

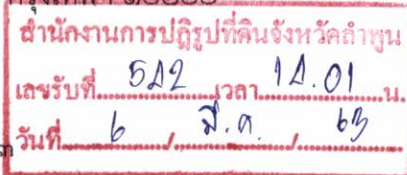
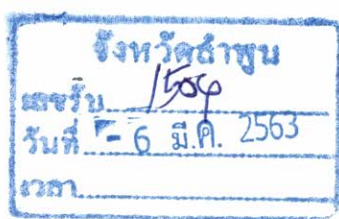
ด่วนที่สุด

ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๑๕๐๒



สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓



เรื่อง สรุปรสาระสำคัญตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๒๔/๒๕๖๓

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ลำพูน

ด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ทราบผลการพิจารณาข้อหาหรือของกรมป่าไม้ กรณีข้อหาหรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวและมีความเห็นตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๒๔/๒๕๖๓ เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ส.ป.ก. จึงขอความอนุเคราะห์ผู้ว่าราชการจังหวัดโปรดแจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบสรุปรสาระสำคัญของความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๒๔/๒๕๖๓ เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำแนกตามประเด็นข้อหาหรือของกรมป่าไม้ รวม ๖ ประเด็น ดังนี้

๑. ประเด็นที่ ๑ : ข้อหาหรือเกี่ยวกับการพิจารณาว่า “ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ” จะหมายถึงการได้รับใบอนุญาตหรือเอกสารอย่างหนึ่งอย่างใดและจากทางราชการประเภทใด อันจะถือว่าเป็นไปตามกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๒๐๓/๒๕๓๖ ไว้ว่า ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ มิใช่ผู้บุกรุกและไม่ต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า “ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ” ในเรื่องเสร็จที่ ๒๐๓/๒๕๓๖ หมายถึง “เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรซึ่งได้รับการจัดที่ดินโดยการเช่า หรือเช่าซื้อ ให้เข้าทำประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือบุคคลอื่นซึ่งได้รับการจัดที่ดินโดยการเช่า หรือเช่าซื้อ ให้เข้าทำประโยชน์ในกิจการอื่นอันเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘” ส่วนการจะพิจารณาว่า “ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ” จะหมายถึงการได้รับใบอนุญาตหรือเอกสารอย่างหนึ่งอย่างใดจากทางราชการประเภทใดนั้น ต้องพิจารณาตามบทบัญญัติและรายละเอียดที่กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ แต่ละฉบับกำหนดไว้เป็นรายกรณี

๒. ประเด็นที่ ๒ : ข้อหาหรือเกี่ยวกับการพิจารณาว่า การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะเกิดขึ้นเมื่อใด และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๑๘๗/๒๕๕๔ จะมีผลของกฎหมายอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรี

/ได้มีมติ...

ได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย ซึ่งหมายถึง เมื่อ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนของป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาฯ ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่แน่นอนแล้วตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที ทั้งนี้ การเพิกถอนจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติจะมีผลเฉพาะแปลงที่ดินในส่วนของป่าสงวนแห่งชาติที่ ส.ป.ก. ได้เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้วเท่านั้น มิใช่เพิกถอนพื้นที่ทั้งหมดของป่าสงวนแห่งชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมอบให้ ส.ป.ก. สำหรับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๑๘๘/๒๕๕๘ นั้น สรุปความได้ว่า พระราชกฤษฎีกาฯ ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม จนกว่าจะได้มีการส่งมอบพื้นที่ให้แก่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อดำเนินการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดต่อไป บทบัญญัตินี้จึงมุ่งหมายให้ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่านั้นและจัดสรรให้ผู้ได้รับอนุญาตก่อน จึงจะถือเป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ กรณีจึงเป็นแนวทางเดียวกันกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ข้างต้น

๓. ประเด็นที่ ๓ : ข้อหาหรือเกี่ยวกับการผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กรณีที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ที่มีราษฎรครอบครองอยู่ให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อให้ราษฎรได้เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติแปลงนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไม่มีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินดังกล่าวจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติในทันที ดังนั้น การจะบังคับใช้หรือผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในพื้นที่ดังกล่าวจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินนั้น ๆ ประกอบด้วย ดังนี้

