

บันทึก

เรื่อง อำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน
ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518
และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กส.1204/55218 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2524 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว แต่ยังมีได้ถอนสภาพโดยกรมป่าไม้ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ ส.ป.ก.เข้าดำเนินการ ในการนี้ ส.ป.ก.ได้จัดทำโครงการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวส่วนหนึ่งโดยเสนอขอกู้เงินจากธนาคารโลก แต่ยังมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของ ส.ป.ก.ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวอยู่ ซึ่งธนาคารโลกได้ยกขึ้นมาเป็นสาระสำคัญในการเจรจาขอกู้เงินรายนี้ว่า ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 26 (3) ส.ป.ก.จะมีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้อาวุธได้หรือไม่ ดังนั้น จึงขอให้มีการตีความโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสียก่อนการเจรจาขอกู้เงิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือปัญหาดังต่อไปนี้

1. ส.ป.ก.มีอำนาจในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินดังกล่าวข้างต้นตามมาตรา 26 (3)¹ ประกอบกับบทนิยามคำว่า"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" และคำว่า"ที่ดินของรัฐ" ในมาตรา 4² แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 หรือไม่

¹ มาตรา 26 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(2) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ในกรณีที่ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไป ให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็นโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2. หาก ส.ป.ก.ไม่มีอำนาจตาม 1. ส.ป.ก.จะมีอำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น มาตรา 16³ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 หรือบทกฎหมายอื่นได้หรือไม่

3. หากไม่มีบทกฎหมายให้อำนาจ ส.ป.ก.ดำเนินการ จะเป็นไปได้หรือไม่ ที่ ส.ป.ก.จะดำเนินการโดยอาศัยอำนาจและนโยบายของฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5)ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน และกรมส่งเสริมสหกรณ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

(1) สำหรับปัญหาประการแรกนั้น เห็นว่า ส.ป.ก.ไม่มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของ มาตรา 26 (3)⁴ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 บทนิยามคำว่า"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" และคำว่า"ที่ดินของรัฐ" ในมาตรา 4⁵ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูป

(3) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้าง ว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาจตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

² มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายความว่า การปรับปรุง เกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

"ที่ดินของรัฐ" หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

³ มาตรา 16 อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลา และตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต

ถ้าการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามวรรคหนึ่งเป็นการอนุญาตแก่บุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการใด ๆ เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่หรือให้ขุดดินขาวหรือทำการระเบิดและข่อยหินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้รับอนุญาตนั้นได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัติ สำหรับแร่ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

⁴ โปรดดูเชิงอรรถที่ (1)

⁵ โปรดดูเชิงอรรถที่ (2)

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ไม่ได้ให้อำนาจส.ป.ก.ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

(2) สำหรับปัญหาประการที่สอง เห็นว่า อำนาจของ ส.ป.ก.ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีบัญญัติไว้แล้วโดยตรงในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ฉะนั้น จึงใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น มาตรา 16⁶ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 หรือบทกฎหมายอื่นไม่ได้ และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีลักษณะต่อเนื่องหรือเป็นการถาวร ไม่ใช่เรื่องชั่วคราวดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

(3) สำหรับปัญหาประการที่สามนั้น เห็นว่า เรื่องนี้ มีบทกฎหมายให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อยู่แล้ว คือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 หากดำเนินการตามบทกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ ก็ไม่อาจดำเนินการโดยอาศัยอำนาจและนโยบายของฝ่ายบริหารได้

เรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) เห็นว่าหากจะดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนให้เป็นที่ดินอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 7⁷ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เสียก่อน เมื่อเพิกถอนแล้ว ก็ย่อมดำเนินการได้ตามมาตรา 26 (3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เพราะที่นั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

⁶ โปรดดูเชิงอรรถที่ (3)

⁷ มาตรา 7 การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนบางส่วน ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม 2524.