเป็นตั้งแต่ปี 2532-2535 จำนวน 51 ฉบับ รวมแล้ว ตั้งแต่ปี 2518 -2535 มีพระราชกฤษฎีกา จำนวน 126 ฉบับ 254 อำเภอ และเริ่มมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตเฉพาะพื้นที่ตั้งแต่ปี 2536 จะเป็นการนำที่ดินของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 มาดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ เช่น ที่สาธารณประโยชน์ ที่จำแนกออกจากป่าไม้ถาวร ที่ป่าสงวนแห่งชาติตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา มีมากกว่า 800 ฉบับ สำหรับที่ราชพัสดุ มีจำนวนเล็กน้อย

ในกรณีจำเป็นที่ต้องประกาศเขตครอบคลุมทั้งอำเภอ โดยมีชื่อยกเว้นเรื่องเขตเทศบาล สุขาภิบาล มีข้อพิจารณาดังนี้

(2.1) ถ้าประกาศเขตครอบคลุมทั้งอำเภอหรือตำบลเมื่อปี 2518 ถึงก่อนวันที่ 9 กันยายน 2532 ที่ประกาศใช้ กฎหมายใหม่ เขตปฏิรูปที่ดินจะรวมทั้งเขตเทศบาลและสุขาภิบาล เป็นเขตปฏิรูปที่ดินด้วย จำนวน 75 ฉบับ

(2.2) ถ้าประกาศเขตครอบคลุมทั้งอำเภอหลังใช้กฎหมายปี 2532 คือ พระราชกฤษฎีกาตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน 2532 - 2535 โดยอาศัยชื่อยกเว้น เหตุจำเป็น ซึ่ง ส.ป.ก.ได้ขอประกาศทั้งอำเภอรวม 51 ฉบับ จะต้องยกเว้นเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ไม่ถือว่าเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และ ส.ป.ก.นำมาจัดไม่ได้

(2.3) ถ้าประกาศเฉพาะพื้นที่ ตามกฎหมายปี 2532 คือ ตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา หากประกาศครอบคลุมเขตเทศบาล สุขาภิบาล ถือว่าที่ดินที่ประกาศในเขตเทศบาล สุขาภิบาลนั้นเป็นเขตปฏิรูปที่ดินด้วย ไม่ใช่ถือว่าเป็นชื่อยกเว้น

แต่ถ้ามีการขยายเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลในภายหลัง ก็
จะพิจารณาอย่างเดียวกัน ยกเว้นเฉพาะกรณีตาม (2.2) หาก ส.ป.ก.ยังไม่ได้นำมา
ดำเนินการก่อนการขยายเขตเทศบาล หรือสุขาภิบาล แต่ถ้ามีการขยายเขตหลังการนำมา
ดำเนินการแล้ว ก็สามารถนำมาดำเนินการได้ต่อไป เพราะกฎหมายจะถือเขตเทศบาล
สุขาภิบาล เฉพาะเมื่อตอนประกาศเขตในปีนั้นๆ เท่านั้น

7.2 ตามมาตรา 25 ทวิ

เป็นข้อยกเว้นให้ ส.ป.ก. นำมาจัดที่ดินตามมาตรา 30 โดยไม่
ต้องกำหนดพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25

กล่าวคือ ถ้าเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย
แต่ให้ถือเสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เช่น ที่ดินบริจาค จ.สมุทรปราการ เป็น
ที่ดินแปลงเล็กน้อย ซึ่งไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และไม่มี ส.ป.ก.จังหวัด คปก.ได้
ใช้อำนาจตามมาตรา 11 มอบหมายให้ ส.ป.ก.จะเชิงเทรา เป็นผู้มีหน้าที่ดูแล โดยอาศัย
มาตรา 25 ทวิ ไม่ต้องกำหนดพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

7.3 ตามมาตรา 11

การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไม่ว่าจะครอบคลุมทั้งอำเภอ หรือ
เฉพาะพื้นที่ เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน หากกำหนดเขตในท้องที่ตำบลหรืออำเภอของจังหวัดใด
ก็เป็นอำนาจของ ส.ป.ก.จังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ดูแล

หากปรากฏว่ามีแนวเขตครอบคลุม 2 จังหวัด โดยมากจะเกิด
จากกระทรวงมหาดไทยปรับปรุงแนวเขตการปกครองที่มีความเหลื่อมล้ำกันอยู่ให้ถูกต้อง
ในภายหลัง ก็สามารถที่จะเสนอ คปก. ใช้อำนาจตามมาตรา 11 มอบหมายให้จังหวัดใด
จังหวัดหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่