๓.๑ หากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินยังไม่มีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินดังกล่าวยังคงมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติและอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าสงวนฯ และกรณีการทำไม้หวงห้ามและเก็บหาของป่าหวงห้ามในที่ดินยังคงอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย

๓.๒ หากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว แต่โดยที่ที่ดินของ ส.ป.ก. ในส่วนที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นยังคงมีสถานะเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ดังนั้น ที่ดินจึงยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ด้วยเท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๔. ประเด็นที่ ๔ : ข้อหาหรือเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และหน่วยงานหลักผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ที่เกิดขึ้นในเขตปฏิรูปที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ต่างมีหน้าที่และอำนาจดูแลรักษาที่ดินป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมร่วมกันตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ดังนี้

๔.๑ มาตรา ๒๖ วรรคสอง ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวสามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม ซึ่งรวมถึงการเข้าไปสำรวจรังวัด ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลัก ขุดดิน ทำร่องแนวต่าง ๆ และตัดรานกิ่งไม้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ โดยไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนฯ มิได้เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่จับกุม ปรามปรามผู้บุกรุกหรือยึดถือครอบครองที่ดินป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ จึงไม่มีอำนาจจับกุมปรามปรามผู้บุกรุกที่ดินป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน

๔.๒ การดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาและเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ เพื่อนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และการป้องกันการกระทำใด ๆ ที่เป็นผลร้ายต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว เป็นหน้าที่และอำนาจของ ส.ป.ก. เมื่อมีผู้บุกรุก เข้าไปยึดถือ ครอบครอง หรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดินซึ่ง ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมาย ย่อมกระทบสิทธิของ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินไปปฏิรูปที่ดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ ส.ป.ก. จึงเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดและมีสิทธิกล่าวโทษผู้กระทำความผิดเพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมายได้

๔.๓ เมื่อที่ดินของ ส.ป.ก. ในส่วนที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมาย ที่ดินนั้นยังมีสถานะเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ กรมป่าไม้ยังคงมีหน้าที่และอำนาจในการดูแลรักษา ที่ดินที่เป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และหากเป็นกรณีที่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้นำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่กฎหมายกำหนด ก็เป็นหน้าที่และอำนาจของกรมป่าไม้ในการดูแล รักษาที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นด้วยเช่นกัน

๕. ประเด็นที่ ๕ : ข้อหารื้อเกี่ยวกับผลการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ กรณีที่พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และกรมป่าไม้ได้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ ส.ป.ก. แล้วตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ มติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ (ถูกยกเลิกโดยมติเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๘) และมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ใช้บังคับก่อน มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ จะมีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินเฉพาะแปลง ที่ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่พิจารณาได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ข้างต้นเป็นการอนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว และ ปรากฏว่านับแต่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ และ ส.ป.ก. ได้รับมอบที่ดินในเขตป่าสงวน แห่งชาติจากกรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วนั้น ส.ป.ก. ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังกล่าวครบถ้วนตามองค์ประกอบสองประการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ (๔) ตามแนวทางที่ได้พิจารณา ในประเด็นที่ ๒ ข้างต้นแล้ว

๖. ประเด็นที่ ๖ : ข้อหารื้อเกี่ยวกับสถานะของพระราชกฤษฎีกาฯ กับเขตที่ได้จำแนกไว้ เป็นประเภทเกษตรกรรมที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไม่เป็นเขตที่ได้ จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าสำรวจรังวัดฯ และให้อำนาจ

แก่ ส.ป.ก. ในการจัดซื้อที่ดินของเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน อีกทั้งกรมป่าไม้ชี้แจงว่ายังไม่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้เขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ กรณีจึงมีอาจถือได้ว่าเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหรือมีสถานะเช่นเดียวกับเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิชิต พิชัยกุล)

รองเลขาธิการปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักกฎหมาย

โทร./โทรสาร ๐-๒๒๘๑-๒๙๐๔

☐ ผทป.	☐ เพื่อทราบ/ถือปฏิบัติ
☐ กกง.	☐ เขียนเพื่อทราบ
☐ กยป.	☐ ร่วมประชุม/ลงนัด
☐ กกช.	☐ เพื่อพิจารณาคำเนินการ
☐ กกม.	☐

(นายณัฐพล ชัยชนะ)
 นิติกรชำนาญการ รักษาการแทน
 ปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูน