

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเพิกถอนที่ดินออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๖ (๔)
แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๙๑๕ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดย ส.ป.ก. เห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นการเพิกถอนที่ดินออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะแปลงที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น สำหรับพื้นที่แปลงใดในส่วนนั้นที่ ส.ป.ก. ยังไม่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ยังไม่เพิกถอนออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติคุ้มครองพื้นที่ส่วนนั้นไปพลางก่อน ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘ สรุปได้ว่า “เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ...” หมายความว่า เมื่อ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินในแปลงนั้น ด้วยเหตุนี้ ส.ป.ก. จึงเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะเป็นการเพิกถอนพื้นที่ออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ต่อเมื่อ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันทีตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้น อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๑๘๙/๒๕๕๘ วินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม จนกว่าจะได้มีการส่งมอบพื้นที่ให้แก่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อดำเนินการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดจนเสร็จสิ้น ทำให้ ส.ป.ก. และกรมป่าไม้มีแนวทางปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่ตรงกัน

ในกรณีดังกล่าว ส.ป.ก. มีความเห็น ดังนี้

๑. คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความตามมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในการปฏิรูปที่ดินจะมีผลต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและ ส.ป.ก.

จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดย ส.ป.ก. ได้ดำเนินการตามแผนงานและงบประมาณแล้ว สำหรับขั้นตอนการออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ นั้น เป็นขั้นตอนภายหลังจากที่มีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้ว เนื่องจากมาตรา ๒๖ (๔) ระบุเพียงว่า “จะนำ” มิใช่ “นำมา”

๒. คำว่า “จะนำ” ในมาตรา ๒๖ (๔) มีความหมายว่า ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอแล้ว อันจะมีผลถึงการแยกแปลงกับส่วนออกจากกันเพื่อได้ทราบถึงพื้นที่ที่ ส.ป.ก. จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นที่แน่นอนแล้ว ซึ่งการแยกแปลงกับส่วนออกจากกันดังกล่าว อาจดำเนินการได้ในสองกรณี ดังนี้

๒.๑ กรณี ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดทำวางรอบพื้นที่เพื่อแยกแปลงกับส่วนออกจากกันก็มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นแล้ว

๒.๒ กรณี ส.ป.ก. ไม่ได้ดำเนินการจัดทำวางรอบพื้นที่ แต่ได้ดำเนินโครงการสำรวจตรวจสอบข้อมูลพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเป็นรายอำเภอ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยการนำแผนที่เขตอำเภอของกระทรวงมหาดไทยเป็นกรอบแรก แล้วนำแผนที่เขตปฏิรูปที่ดินตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมาลงตำแหน่งในแผนที่เขตอำเภอเป็นกรอบที่สอง เมื่อกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตอำเภอได้แล้ว จึงนำแผนที่แปลงที่ดินที่ได้ทำการรังวัดรายแปลงมากำหนดตำแหน่งลงในเขตปฏิรูปที่ดินก็จะพบพื้นที่ที่ยังมิได้รังวัด จากนั้นจึงนำพื้นที่ดังกล่าวมาจำแนกเป็นพื้นที่ที่ไม่ใช่พื้นที่เกษตรกรรม เช่น ถนน ห้วย หนอง คลอง บึง ภูเขา ที่สาธารณประโยชน์ เมื่อได้กันหรือวางรอบพื้นที่ดังกล่าวออกแล้วจะได้พื้นที่เกษตรกรรมที่ยังมิได้รังวัดทั้งหมด จากนั้นจึงทำการสำรวจระดับพื้นที่ ซึ่งการกำหนดเขตในรูปแบบนี้เป็นการดำเนินงานตามแผนงานและงบประมาณที่ได้รับอนุมัติแล้ว จึงถือได้ว่า ส.ป.ก. ได้แยกแปลงกับส่วนออกจากกันแล้วอันมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแล้วเช่นกัน

ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติและถือเป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงขอหารือว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีจุดเริ่มต้นเมื่อใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว รวมทั้งได้พิจารณาคำขอความของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกระบี่ ส่วนที่สุดที่ กบ ๐๐๑๑/๓๒๒ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันเป็นที่มาของการที่ ส.ป.ก. หารือมาในประเด็นมาตรา ๒๖ (๔)^{*} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

*มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ อีกครั้งหนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่าประเด็นในการพิจารณาในครั้งนี้ว่า การปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น ความเป็นป่าสงวนแห่งชาติสิ้นสุดลงเมื่อใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า ตามมาตรา ๒๖ (๔)^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเมื่อใดต้องมีการดำเนินการครบองค์ประกอบทั้งสองประการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ (๔) กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติในสวนใดแล้ว และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม^๓ และการเพิกถอนที่ดินออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๔) ดังกล่าว จะเป็นการเพิกถอนเฉพาะที่ดินในแปลงที่นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น^๔

ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงมิได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม จนกว่าจะได้มีการดำเนินการครบองค์ประกอบทั้งสองประการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ (๔)

สำหรับการพิจารณาว่า “ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ (๔) นั้น เห็นว่า ในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘^๕ แล้วว่า หมายถึงกรณีที่ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินในแปลงนั้น ซึ่งการที่จะพิจารณาว่า ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และ ส.ป.ก.

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะของป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๔๙ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๖๕ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔บันทึก เรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๑๑ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๖๕ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕บันทึก เรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๑๑ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในแปลงนั้นได้ทันที นั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงในการดำเนินการของ ส.ป.ก. ที่เกิดขึ้นเป็นรายกรณี

อนึ่ง ในการพิจารณาเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า จากการพิจารณำบันทึกข้อความของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกระบี่ที่เป็นเอกสารประกอบการพิจารณาข้อหาหรือนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกระบี่ได้รับมอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว โดยมีพื้นที่บางส่วนได้ดำเนินการสำรวจรังวัดแต่ยังไม่ได้อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์เนื่องจากคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และบางส่วนยังไม่ได้สำรวจรังวัด ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่ทำให้ไม่อาจดำเนินการตามกฎหมายต่อไปได้ และเมื่อได้พิจารณาไว้ข้างต้นแล้วว่า การเพิกถอนที่ดินออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๔)^๖ ดังกล่าว จะเป็นการเพิกถอนเฉพาะที่ดินในแปลงที่นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ส.ป.ก. ก็ควรรักษาหรือกักรวมป่าไม้เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างของการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เพราะทั้ง ส.ป.ก. และกรมป่าไม้ต่างก็เป็นองคาพยพของรัฐและมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการรักษาประโยชน์ส่วนรวมทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับเพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรและการรักษาทรัพยากรธรรมชาติต่อไป ด้วยเหตุนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว สมควรที่ ส.ป.ก. และกรมป่าไม้จะได้หารือและซักซ้อมความเข้าใจร่วมกันเพื่อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของทั้งสองหน่วยงานให้มีความชัดเจนและเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพ

สำหรับความเห็นของ ส.ป.ก. ที่ปรากฏในหนังสือหรือในเรื่องเกี่ยวกับการแยกแปลงกับส่วนออกจากกัน ซึ่งอาจดำเนินการได้ในสองกรณี ตามข้อ ๒.๑ และข้อ ๒.๒ ข้างต้นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีข้อสังเกตว่า เป็นวิธีการบริหารจัดการของ ส.ป.ก. ให้ได้ประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งจะเลือกใช้อย่างใดนั้นย่อมต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบและความเหมาะสมและผลสัมฤทธิ์ของแผนงานและการใช้งบประมาณของ ส.ป.ก. และ ส.ป.ก. เองก็เห็นว่า พื้นที่ส่วนใดที่ ส.ป.ก. ยังไม่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ยังไม่เพิกถอนออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติคุ้มครองพื้นที่ส่วนนั้นไปพลางก่อน อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาระหว่าง ส.ป.ก. และกรมป่าไม้ที่อาจจะเกิดขึ้นดังที่ได้กล่าวข้างต้น



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๔

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น