

ลำดับที่ 28.

หารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ
ป่าไม้ พ.ศ.2484 ในเขตปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

1. ที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์และได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์เช่า หรือเช่าซื้อไปแล้ว เฉพาะส่วนที่ยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกิจการที่ ส.ป.ก. ได้อนุญาตไว้
2. ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในส่วนที่ ส.ป.ก. ยังมิได้จัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ยังคงสภาพเป็นป่าตามความหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยป่าไม้อยู่

(28) 514

๘.36 ท

11/11/36

ส.ป.ก.
รับที่ ๖๖๖
วันที่ 20 ส.ค. 2536
เวลา 16.00

ที่ นร 0601/1369

514A.DOC

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ทำข้างวังหน้า กรุงเทพฯ 10200

กลุ่มงานวิชาการ
เลขที่รับ 1151
วันที่ 22.10.36
เวลา 15.05

๑๐ ธันวาคม 2536

กองนิติการ
เลขที่ 1087
วันที่ 21.10.36
เวลา

เรื่อง ทารื้อปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในเขตปฏิรูปที่ดิน

เรียน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

- อ้างถึง (1) หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ 1204/7229 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2536
- (2) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร 0601/ป 8249 ลงวันที่ 22 กันยายน 2536

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึก เรื่อง ทารื้อปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามหนังสือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ส.ป.ก.) ที่อ้างถึง (1) ส.ป.ก. ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมว่า

- (1) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ทั้งในกรณีที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว และยังไม่มียังหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก. ได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่าหรือเช่าซื้อแล้ว ยังมีสภาพเป็นป่าตามความหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่
- (2) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ และยังไม่มียังหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในส่วนที่ ส.ป.ก. ยังมิได้จัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร มีสภาพเป็นป่าตามความหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่

3

28.1

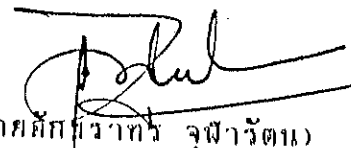
ในการพิจารณาเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ
ที่อ้างถึง (2) ขอให้ ส.ป.ก. จัดส่งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว
ถึงความแข็งแรงอยู่แล้ว นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า สำหรับข้อหาหรือตาม (1) ที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์
และได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร เข้าทำประโยชน์
เช่าหรือเช่าซื้อไปแล้ว เฉพาะส่วนที่ยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ยังคงอยู่ภายใต้บังคับ
กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกิจการที่ ส.ป.ก. ได้อนุญาตไว้
กล่าวคือ ถ้าที่ดินนั้นยังมีไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามขึ้นอยู่ ผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวก็
จะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ก่อนทำการตัดฟันไม้หรือ
เก็บหาของป่า ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เคย
ให้ความเห็นไว้ ส่วนข้อหาหรือตาม (2) เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นป่าตามความหมาย
ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยป่าไม้อยู่

รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ได้เสนอมาพร้อมหนังสือนี้
และในการพิจารณาเรื่องนี้ มีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกร และกรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจง
ข้อเท็จจริง อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ


(นายศักดิ์ราช จุฬารัตน)
รองเลขาธิการฯ


(นายศักดิ์ราช จุฬารัตน)


(นายศักดิ์ราช จุฬารัตน) 6

ผู้ช่วยราชเลขาธิการกฤษฎีกาปฏิรูปที่ดิน

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม

โทร. 2220206-9

โทรสาร 2241401

2263611-2

6627 กนย
คส

2060.36
15/11/2556
(นายอรรถสิทธิ์ ธีระธรรม)
หัวหน้าฝ่ายกฎหมาย
22 ธ.ค. 56

15/11/2556
15/11/2556
15/11/2556

21/10/56
(นายคำจร พุ่มสวัสดิ์)
ผู้อำนวยการกองนิติการ

บันทึก

เรื่อง ทารื้อปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้
พุทธศักราช 2484 ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ ที่ กษ 1204/7229 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2536 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้ให้ความเห็นในปัญหา ข้อกฎหมายตามที่กรมป่าไม้ทारी¹ กรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 สรุปได้ว่า เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร หรือบุคคลอื่นซึ่งได้รับการจัดที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 30² แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะให้เข้าทำ ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จึงมิใช่ผู้บุกรุก ถ้าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์