เช่น ใน จ.ชลบุรี และ จ.ฉะเชิงเทรา มีการปรับปรุงแนวเขตการ
ปกครองที่มีความเหลื่อมล้ำกันอยู่ให้ถูกต้อง ส.ป.ก. จึงได้เสนอ คปก. มีมติครั้งที่
2/2545 วันที่ 5 มิถุนายน 2545 ใช้อำนาจตาม มาตรา 11 เห็นชอบและถือเป็น
หลักการว่า หากมีการปรับปรุงแนวเขตการปกครอง ทำให้ที่ดินไปอยู่ในเขตการปกครอง
ของจังหวัดใด ก็ให้จังหวัดในปัจจุบันนั้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ ทั้งนี้ ให้มีการ
ประสานระหว่างจังหวัดที่มีการปรับปรุงแนวเขตเพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน
จังหวัดรับทราบด้วย

7.4 ตามมาตรา 28 หลังใช้กฎหมายปี 2532

เนื่องจากมีเพียงกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐเป็นส่วนใหญ่ และเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในท้องที่ที่คณะกรรมการกำหนดเป็นเขตโครงการจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดิน ดังนั้น เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่ต้องห้ามมิให้จำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 คปก.ได้ออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการขออนุญาต ตามมาตรา 28 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2529 ข้อ 5 กำหนดอนุญาตเป็นการทั่วไปให้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องยื่นคำขออนุญาต

ฉะนั้น การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใดๆ สำหรับที่ดินในท้องที่ที่ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวในขณะนี้สามารถกระทำได้ตามปกติโดยมิต้องยื่นคำขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

7.5 ตามมาตรา 29

การจัดซื้อที่ดิน

(1) การประกาศเขตทั้งอำเภอ จัดซื้อได้หมด

(2) การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะพื้นที่ ทำให้การใช้อำนาจจัดซื้อที่ดินเอกชนในท้องที่ที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกา จึงเป็นปัญหาสำหรับ ส.ป.ก. เพราะมาตรา 29 กำหนดให้จัดซื้อที่ดินได้ภายในแนวเขตปฏิรูปที่ดิน หลังปี 2535 ที่ไม่มีพระราชกฤษฎีกาครอบคลุมทั้งอำเภอ ไม่มีการจัดซื้อที่ดินได้เลย เพราะจะต้องจัดทำแผนการจัดซื้อที่ดินเอกชนเสนอ คปก. ก่อนการจัดซื้อ และขออนุมัติประกาศเขตก่อน จึงจะทำสัญญาซื้อขายได้ ซึ่งระยะเวลาในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน มีมากกว่า 1 ปี ทำให้เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมที่จะยืนยันราคาที่ดินได้นานขนาดนั้น เพราะราคาของที่ดิน มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

7.6 ตามมาตรา 33 หลังการใช้กฎหมายปี 2532

เนื่องจาก ส.ป.ก. จะดำเนินการเฉพาะในที่ดินของรัฐเท่านั้น จึงไม่ต้องให้เจ้าของที่ดินมาแจ้งจำนวนแปลงที่ดินตามมาตรา 33 ไปโดยปริยาย

7.7 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

(1) ป่าที่อยู่ในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกาทั้งอำเภอ และยังไม่
มีพระราชกฤษฎีกา จึงต้องแยกพิจารณา ดังนี้

(1.1) ป่าที่อยู่ในท้องที่ที่ประกาศเขตทั้งอำเภอ จะ
ถือแนวเขตโซนนิ่งเป็นพื้นที่ของ ส.ป.ก. แต่ก็ต้องมีพื้นที่ยกเว้นตามมติคณะรัฐมนตรี
ทั้ง 2 ครั้ง

(1.2) ป่าที่อยู่ในท้องที่ที่ยังไม่ประกาศเขต ต้องตรา
พระราชกฤษฎีกาใหม่ การทำแผนที่แนบท้าย ส.ป.ก.ได้ใช้แผนที่โซนนิ่งของกรมป่าไม้มา
ทำแนวเขต และถือว่าเป็นเขตดำเนินการของ ส.ป.ก.เช่นกัน แต่ก็ต้องมีพื้นที่ยกเว้น ตาม
มติ คณะรัฐมนตรีทั้ง 2 ครั้งเช่นกัน

