



ด่วนที่สุด

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๕ (สระบุรี) ส่วนวิชาการและกฎหมาย โทร ๐ ๓๖๓๔ ๗๔๙๗

ที่ ทส ๑๖๑๘.๔/๐.๕๑๗

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๓

เรื่อง ขอรื้อหรือขอกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เรียน ผู้อำนวยการส่วนทุกส่วน
ผู้อำนวยการศูนย์ป่าไม้ทุกศูนย์
หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์

สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๕ (สระบุรี) ขอส่งสำเนาหนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๐๙.๒/ว.๓๘๘๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ เรื่อง ขอรื้อหรือขอกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาเพื่อทราบและถือปฏิบัติต่อไป

(นายภูมินทร์ บุญบันดาร)

ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๕ (สระบุรี)



ด่วนที่สุด บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ กรมป่าไม้ สำนักกฎหมาย โทร. ๐ ๒๕๖๑ ๔๒๙๒ ต่อ ๒๑๑, ๕๖๖๗

ที่ ทส ๑๖๐๙.๒ / ว. ๓๘๘๕ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒

เรื่อง ขอรื้อหรือขอกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เรียน รองอธิบดีกรมป่าไม้ทุกท่าน

ผู้ตรวจราชการกรมป่าไม้ทุกท่าน

ผู้อำนวยการสำนักทุกสำนัก

ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑-๑๓

ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้สาขา ทุกสาขา

ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

หัวหน้ากลุ่มตรวจสอบภายใน

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๖๖ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ถึงกรมป่าไม้ แจ้งผลการพิจารณาให้ความเห็นในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กรมป่าไม้พิจารณาแล้ว เห็นว่าเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จึงขอส่งบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาเพื่อแจ้งให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดทราบและถือปฏิบัติ ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณาดำเนินการ

นายปรเมินทร์ วงศ์สุวรรณ
รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมป่าไม้

ฝ่ายบริหารทั่วไป

ฝ่ายวิชาการ

ฝ่ายกฎหมาย *ดีใจ*

HV
(นายรัชพล ภัทรมาตเรือง)
นักวิชาการป่าไม้ชำนาญการ
รักษาราชการแทน

ผู้อำนวยการส่วนวิชาการและกฎหมาย

สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๕ (สงขลา)
เลขที่รับ ๒๓๗๗
วันที่ ๒ มี.ค. ๒๕๖๓
๑๖๕๖

หน้าห้อง สจป.ที่ ๕ (สงขลา)
เลขที่รับ 180
วันที่ 6 มี.ค. 2563
เวลา ๑๐.๑๕ น.

ส่วนวิชาการและกฎหมาย
เลขที่ ๑๕๔
วันที่ ๒ มี.ค. ๒๕๖๓
เวลา

เรียน ผอ.สภ.๕ (สระบุรี)

- เพื่อโปรดทราบ

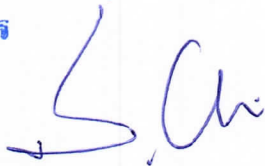
กรมป่าไม้ สันนิษฐานว่า ต้นไม้ที่ตัด ที่ ทล ๑๖๐๕.๖/
จ ๓๓๕๕ ลอ. ๒๔ ก.พ. ๒๕๖๒ เรื่อง ขอนำชื่อ
ข้อมูลมาขออนุญาตกรมป่าไม้ในเขตป่าที่ติดในเขตพื้นที่
เกษตรกรรม

สำนักงานกรมป่าไม้พิจารณาแล้ว เห็นควร
แจ้งเวียนให้ ผอ. ส่วนทุกส่วน ผอ. ศูนย์ป่าไม้ทุกศูนย์
และหัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์ทราบ เพื่อกรณีในกรณีที่
ในสังกัดที่พบแล้วต้องแจ้งให้ ทอ. ได้ทราบแล้ว
แบบมาพร้อมด้วยแล้ว หากเห็นชอบขอได้โปรดพิจารณา
ความในหนังสือนี้ เห็นควรเป็นปรารถนาได้โปรด
พิจารณาสั่งการ
จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณา

๕๕๕

(นางสาวชนารดี เกิดบำรุง)

นิติกร



(นายสำรวย อริเดช)

นักวิชาการป่าไม้ปฏิบัติการ

รักษาราชการแทน

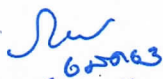
ผู้อำนวยการส่วนวิชาการและกฎหมาย
๐ ๖ มี.ค. ๒๕๖๓

เจริญพร ส.เกษตร

ผอ. ส.ป.น. สระบุรี

หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์

โทรเลข: ๕๐๖๖๕๑๖๒ โทรสาร: ๕๐๖๖



(นายภูมินทร์ บุญบันดาร)

ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๕ (สระบุรี)

ไม่พิจารณา

พิจารณา

พิจารณา

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔
และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในเขตปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๐๙.๒/๒๕๕๖๐ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ อนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จำแนกไว้ เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร (Zone A) และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วและที่มีราษฎรเข้าถือครอง ทำกินอยู่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปปฏิรูปที่ดิน ต่อมา คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม (Zone E) ตามลำดับ หลังจากนั้น การปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน ของ ส.ป.ก. กับกรมป่าไม้ เกิดมีความเห็นเป็นหลายฝ่ายในแนวทางปฏิบัติและได้มีการหารือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาหลายครั้ง และปัจจุบันได้มีคำพิพากษาของศาลในคดีที่เกี่ยวข้องกับพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินออกมาเป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่สอดคล้องกับคำวินิจฉัยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยวางไว้เป็นบรรทัดฐานเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ

โดยข้อเท็จจริงสรุปความได้ ดังนี้

๑. วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ป่าฝั่งซ้ายแม่น้ำภาชี (หมายเลข ๘๕) เป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

๒. ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๑

๓. ในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดให้ป่าฝั่งซ้ายแม่น้ำภาชีเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๐๖๙ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

๔. เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ กรมป่าไม้ได้มีหนังสือส่งมอบพื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติ ป่าฝั่งซ้ายแม่น้ำภาชี ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E) ให้ ส.ป.ก. ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ (ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวร ที่เสื่อมสภาพแล้ว มีราษฎรถือครองทำกินอยู่ ให้กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๖๕ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๕. ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลแก้มอัน ตำบลเบิกไพร ตำบลด่านทับตะโก ตำบลปากช่อง ตำบลจอมบึง ตำบลรางบัว อำเภอจอมบึง ตำบลป่าหวาย ตำบลท่าเคย ตำบลตะนาวศรี อำเภอสวนผึ้ง และตำบลหนองพันจันทร์ ตำบลบ้านคา ตำบลบ้านบึง อำเภอบ้านคา จังหวัดราชบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๑

กรมป่าไม้พิจารณาแล้วขอเรียนว่าเพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นต่าง ๆ ในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ได้ข้อยุติในประเด็นข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๒๐๓/๒๕๓๖ เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ที่ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จึงมิได้ผู้บุกรุกและไม่ต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น คำว่า “ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ” หมายถึง การได้รับใบอนุญาตหรือได้รับเอกสารอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายนั้น ๆ จากทางราชการประเภทใด

๒. ขั้นตอนใดดังต่อไปนี้ ที่ถือว่าเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว

๒.๑ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้บรรดาเจ้าของผู้ครอบครองที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของทุกแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเก้าสิบวันแล้ว ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือ

๒.๒ เมื่อ ส.ป.ก. ได้ออกประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและเกษตรกรมายื่นคำร้องแล้ว แต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด แล้วแต่กรณี ยังไม่อนุมัติให้มีการจัดสรรที่ดินแปลงนั้น ๆ หรือ

๒.๓ เมื่อ ส.ป.ก. จัดทำหนังสือรับมอบที่ดิน คือ เอกสาร ส.ป.ก. ๔-๒๘ ก ซึ่งเป็นหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้ได้รับที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีขอบเขตแปลงที่ดินที่ได้รับ แสดงให้เห็นเด่นชัดแล้ว หรือ