+-----+
¹ บันทึก เรื่อง ทารื้อปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช 2484

² มาตรา 30 บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก.ได้มาให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าว ต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลใน ครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรม เลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลใน ครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

(มีต่อหน้าถัดไป)

ยังมีสภาพเป็นป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก็มีอำนาจหน้าที่ในการ

+-----+

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 2)

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกรและเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดให้มีการโอนสิทธิในที่ดิน ก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่าในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก.ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนดเมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. 2510 ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก.ดำเนินการได้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดเฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดที่ดินหรือสิ่งสาธารณูปโภคให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อให้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(มีต่อหน้าถัดไป)

ดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินนั้น ๆ เพื่อคุ้มครองป่าไม้เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ในการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ข้างต้น ซึ่งในการประกอบเกษตรกรรมนั้นย่อมจะต้องมีการแผ้วถางป่าเพื่อเตรียมพื้นที่ ดังนั้น บุคคลที่กล่าวข้างต้นจึงไม่ต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่ถ้าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์มีไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามขึ้นอยู่การตัดฟันหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน นั้น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ส.ป.ก.)พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 36 ทวิ³ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ บัญญัติให้บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เพื่อให้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมทั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ คำว่า "กรรมสิทธิ์" ตามมาตรานี้ เจตนารมณ์ของกฎหมายมิได้มุ่งหมายให้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อควบคุมดูแลรักษาทรัพย์สินในฐานะตัวแทนรัฐบาล แต่มุ่งหมายให้นำไปจัดให้เข้าทำประโยชน์ เช่า เช่าซื้อ และโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินต่อไป การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของ ส.ป.ก. จึงเป็นการที่หน่วยงานรัฐถือกรรมสิทธิ์อย่างเอกฉันท์และตรงกับคำว่า "กรรมสิทธิ์"

+-----+

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 2)

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรา 36 ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

³ มาตรา 36 ทวิ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อให้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ

ตามมาตรา 3⁴ (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติให้บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่นด้วย ดังนั้น ที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์จึงไม่อยู่ในความหมายคำว่า "ป่า" ตามมาตรา 4⁵ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ซึ่งกำหนดความหมายไว้ว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ในทางปฏิบัติ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ กรมที่ดินมีขีดความสามารถที่จะดำเนินการให้ได้ปีละประมาณไม่เกิน 200,000 ไร่ ที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์จึงมีทั้งที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วส่วนหนึ่ง และยังไม่มียังหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน อีกส่วนหนึ่ง จึงทำให้มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานภาพที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์อันอาจส่งผลกระทบถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการอื่นด้วย ดังนั้น ส.ป.ก. จึงขอหารือดังนี้

1. ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ทั้งในกรณีที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว และยังไม่มียังหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก. ได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่าหรือเช่าซื้อแล้ว ยังมีสภาพเป็นป่าตามความหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่

2. ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ และยังไม่มียังหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในส่วนที่ ส.ป.ก. ยังมิได้จัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร มีสภาพเป็นป่าตามความหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่

+-----+

⁴ มาตรา 3 บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

⁵ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

(1) "ป่า" หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณาข้อหาหรือข้ออ้างตันโดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมชี้แจงว่า ขณะนี้ที่ดินที่สภาพของที่ดินอาจส่งผลกระทบถึงการปฏิบัติงานของหน่วยราชการอื่น คือ ที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งในกรณีที่ดินซึ่ง ส.ป.ก. ได้จัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เข้าหรือเข้าซื้อแล้ว และที่ดินที่ยังมิได้จัดให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) มีความเห็นว่า คำว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"^๖ ตามที่กำหนดในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มีวัตถุประสงค์เป็นการจัดระบบเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐได้จากการจัดซื้อ เว้นคืนหรือโดยประการอื่นใด มาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เข้า หรือเข้าซื้อ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา 30⁷ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และรัฐได้มอบหมายให้ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น กรณีจึงเห็นได้ว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร ทำนองเดียวกับนิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

-----+
^๖ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เข้าซื้อ เข้าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

⁷ โปรดดูเชิงอรรถที่ 2, ข้างต้น

หรือการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั่นเอง การที่มาตรา 36 ทวิ⁸ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือสิทธิในที่ดินดังกล่าวเพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งหมายจะให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไปซึ่งเจ้าของทรัพย์สินมีอำนาจใช้สอยจำหน่าย หรือดำเนินการใด ๆ ต่อทรัพย์สินนั้นตามที่มาตรา 1336⁹ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ นอกจากนี้ การถือกรรมสิทธิ์ตามนัยมาตรา 36 ทวิข้างต้นไม่อาจถือเป็นการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 3 (2)¹⁰ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่นกัน เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่บุคคลได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาโดยการจัดที่ดินของรัฐ บุคคลในกรณีนี้จึงหมายถึงผู้ซึ่งได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐหรือผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ และสำหรับคำว่า "บุคคล" ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้¹¹นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)ได้เคยให้ความเห็น¹² ไว้แล้วว่า หมายถึง บุคคลที่เป็นเอกชน มิใช่หมายถึงหน่วยงานของรัฐหรือถ้าเป็นหน่วยงานของรัฐก็ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชน โดยกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของที่ดินหรือได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลก็ถือว่าเป็นเรื่องรัฐได้ที่ดินมา มิใช่เป็นเรื่องบุคคลได้มาตามนัยมาตรา 4 (1) ดังนั้น การถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. จึงมิใช่เป็นกรณีที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดินตามนัยมาตรา 4 (1)¹² แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ด้วย เท่าที่ไม่ขัดต่อ

⁸ โปรดดูเชิงอรรถที่ 3, ข้างต้น

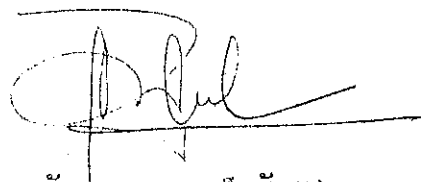
⁹ มาตรา 1336 ภายใบบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

¹⁰ โปรดดูเชิงอรรถที่ 4, ข้างต้น

¹¹ บัญชี เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ

¹² โปรดดูเชิงอรรถที่ 5, ข้างต้น

วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ที่เคยให้ความเห็น¹³ ไว้ว่า ถ้าที่ดินยังมีสภาพเป็นป่าและมีไม้หวงห้ามหรือของป่าขึ้นอยู่ในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้อ่านาเจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดิน ดังกล่าวในส่วนกิจการอื่นเกี่ยวกับการป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามหรือการขอขึ้นทะเบียนที่ดิน ดังนั้น สำหรับข้อหาหรือตาม 1. นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เห็นว่า ที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์และได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยจัดให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร เข้าทำประโยชน์ เข้าหรือเข้าซื้อไปแล้ว เฉพาะส่วนที่ยังไม่มี หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เท่าที่ไม่ขัดต่อ วัตถุประสงค์ของกิจการที่ ส.ป.ก. ได้อนุญาตไว้ กล่าวคือ ถ้าที่ดินนั้นยังมีไม้หวงห้าม หรือของป่าหวงห้ามขึ้นอยู่ ผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวก็ต้องขออนุญาตต่อนักงาน เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ก่อนทำการตัดฟันไม้หรือเก็บหาของป่า ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เคยให้ความเห็น¹⁴ ไว้ ส่วนข้อหาหรือตาม 2. ซึ่งเป็นกรณีที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์แต่ยังมิได้จัดให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร เข้าทำประโยชน์ เข้าหรือเข้าซื้อนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นป่าตามความหมาย ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยป่าไม้



(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม 2536

+-----+

¹³ โปรดดูเชิงอรรถที่ 11, ข้างต้น

¹⁴ โปรดดูเชิงอรรถที่ 1, ข้างต้น

เรื่อง 824/2536
แผนที่ 434
ตำแหน่งกรรมการ
ตำแหน่งเลขาธิการ



พ.ร.
ค.ม.ค.

วันที่รับเรื่อง	วันที่ 23/11/36
วันที่	24/11/36
เวลา	11.20 น.