ต่อมาในปลายปี 2537 มีปัญหาที่ จ.ภูเก็ต จึงมี
บันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างกรมป่าไม้ และ ส.ป.ก.ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกัน
พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติคืนกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2538 ซึ่งกำหนดพื้นที่ 7
ลักษณะว่า ส.ป.ก.ต้องกันคืน ส.ป.ก.ไม่สามารถนำมาดำเนินการได้ ป่าที่ยังไม่ประกาศ
เขต ก็ต้องตรวจสอบสภาพป่าก่อน แล้วจึงใช้แผนที่นั้นมาจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราช
กฤษฎีกาได้ ดังนั้น ในพื้นที่ป่าที่อยู่ในทั้งอำเภอ และประกาศเขตใหม่ จึงต้องตรวจป่าเพื่อ
กันคืนกรมป่าไม้ และผลการพิจารณาในข้อ 4.1 และ 4.2 จึงต้องถือว่าพื้นที่ 7 ลักษณะ
เป็นข้อยกเว้นด้วย

(2) การประกาศเขตป่าเฉพาะพื้นที่

หากเกิดข้อผิดพลาด แนวเขตแผนที่ท้ายพระราช
กฤษฎีกา ไม่ตรงกับแผนที่โซนนิ่ง จะต้องใช้แนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา
เป็นหลัก

7.8 ปัญหาของการประกาศเขตในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

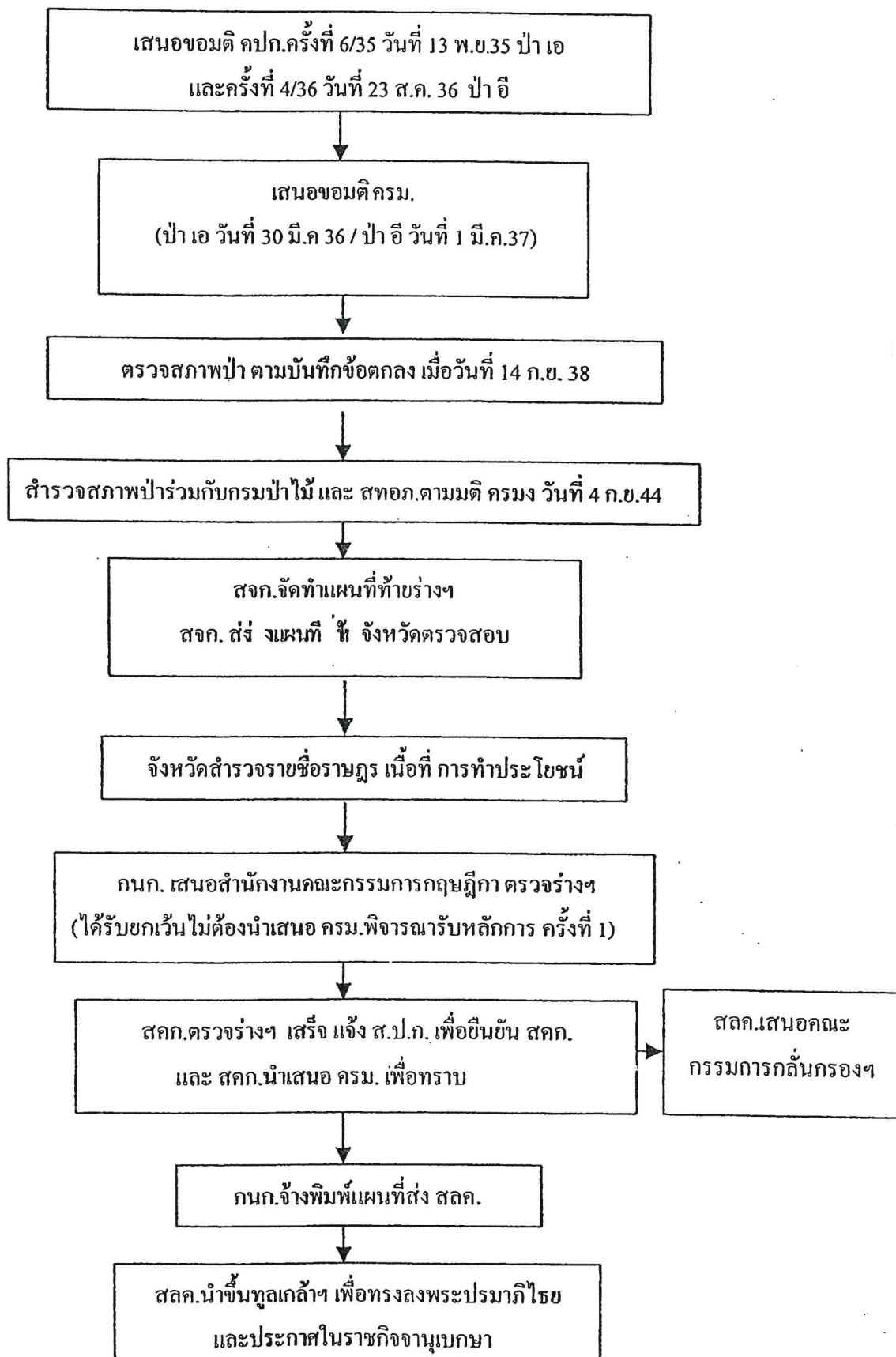
(1) ส.ป.ก. กับกรมป่าไม้ได้ตรวจสอบสภาพป่าตามบันทึกข้อตกลง เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2538 และเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา โดยใช้แผนที่ตรวจสอบสภาพป่าทำแผนที่แนบท้าย มาโดยตลอด

