

บันทึก

เรื่อง อำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการ
ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (การตีความ
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘
และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กส.๑๒๐๔/๕๕๒๑๘ ลง
วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ในเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว แต่ยังมีได้ตอนสภาพโดยกรมป่าไม้
ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ ส.ป.ก.เข้าดำเนินการ ใน
การนี้ ส.ป.ก.ได้จัดทำโครงการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวส่วนหนึ่งโดยเสนอขอกู้เงินจากธนาคารโลก แต่
ยังมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของ ส.ป.ก.ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวอยู่ ซึ่งธนาคารโลกได้ยกขึ้นมาเป็นสาระสำคัญในการเจรจาขอกู้เงินราย
นี้ว่า ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ (๓) ส.ป.ก.
จะมีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้
ถาวรได้หรือไม่ ดังนั้น จึงขอให้มีการตีความโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสียก่อนการ
เจรจาขอกู้เงิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือปัญหาดังต่อไปนี้

๑. ส.ป.ก.มีอำนาจในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินดังกล่าว
ข้างต้นตามมาตรา ๒๖ (๓)^๑ ประกอบกับบทนิยามคำว่า”การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” และ

^๑ มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้
ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
ก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้
ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว
ก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับที่ดินดังกล่าว โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดิน
นั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อ
ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.
มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ในกรณีที่ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไปให้
คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็นโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

คำว่า”ที่ดินของรัฐ” ในมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

๒. หาก ส.ป.ก.ไม่มีอำนาจตาม ๑. ส.ป.ก.จะมีอำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น มาตรา ๑๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือบทกฎหมายอื่นได้หรือไม่

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

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน และกรมส่งเสริมสหกรณ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับปัญหาประการแรกนั้น เห็นว่า ส.ป.ก.ไม่มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๖ (๓)^๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเช่าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

^๓ มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลา และตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต

ถ้าการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามวรรคหนึ่ง เป็นการอนุญาตแก่บุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการใด ๆ เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่หรือให้ชุดดินขาวหรือทำการระเบิดและย่อยหินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้รับอนุญาตนั้นได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัติ สำหรับแร่ดินขาว หรือหินแล้วแต่กรณี

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

บทนิยามคำว่า”การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” และคำว่า”ที่ดินของรัฐ” ในมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้ให้อำนาจส.ป.ก.ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

(๒) สำหรับปัญหาประการที่สอง เห็นว่า อำนาจของ ส.ป.ก.ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีบัญญัติไว้แล้วโดยตรงในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ฉะนั้น จึงใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น มาตรา ๑๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือบทกฎหมายอื่นไม่ได้ และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีลักษณะต่อเนื่องหรือเป็นการถาวร ไม่ใช่เรื่องชั่วคราวดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

(๓) สำหรับปัญหาประการที่สามนั้น เห็นว่า เรื่องนี้ มีบทกฎหมายให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อยู่แล้ว คือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หากดำเนินการตามบทกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ ก็ไม่อาจดำเนินการโดยอาศัยอำนาจและนโยบายของฝ่ายบริหารได้

เรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่าหากจะดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนให้เป็นที่ดินอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๗^๗ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เสียก่อนเมื่อเพิกถอนแล้ว ก็ย่อมดำเนินการได้ตามมาตรา ๒๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพราะที่นั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๒๔

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^๗ มาตรา ๗ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนบางส่วน ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวง