

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

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กช ๑๖๐๔/๙๗๕ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๙๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดย ส.ป.ก. เห็นว่า พระราชบัญญัติการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นการเพิกถอนที่ดินออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะแปลงที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น สำหรับพื้นที่แปลงใดในส่วนนั้นที่ ส.ป.ก. ยังไม่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ก็ยังไม่เพิกถอนออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติคุ้มครองพื้นที่ส่วนนั้นไปพลาสก่อน ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นไว้ในเรื่องสืบฯ ๒๑๔/๒๕๓๘ สรุปได้ว่า “เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชบัญญัติการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ...” หมายความเพียงว่า เมื่อ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชบัญญัติการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชบัญญัติการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินในแปลงนั้น ด้วยเหตุนี้ ส.ป.ก. จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะเป็นการเพิกถอนพื้นที่ออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ต่อเมื่อ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชบัญญัติการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันทีตามแนวทางความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกاخ้างต้น อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๘๙/๒๕๕๘ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม จนกว่าจะได้มีการส่งมอบพื้นที่ให้แก่คณะกรรมการกฤษฎีกานั้นเพื่อดำเนินการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดจนเสร็จสิ้น ทำให้ ส.ป.ก และกรมป่าไม้มีแนวทางปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวในต่อไป

ในการยังกล่าว ส.ป.ก. มีความเห็น ดังนี้

๑. คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความตามมาตรา ๑๕๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในการปฏิรูปที่ดินจะมีผลต่อเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกามีคำสั่งให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและ ส.ป.ก.

จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดย ส.ป.ก. ได้ดำเนินการตามแผนงานและงบประมาณแล้ว สำหรับขั้นตอนการออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ นั้น เป็นขั้นตอนภายหลังจากที่มีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้ว เนื่องจากมาตรา ๒๖ (๕) ระบุเพียงว่า “จะนำ” มิใช่ “นำมา”

๒. คำว่า “จะนำ” ในมาตรา ๒๖ (๕) มีความหมายว่า ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอแล้ว อันจะมีผลถึงการแยกแปลงกับส่วนอกรากันเพื่อได้ทราบดีงพื้นที่ ส.ป.ก. จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นที่แน่นอนแล้ว ซึ่งการแยกแปลงกับส่วนอกรากันดังกล่าว อาจดำเนินการได้ในสองกรณี ดังนี้

๒.๑ กรณี ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดทำงรอบพื้นที่เพื่อแยกแปลงกับส่วนอกรากัน ก็มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นแล้ว

๒.๒ กรณี ส.ป.ก. ไม่ได้ดำเนินการจัดทำงรอบพื้นที่ แต่ได้ดำเนินโครงการสำรวจตรวจสอบข้อมูลพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเป็นรายอำเภอ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยการนำแผนที่เขตอำเภอของกระทรวงมหาดไทยเป็นกรอบแรก แล้วนำแผนที่เขตปฏิรูปที่ดินตามแผนที่แบบท้ายพระราชบัญญัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมาลงตำแหน่งในแผนที่เขตอำเภอเป็นกรอบที่สอง เมื่อกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตอำเภอได้แล้ว จึงนำแผนที่แปลงที่ดินที่ได้ทำการรังวัดรายแปลงมากำหนดตำแหน่งลงในเขตปฏิรูปที่ดินก็จะพบพื้นที่ที่ยังไม่ได้รังวัด จากนั้นจึงนำพื้นที่ดังกล่าวมาจำแนกเป็นพื้นที่ที่ไม่ใช่พื้นที่เกษตรกรรม เช่น ถนน หัวย หนอง คลอง บึง ภูเขา ที่สาธารณะประโยชน์ เมื่อได้กันหรือวงรอบพื้นที่ดังกล่าวออกแล้วจะได้พื้นที่เกษตรกรรมที่ยังไม่ได้รังวัดทั้งหมด จากนั้นจึงทำการสำรวจ ระบบทับพื้นที่ ซึ่งการกำหนดเขตในรูปแบบนี้เป็นการดำเนินงานตามแผนงานและงบประมาณที่ได้รับอนุมัติแล้ว จึงถือได้ว่า ส.ป.ก. ได้แยกแปลงกับส่วนอกรากันแล้วอันมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแล้ว เช่นกัน

ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติและถือเป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงขอหารือว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีจุดเร้นดันเมื่อใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจง ข้อเท็จจริงแล้ว รวมทั้งได้พิจารณาบันทึกข้อความของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกระปี้ ด่วนที่สุด ที่ กบ ๑๐๑/๓๒๒ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ถึงเลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันเป็นที่มาของกรณีที่ ส.ป.ก. หารือมาในประดีนมาตรา ๒๖ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

“มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชบัญญัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้บังคับในท้องที่ได้แล้ว
ฯลฯ

