

>> การทำบันทึกความเห็นเบื้องต้น

>> แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา



นายณัฐวุฒิ เลิศลอย นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

แนวทางการตรวจพิจารณา

ร่าง

พรฎ. กำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน



ความเดิมตอนที่แล้ว >>>

๑. ที่มาของการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน

๒. ขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน

เขียนบันทึกฯ อย่างไร

บันทึกใหม่ จาก บันทึกเก่า

ด้วยเหตุที่ยังไม่มีการวางแนวทางว่ารูปแบบบันทึกความเห็นเบื้องต้นควรใช้รูปแบบใดจึงได้นำรูปแบบบันทึกฯ ของการตรวจร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตเวนคืนมาใช้ สำหรับหัวข้อเอกสารประกอบการพิจารณา นั้น ได้ระบุด้วยว่ามีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายเดิมเพื่อใช้ในการพิจารณาประกอบด้วยว่าเป็นแนวเขตเดียวกันหรือใกล้เคียงกับแนวเขตตามร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ที่จะตรวจพิจารณาหรือไม่

สำหรับผลการตรวจสอบการพิจารณา ในบันทึกฯ ที่เสนอไปแล้ว นั้น ได้ให้ความเห็นในประเด็นดังนี้

(๑) การทับซ้อนของกฎหมาย ซึ่งมี ๒ ส่วนหลัก ได้แก่ หนึ่ง การทับซ้อนกับประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี ๒๕๑๗ และสอง การทับซ้อนกับพื้นที่ตามกฎหมายอื่น

สำหรับการทับซ้อนกับประกาศกระทรวงฯ ที่กำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายฉบับเดิมนั้น หากมีแนวเขตเดียวกันหรือทับซ้อนกันบางส่วน นั้น ได้เสนอความเห็นว่าการทับซ้อนกับประกาศข้างต้นไม่มีผลเป็นการทับซ้อนกับร่างพระราชกฤษฎีกานี้ โดยได้อ้างบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๗๖ ที่กำหนดให้กฎหมายลำดับรองทั้งหลาย

มีผลต่อไปจนกว่าจะมีการออกกฎหมายลำดับรองตามกฎหมายฉบับนี้ ทั้งนี้ ยังไม่มีการวางแนวทางว่าต้องเขียนประเด็นการทับซ้อนกับประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยในทุกครั้งที่มีการตรวจพิจารณาหรือไม่

สำหรับการทับซ้อนกับพื้นที่ตามกฎหมายอื่น นั้น ในครั้งที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายที่ดินฯ ร่วมกันจัดทำบันทึกเสนอแนวทางการตรวจพิจารณา ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินฯ ได้เสนอการวิเคราะห์ว่า แนวเขตที่จะนำมาดำเนินการสำรวจเขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกำหนดให้เป็นเขตโครงการสำรวจการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยหลักต้องเป็นที่ดินของเอกชน เพราะเป็นการจัดรูปแปลงที่ดินเพื่อนำมาใช้ในการทำเกษตรกรรม เว้นแต่แนวเขตอาจถูกขีดรวมพื้นที่ของรัฐที่เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประเภทที่มาตรา ๓๔ ได้บัญญัติไว้ โดยให้นำไปจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ อันได้แก่

- ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
 - ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ
 - ที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ
 - ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า
 - ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น
- เมื่อที่ดินเหล่านี้ สามารถนำไปจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ก็ไม่น่าที่จะต้องตรวจสอบการทับซ้อนกับแนวเขตตาม

ร่างพระราชกฤษฎีกาประเภทนี้

อีกทั้งการตรวจสอบแนวเขตที่ดินเหล่านี้ไม่ใช่ข้อมูลที่ปรากฏอย่างเป็นทางการที่สำนักงานฯ จะตรวจสอบได้เอง สำนักงานฯ จึงไม่ควรที่จะตรวจสอบการทับซ้อนกับที่ดินประเภทดังกล่าว

สำหรับที่ดินของรัฐประเภทอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาทรัพยากร เช่น อุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่มีวัตถุประสงค์อื่นที่แตกต่างไปจากการทำเกษตรกรรม เช่น เขตโบราณสถาน ที่หวงห้ามในราชการทหาร จึงไม่ควรที่จะถูกนำมาจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายฉบับนี้ได้ หากมีการทับซ้อน ควรที่จะเชิญหน่วยงานที่ดูรักษาที่ดินเหล่านั้นมาร่วมประชุมและให้ความเห็น

