

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายในฐานะนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๖๑๐.๒/๑๙๕๕๑ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมป่าไม้มีความประสงค์จะยกเลิกระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า และการโอนทะเบียนสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และใช้ระเบียบใหม่แทน โดยเปลี่ยนหลักการจากเดิมการขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าให้ยื่นคำขออนุญาตนายอำเภอท้องที่เพื่อเสนอนายทะเบียน โดยก่อนที่จะเสนอนายทะเบียน เจ้าหน้าที่ของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะทำการตรวจสอบสถานที่ตั้งและสภาพที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนสวนป่าแล้วเสนอนายทะเบียนเพื่อพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับขึ้นทะเบียนสวนป่า โดยร่างระเบียบใหม่ขอแก้ไขให้ยื่นคำขออนุญาตผู้อำนวยการสำนักงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องที่ หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้มอบหมาย เพื่อเสนอนายทะเบียน โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้เป็นผู้ตรวจสอบสถานที่ตั้งและสภาพที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนสวนป่าแล้วเสนอนายทะเบียนพิจารณาต่อไป

กรมป่าไม้จึงหาหรือว่า การกำหนดให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าและคำขออื่นที่เกี่ยวกับการทำสวนป่าต่อผู้อำนวยการสำนักงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องที่ ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางของกรมป่าไม้แต่มีสำนักงานตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานรับคำขอเพื่อเสนอนายทะเบียนจะกระทำได้หรือไม่ เป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ ที่ให้ยื่นคำขออนุญาตนายทะเบียน และขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมป่าไม้โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ปัจจุบันอำนาจในการสั่งรับหรือไม่รับขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นอำนาจของนายทะเบียน โดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ บัญญัติให้การยื่นคำขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าให้ยื่นต่อนายทะเบียน และมาตรา ๓ บัญญัติให้ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครผู้ที่เป็นนายทะเบียนคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย โดยกระบวนการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า และการโอนทะเบียนสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติสวนป่าฯ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง หรือผู้ใช้สิทธิประโยชน์ในที่ดินที่ประสงค์จะใช้ที่ดินทำสวนป่าเพื่อปลูกป่าเพื่อการค้า สำหรับท้องที่จังหวัดอื่น ให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็น

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๗/๖๔ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอที่ดินนั้นตั้งอยู่เพื่อเสนอต่อนายทะเบียน เมื่อได้รับคำขอขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนายทะเบียนจะสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสวนป่า ที่เป็นบุคลากรในราชการส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบ สถานที่ตั้งและสภาพที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า แล้วเสนอความเห็นให้นายทะเบียนพิจารณา สั่งรับหรือไม่รับขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า แต่เนื่องจากบุคลากรในราชการส่วนภูมิภาคมีจำนวน ไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าและการดำเนินการอื่นใด ที่เกี่ยวข้องกับการทำสวนป่าเป็นไปด้วยความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ กรมป่าไม้จึงประสงค์ จะแก้ไขระเบียบต่าง ๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติสวนป่า เพื่อให้สามารถใช้บุคลากร ในราชการส่วนกลางของกรมป่าไม้ไปปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงได้ยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบฉบับเดิม โดยในส่วนของการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า ได้กำหนดให้การยื่นคำขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า สำหรับจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครให้ยื่นคำขอต่อผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่ห้องที่หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้มอบหมายเพื่อเสนอต่อนายทะเบียน และให้อำนาจนายทะเบียน ซึ่งก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ กรมป่าไม้ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสวนป่า ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง ของเอกสารหลักฐาน ตรวจสอบสถานที่ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อเสนอต่อนายทะเบียนประกอบการ พิจารณาสั่งรับหรือไม่รับคำขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า แต่โดยที่ผู้อำนวยการสำนักจัดการ ทรัพยากรป่าไม้ที่ห้องที่และพนักงานเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้เป็นข้าราชการส่วนกลางที่อยู่ภายใต้การบังคับ บัญชาของอธิบดีกรมป่าไม้ และมีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด กรมป่าไม้จึงขอ ทหารหรือว่า การกำหนดหลักการเช่นนี้จะกระทำได้หรือไม่ เป็นการขัดต่อมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ สวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียน และขัดต่อพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่มาตรา ๓ แห่ง พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดนิยามคำว่า “นายทะเบียน”^๑ หมายความว่า อธิบดีหรือ ผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายสำหรับกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด มอบหมายสำหรับจังหวัดอื่น นั้น เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็น นายทะเบียนตามพระราชบัญญัติสวนป่า และมีได้ทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนตาม พระราชบัญญัติสวนป่า ต้องอยู่ภายใต้หลักการบริหารราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่อย่างไร เนื่องจากอำนาจหน้าที่ทั้งหลายของนายทะเบียนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสวนป่า เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะสำหรับนายทะเบียนเท่านั้น มิใช่เป็นอำนาจหน้าที่หรือเป็นการปฏิบัติราชการ ในตำแหน่งอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือในตำแหน่งของบุคคลอื่นใดซึ่งอธิบดีหรือผู้ว่าราชการ

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“นายทะเบียน” หมายความว่า อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายสำหรับกรุงเทพมหานคร และ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายสำหรับจังหวัดอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

จังหวัดมอบหมายให้เป็นนายทะเบียน ด้วยเหตุนี้ กรณีที่พระราชบัญญัติสวนป่า มาตรา ๕^๖ บัญญัติให้ ผู้มีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง หรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๔^๗ ที่ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้น ทำสวนป่าเพื่อการค้า ให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียนตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด และอธิบดี กรมป่าไม้ได้อาศัยอำนาจตามความในบทบัญญัติดังกล่าว ยกร่างระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการ ขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า และการโอนทะเบียนสวนป่า พ.ศ. กำหนดให้การยื่นคำขอ ขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าในท้องที่จังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครให้ยื่นต่อผู้อำนวยการสำนัก จัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องที่ หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้มอบหมายเพื่อเสนอต่อนายทะเบียน รวมทั้ง กำหนดกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า โดยให้อำนาจนายทะเบียนซึ่งเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย สั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ออกไป ตรวจสอบและทำรายงานเกี่ยวกับที่ดินก่อนที่จะให้นายทะเบียนพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับคำขอขึ้น ทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องของการกำหนดวิธีการและขั้นตอนปฏิบัติในการยื่น คำขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าเพื่อเสนอต่อนายทะเบียนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับ ขึ้นทะเบียนเท่านั้น จึงสามารถกระทำได้โดยไม่เป็นการขัดต่อมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า ที่บัญญัติให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าต่อนายทะเบียน และไม่เป็นการขัดต่อ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ แต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการการฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีข้อสังเกตว่า การยกร่างระเบียบ ของกรมป่าไม้ดังกล่าวยังมีปัญหาเรื่องความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ ท้องที่และพนักงานเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

มาตรา ๕ ผู้มีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง หรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๔ ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นทำสวนป่าเพื่อการค้า ให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียนตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด และเมื่อได้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้ยื่นคำขออาจดำเนินการไปก่อนได้จนกว่านายทะเบียนจะสั่งรับหรือไม่รับ ขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามมาตรา ๖

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าและที่ดิน ดังกล่าวเป็นที่ดินตามมาตรา ๔ (๑) ผู้ยื่นคำขอต้องมีหลักฐานการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินดังกล่าว พร้อมทั้งหนังสือ ยินยอมของผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นที่แสดงว่าอนุญาตให้ทำสวนป่าได้

มาตรา ๔ ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นที่ดินประเภทหนึ่ง ประเภทใด ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

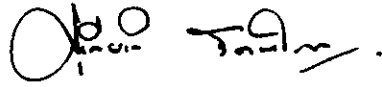
(๒) ที่ดินที่มีหนังสือของทางราชการรับรองว่า ที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับโฉนด ที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากได้มีการครอบครองและเข้าทำกิน ในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการ ครอบครองชีพแล้ว

(๓) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีหลักฐาน การอนุญาต การเช่าหรือเช่าซื้อ

(๔) ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลเข้าทำการปลูกป่า ในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าทำการปลูกสร้างสวนป่า หรือไถ่ที่ดินในเขตป่าเสื่อมโทรม

(๕) ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมือง รัฐบาลกิจ หรือหน่วยงานอื่น ของรัฐ

ในฐานะนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติสวนป่าฯ กรณีที่เกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือมีการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน กรมป่าไม้จึงควรหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวต่อไป



(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