(๕) ด้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชบัญญัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ อีกรัชหนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่าประเด็นในการพิจารณา ในครั้งนี้มีว่า การปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น ความเป็นป่าสงวนแห่งชาติสิ้นสุดลง เมื่อใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า ตามมาตรา ๒๖ (๔)^๒ แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ การที่พระราชบัญญัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอน ป่าสงวนแห่งชาติเมื่อได้ต้องมีการดำเนินการครอบคลุมทั้งสองประการตามที่กำหนดให้ ในมาตรา ๒๖ (๔) กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดิน เชตป่าสงวนแห่งชาติในส่วนใดแล้ว และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมฯ และการเพิกถอนที่ดินออกจากเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยผลของพระราชบัญญัติ กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๔) ดังกล่าว จะเป็นการเพิกถอนเฉพาะที่ดินในแปลงที่นำไป ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น^๓

ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม จนกว่าจะได้มีการดำเนินการครอบคลุมทั้งสองประการ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ (๔)

สำหรับการพิจารณาว่า “ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ (๔) นั้น เห็นว่า ในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๑๙/๒๕๓๘ แล้วว่า หมายถึง กรณีที่ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชบัญญัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแปลงนั้นแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการ ได้ทันที พระราชบัญญัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดิน ในแปลงนั้น ซึ่งการที่จะพิจารณาว่า ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศ ในพระราชบัญญัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และ ส.ป.ก.

๒. โปรดดูขึ้นบรรทัดที่ ๑, ข้างต้น

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะของป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนด เขตปฏิรูปที่ดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๔๔ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงสำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในเขต ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๑๕ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ถึงสำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี

“บันทึก เรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ส่งพร้อม หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๒๑๑ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขานุการ คณะรัฐมนตรี และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๑๕ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ถึงสำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี

“บันทึก เรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ส่งพร้อม หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๒๑๑ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขานุการ คณะรัฐมนตรี

มีแผนงานพร้อมทั้งบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในแปลงนี้ได้ทันที นั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงในการดำเนินการของ ส.ป.ก. ที่เกิดขึ้นเป็นรายกรณี

อนึ่ง ในการพิจารณาเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า จากการพิจารณาบันทึกข้อความของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกระปี้ที่เป็นเอกสารประกอบการพิจารณาข้อหารือนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกระปี้ได้รับมอบหมายในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว โดยมีพื้นที่บางส่วนได้ดำเนินการสำรวจรังวัดแต่ยังไม่ได้ออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์เนื่องจากคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และบางส่วนยังไม่ได้สำรวจรังวัด ซึ่งสภาพป่าญหาดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่ทำให้มิอาจดำเนินการตามกฎหมายต่อไปได้ และเมื่อได้พิจารณาไว้ข้างต้นแล้วว่า การพิกถอนที่ดินออกจากบ้านที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ โดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๔)^๙ ดังกล่าว จะเป็นการเพิกถอนเฉพาะที่ดินในแปลงที่นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ส.ป.ก. ที่ควรปรึกษาหารือกับกรมป่าไม้ เพื่อไม่ให้เกิดข้อง่วงของการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เพราะทั้ง ส.ป.ก. และกรมป่าไม้ต่างก็เป็นองค์สภาพของรัฐและมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการรักษาประโยชน์ส่วนรวมทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกันเพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรและการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ต่อไป ด้วยเหตุนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว สมควรที่ ส.ป.ก. และกรมป่าไม้จะได้หารือและขักข้อมความเข้าใจร่วมกันเพื่อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของทั้งสองหน่วยงานให้มีความชัดเจน และเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพ

สำหรับความเห็นของ ส.ป.ก. ที่ปรากฏในหนังสือหารือในเรื่องเกี่ยวกับการแยกแปลงกับส่วนอื่นจากกัน ซึ่งอาจดำเนินการได้ในสองกรณี ตามข้อ ๒.๑ และข้อ ๒.๒ ข้างต้นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า เป็นการบริหารจัดการของ ส.ป.ก. ให้ได้ประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งจะเลือกใช้อย่างใดนั้นย่อมต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบและความเหมาะสมสมและผลสัมฤทธิ์ของแผนงานและการใช้บประมาณของ ส.ป.ก. และ ส.ป.ก. เองที่เห็นว่า พื้นที่ส่วนใดที่ ส.ป.ก. ยังไม่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ยังไม่เพิกถอนออกจากบ้านที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติคุ้มครองพื้นที่ส่วนนั้นไปคลางก่อน อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาระหว่าง ส.ป.ก. และกรมป่าไม้ที่อาจจะเกิดขึ้นดังที่ได้กล่าวข้างต้น

ด. ๗๙

(นายปกรณ์ นิตประพันธ์)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๔