(๒) ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อไปได้แก่ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีมติอย่างไร เพราะร่างพระราชกฤษฎีกาในกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการตามมติคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางที่เห็นชอบตามที่อนุกรรมการฯ เสนอให้พื้นที่ที่ได้เคยประกาศเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยฯ และยังไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางให้นำเขตสำรวจการจัดรูปตามประกาศนั้นมาดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินอีกครั้ง ดังนั้น แนวเขตตามร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ในกลุ่มนี้ ควรจะมีแนวเขตเช่นเดียวกับที่เคยประกาศออกไป ซึ่งหากแนวเขตตามร่างพระราชกฤษฎีกาฯ นี้เกินออกไปจากเขตที่เคยออกประกาศกระทรวงฯ

เพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายกรมชลประทานก็ควรมีหลักฐานว่า คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีมติให้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจจัดรูปที่ดินในบริเวณที่เกินมานั้นด้วย

(๓) ในร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ตำบลเขื่อนฯ (เรื่องรับที่ ๖๙๕/๒๕๖๐) มีประเด็นว่า แนวเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ที่จะตรวจพิจารณามีแนวเขตที่ต่างไปจากแนวเขตประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยที่ได้เคยประกาศไป โดยมีบางส่วนที่ยื่น

ออกไปจากที่เคยประกาศไปแล้ว และบางส่วนก็ไม่ปรากฏในแนวเขตตามร่างพระราชกฤษฎีกาฯ นั้น ควรดำเนินการอย่างไร นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ กำหนดขั้นตอนการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินไว้ โดยสำนักจัดรูปที่ดินกลางหรือเจ้าของที่ดินประสงค์ให้มีการจัดรูปที่ดินในบริเวณนั้นแล้ว และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรให้มีการจัดรูปที่ดินในบริเวณนั้น คณะกรรมการฯ จะเสนอให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน

จากขั้นตอนข้างต้นกฎหมายไม่ได้อ้างอิงไปถึงการมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยฯ จึงเห็นว่า หากแนวเขตตามร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ไม่ตรงกับแนวเขตตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยฯ ก็ยังสามารถออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจจัดรูปที่ดินได้ หากมีการดำเนินการ

ตามขั้นตอนตามกฎหมายปัจจุบันครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ จากผลการประชุมเพื่อตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาตำบลเขื่อนฯ (เรื่องรับที่ ๖๙๕/๒๕๖๐) ปรากฏว่า พื้นที่ที่เกินออกไปจากที่ตรวจสอบในเบื้องต้น นั้น ยังคงอยู่ในแนวเขตที่ได้เคยออกประกาศกำหนดเขตสำรวจเพื่อการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายฉบับเดิม การตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ในเรื่องนี้ จึงยังไม่เกิดปัญหาที่ต้องแก้ไขในขณะนี้

ผลการตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา

สำหรับการแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกาฯ นั้น เป็นไปตามแนวทางการประชุมร่วมกัน ดังนั้นในบันทึกความเห็นเบื้องต้น จึงระบุเหตุผลของการแก้ไขในแต่ละส่วน เช่น ชื่อร่างพระราชกฤษฎีกาฯ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างฯ ร่างมาตรา ๑ ฯลฯ ว่า

“...แก้ไขรูปแบบ ...ให้เป็นไปตามแนวทางการตรวจพิจารณาตามที่ผู้อำนวยการกองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (...ฯ) ให้แนวทาง”

ซึ่ง ผอ. กองกฎหมายฯ เห็นว่าการวางแบบดังกล่าวเป็นการประชุมร่วมกัน จึงได้แก้ไขข้อความดังกล่าว เป็น

“...แก้ไขรูปแบบ ...ให้เป็นไปตามแนวทางการตรวจพิจารณาตามที่ผู้อำนวยการกองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (...ฯ) ให้แนวทางร่วมกัน”

ทั้งนี้ รูปแบบของร่างพระราชกฤษฎีกาฯ อยู่ระหว่างการพิจารณาโดยรองเลขาธิการฯ หากรองเลขาธิการฯ วางแนวทางอย่างไร ก็ต้องปรับเปลี่ยนผู้วางแนวทางไปตามข้อเท็จจริง

แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา

สำหรับการแก้ไขแผนที่ท้ายฯ ได้ใช้วิธีการตรวจตามปกติทั่วไป เพียงแต่มีประเด็นปัญหาที่พบในขณะนี้ ๓ เรื่อง ได้แก่