ที่ กษ 1204/ 1229

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ 10200

23 สิงหาคม 2536

เรื่อง ทหารเรือขออนุญาตขุดลอกการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
ในเขตปฏิรูปที่ดิน

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิ่งที่ส่งมาด้วย มติที่ 1 เรื่อง ทหารเรือขออนุญาตขุดลอกการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าไม้
พุทธศักราช 2484

ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นในมติขออนุญาตขุดลอกการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 สรุปได้ว่าเกษตรกรรมหรือสถาบันเกษตรกรรม หรือบุคคลอื่นซึ่งได้รับการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จึงมิใช่ผู้บุกรุก ถ้าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ยังมีสภาพเป็นป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ก็มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินนั้น ๆ เพื่อคุ้มครองป่าไม้เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ในการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ข้างต้น ซึ่งในการประกอบเกษตรกรรมนั้นย่อมจะต้องมีการแผ้วถางป่าเพื่อเตรียมพื้นที่ ดังนั้น บุคคลที่กล่าวข้างต้นจึงไม่ต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตาม มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ แต่หากที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์มีไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามขึ้นอยู่การตัดฟันหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ บัญญัติให้บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เพื่อใช้ใน

/ การปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ คำว่า "กรรมสิทธิ์" ตามมาตรา ๓ เจตนารมณ์ของกฎหมายมิได้มุ่งหมายให้ถือกรรมสิทธิ์ เพื่อควบคุมดูแลรักษาทรัพย์สินในฐานะตัวแทนรัฐบาล แต่มุ่งหมายให้นำไปจัดให้เช่าทำ ประโยชน์ เช่า เช่าซื้อ และโอนกรรมสิทธิ์ ให้แก่ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินต่อไป การถือ กรรมสิทธิ์ในที่ดินของ ส.ป.ก. จึงเป็นการที่หน่วยงานรัฐถือกรรมสิทธิ์อย่างเอกชน และตรงกับคำว่า "กรรมสิทธิ์" ตามมาตรา 3(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติ ให้บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่นด้วย ดังนั้น ที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์จึงไม่อยู่ในความหมายคำว่า "ป่า" ตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติป่าไม้ ซึ่งกำหนดไว้หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตาม กฎหมายที่ดิน

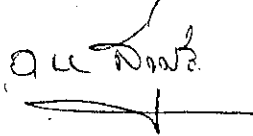
ในทางปฏิบัติ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ กรมที่ดินมีขีดความสามารถที่จะดำเนินการให้ได้ปีละ ประมาณไม่เกิน 200,000 ไร่ ที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์จึงมีทั้งที่ดินที่มีหนังสือแสดง- สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วส่วนหนึ่ง และยังไม่ มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน อีกส่วนหนึ่ง จึงทำให้มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะภาพที่ดิน ที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์อันอาจส่งผลกระทบถึงการปฏิบัติงานของหน่วยราชการอื่นด้วย ดังนั้น จึงใคร่ขอเรียนหารือ ดังนี้

๑. ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ทั้งในกรณีที่มีหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว และยังไม่ มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก. ได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยจัดให้เกษตรกรหรือ สถาบันเกษตรกร เข้าทำประโยชน์ เช่าหรือเช่าซื้อแล้ว ยังมีสภาพเป็นป่าตามความหมาย ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ หรือไม่

2. ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก.ถือกรรมสิทธิ์ และยังมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในส่วนที่ ส.ป.ก.ยังมิได้จัดให้แก่เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร มีสภาพเป็นป่าตามความหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้อหรือไม่

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นายदनัย สุขศรี)

รองเลขาธิการ ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการ
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ส่ง ก.ร.ก. คณะที่.....


25 / 3.1.36

กองนิติการ

โทร. 2812971

โทรสาร 2810815

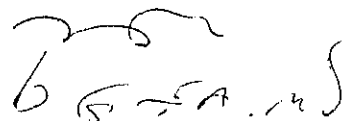
เรียน เลขาธิการฯ (ผ่านเลขานุการกรม)

เพื่อโปรดพิจารณา ส่ง ครังนี้ตามเรื่องสืบเนื่องการพิจารณา

จาก ก.ร.ก. คณะที่ 7 1200/3555 203/36

ส่ง
24 3.1.36




6 5-5A.145