จนกระทั่ง เมื่อปี 2544 ส.ป.ก.เสนอร่างฯ ที่ผ่านการตรวจสอบสภาพป่า และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้นำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพิทักษ์ อินทรวริยะนันท์) เป็นประธาน ได้เชิญ ส.ป.ก. และกรมป่าไม้มาชี้แจง โดยกรมป่าไม้แจ้งว่ายังไม่มีสำรวจสภาพป่า ทั้งๆ ที่ ทุกพื้นที่ได้ผ่านการตรวจสอบสภาพป่าตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้ และ ส.ป.ก.เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2538 แล้ว แต่คณะกรรมการกลั่นกรองฯ มีความเห็นเช่นเดียวกับกรมป่าไม้ จึงเสนอคณะรัฐมนตรี เห็นควรให้กรมป่าไม้ และกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ร่วมกันสำรวจสภาพป่าในร่างป่าที่ยังไม่เสนอทั้งหมด และ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2544

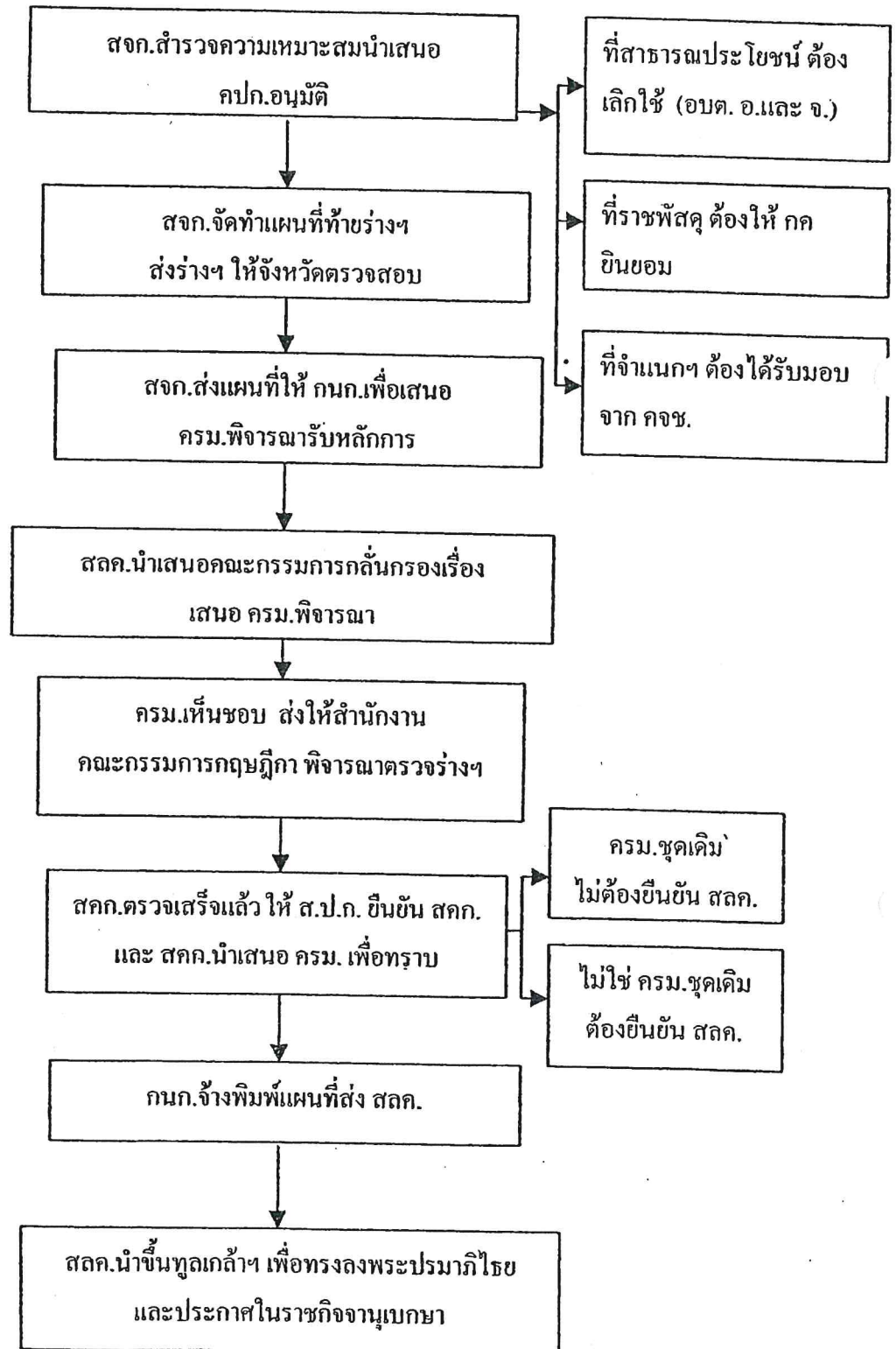
(2) กรมป่าไม้เสนอให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม แต่อ้างว่าไม่มีงบประมาณในการสำรวจ จึงเสนอของบจากคณะรัฐมนตรี แต่ไม่สำเร็จ เวลาผ่านมากกว่า 2 ปี ไม่ได้เลยซักป่าเดียว ส.ป.ก. จึงขอใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ไปจ่ายค่าภาพถ่ายดาวเทียม และค่าจ้างสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (สทอภ.) ที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี มอบหมายให้ สทอภ.เป็นผู้ดำเนินการ และเร่งดำเนินการทั้งปี 2547 ตรวจได้ 79 ป่า แต่กรมป่าไม้ยังให้ใช้ภาพถ่ายเมื่อปี 2536 มาสำรวจ โดยอ้างว่าเป็นปีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมป่าไม้ส่งมอบป่าให้ ส.ป.ก. และยิ่งกันที่เล็กๆ น้อยๆ คืบอีก โดยอ้างว่ามีสภาพป่า ผลก็คือ ไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง พื้นที่ที่เหลือประกาศเขต เว้าๆ แหว่งๆ เป็นจุดเล็กจุดน้อยเต็มไปหมด

(3) เมื่อ ส.ป.ก.เสนอร่าง 79 ป่า และมีการประชุมที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปรากฏว่า กรมป่าไม้ยังใช้แผนที่ท้ายกฎกระทรวงป่าสงวนแห่งชาติ ที่ทำขึ้นใหม่ มาตรวจแนวเขตอีก ซึ่งคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับแผนที่โซนนิ่งอันเดิมร่างพระราชกฤษฎีกाप่าสงวนแห่งชาติของ ส.ป.ก. จึงติดขัดล่าช้า ไม่สามารถประกาศเขตปฏิรูปที่ดินได้ แล้วพื้นที่ที่เหลืออีก 111 ป่า ส.ป.ก.ยังคงเป็นผู้จ่ายเงินเอง ขณะนี้ยังสำรวจโดยภาพถ่ายดาวเทียมไม่แล้วเสร็จ จึงไม่สามารถเสนอร่างฯ ได้

ขั้นตอนการเสนอร่าง พ.ร.ฎ. ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา 26(4) มาดำเนินการปฏิบัติ



ขั้นตอนการเสนอร่าง พ.ร.ฎ. ในที่ดินของรัฐตามมาตรา 26 มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน



ขั้นตอนการปรับปรุงแนวเขตปฏิรูปที่ดิน