(๑) แนวเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ที่จะตรวจพิจารณาตรงตามแนวเขตที่ได้เคยออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยฯ แต่ที่แนวเขตนั้นไปปรากฏในเขตการปกครองอื่นซึ่งไม่ตรงกับท้องที่ที่ระบุในร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ทำให้มีประเด็นว่า แนวเขตสำรวจที่ดินที่อยู่ในท้องที่อื่น จะถือว่าถูกต้องและเป็นไปตามมติคณะกรรมการจัดรูปที่ดินที่มีมติให้อยู่เฉพาะท้องที่นั้นหรือไม่ ทั้งนี้ กรมชลประทานตรวจสอบแผนที่ด้วยระบบ GIS Base Map แล้วปรากฏว่าแนวเขตการปกครองในแผนที่ท้ายผิดพลาด เป็นผลให้แนวเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินไปปรากฏในท้องที่อื่น ดังนั้น ประเด็นนี้จึงยังไม่มีปัญหาทางกฎหมาย แต่ทำให้ผู้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ต้องตระหนักถึงการตรวจสอบแนวเขตการปกครองให้ถูกต้องด้วย

(๒) แนวเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกาฯ บางฉบับ เป็นการแยกแนวเขตสำรวจการจัดรูปตามประกาศกระทรวง

เกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยฯ ฉบับเดียว ออกเป็นร่างพระราชกฤษฎีกาฯ หลายฉบับ การแยกดังกล่าวทำให้เกิดประเด็นความซ้ำซ้อนในการตราพระราชกฤษฎีกาฯ เพราะทำให้มีพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับทั้งที่มีเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินในบริเวณใกล้เคียงกัน และอาจทำให้มีร่างพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับที่มีชื่อเดียวกัน ซึ่งจะทำให้เมื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายอาจสร้างความสับสนทั้งแก่ประชาชนและผู้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าแนวเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินในแต่ละบริเวณนั้นเป็นผลมาจากกฎหมายฉบับใด

เมื่อประชุมร่วมกับผู้แทนกรมชลประทานแล้ว ปรากฏเหตุผลของการแยกเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินออกเป็นหลายเขตว่า เพื่อให้แยกพระราชกฤษฎีกาฯ ออกเป็นไปตามแต่ละโครงการที่จะดำเนินการจริง และสุดท้ายผู้แทนกรมชลประทานไม่ขัดข้องที่จะนำแนวเขตในบริเวณที่ใกล้เคียงกันมากำหนดไว้ในแผนที่ฉบับเดียว ดังนั้นจึงได้ทำการเสนอให้มีการรวมร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ที่มีแนวเขตสำรวจที่ใกล้เคียงกันและอยู่ในท้องที่เดียวกัน เป็นร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับเดียว ซึ่งอยู่ระหว่างจัดทำบันทึกเรื่องพิจารณาเสร็จเพื่อวางแนวทางปฏิบัติต่อไป (ร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ตำบลท้อแท้ฯ)

(๓) เครื่องหมายแผนที่ ผอ. ฝ่ายกฎหมายฯ มีข้อสังเกตให้ตัดเครื่องหมาย “แนวสายส่งไฟฟ้าศักดิ์สูง”

ในการประชุม ผู้แทน
กรมชลประทานขอให้คงเครื่องหมาย
ดังกล่าวไว้ เนื่องจากเป็นเครื่องหมาย
ที่จะแสดงให้เห็นว่าพื้นที่บริเวณใด
ที่ถูกรอนสิทธิอันเนื่องมาจากมีแนว
สายไฟฟ้าพาดผ่าน และพื้นที่เหล่านี้
มักจะได้รับจัดแปลงที่ดินให้เป็นของเจ้า
ของเดิม โดยจะไม่นำไปจัดให้บุคคลอื่น
เพราะเจ้าของเดิมได้รับค่าทดแทน
การจากถูกรอนสิทธิไปก่อนแล้ว
หากนำพื้นที่นั้นไปให้บุคคลอื่น
อาจมีปัญหาการจ่ายเงินค่าทดแทน
จากการมีแนวสายไฟฟ้านั้น

coming soon >>>

- >> การทำบันทึกความเห็นเบื้องต้น
- >> การนัดประชุม และประเด็นการ
ประชุม
- >> การทำบันทึกเรื่องพิจารณาเสร็จ