๒.๔ เมื่อ ส.ป.ก. จะต้องออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ มอบเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ หรือ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ให้กับเกษตรกรผู้ยื่นคำร้องตามข้อ ๒.๒ ก่อนราษฎรผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่แล้วก่อน หรือ

๒.๕ ผลของกฎหมายตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๑๘๘/๒๕๕๘ จะตรงกับขั้นตอนใดที่กล่าวมาตามนัยข้อ ๒.๑ ถึง ๒.๔ ข้างต้น หรือไม่ อย่างไร

๓. ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่งมอบแปลงพื้นที่ที่มีราษฎรยึดถือครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้ว เพื่อให้ราษฎรได้เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติแปลงใดแล้วนั้น จะมีผลทำให้ราษฎรที่อยู่ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติอยู่เดิม

ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ได้รับการผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้หรือไม่ อย่างไร

๔. กรณีตามมาตรา ๒๖ วรรคท้าย ที่บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมาตรา ๒๗ ที่บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปสำรวจรังวัด ปักหลัก หรือขุดร่องแนวและดำเนินการอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินนั้น ขอร้องว่า หากข้อเท็จจริงพบว่ามีผลกระทบความผิดฐานบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พนักงานเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะมีหน้าที่และอำนาจในการจับกุมปราบปราม หรือร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้และกฎหมายอื่นในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้หรือไม่ อย่างไร และระหว่าง ส.ป.ก. ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบดูแลพื้นที่ดังกล่าวกับกรมป่าไม้ หน่วยงานใดจะเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินคดีในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ที่เกิดขึ้นในพื้นที่

๕. การส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าฝั่งซ้ายแม่น้ำภาชีในเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E) ให้ ส.ป.ก. ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้น มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติได้หรือไม่ เพราะกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติออกมาภายหลังเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๗ และก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ นั้น กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจ ส.ป.ก. ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ สถานะของที่ดินยังคงเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่จนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และ ส.ป.ก. มีแผนงานและงบประมาณ

๖. เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ใดแล้วจะถือว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีสถานะเช่นเดียวกับเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมป่าไม้ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๐๓/๒๕๓๖ เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ที่ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐมิใช่ผู้บุกรุกและไม่ต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น คำว่า “ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ” หมายถึง การได้รับใบอนุญาตหรือได้รับเอกสารอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายนั้น ๆ ประเภทใดจากทางราชการนั้น เห็นว่า

โดยที่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ในเรื่องเสรีจที่ ๒๐๓/๒๕๓๖^๑ ดังกล่าว เป็นการให้ความเห็นตามประเด็นและเฉพาะข้อเท็จจริงที่กรมป่าไม้ระบุ ซึ่งครอบคลุมบุคคล ๓ ประเภท ได้แก่ (๑) เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรซึ่งได้รับการจัดที่ดิน โดยการเช่า หรือเช่าซื้อ ให้เช่าทำประโยชน์เพื่อเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร หรือ บุคคลอื่นซึ่งได้รับการจัดที่ดินโดยการเช่าหรือเช่าซื้อ ให้เช่าทำประโยชน์ในกิจการอื่นอันเป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๘ (๒) สมาชิกนิคมซึ่งได้รับอนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ ในเขตนิคมสร้างตนเองเพื่อทำเกษตรกรรมตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และ (๓) ผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้เช่าทำประโยชน์เพื่อเกษตรกรในที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดสรรเพื่อเกษตรกร ด้วยเหตุนี้ “ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ” ในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสรีจที่ ๒๐๓/๒๕๓๖ จึงหมายถึงบุคคลดังกล่าวข้างต้น ส่วนการจะพิจารณาว่า “ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย เฉพาะนั้น ๆ” จะหมายถึงการได้รับใบอนุญาตหรือได้รับเอกสารอย่างหนึ่งอย่างใดและจากทางราชการ ประเภทใดนั้น ต้องพิจารณาตามบทบัญญัติและรายละเอียดที่กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ กำหนดไว้ กรณีจึงเป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับเป็นรายกรณี

ประเด็นที่สอง การดำเนินการของ ส.ป.ก. ตามที่กรมป่าไม้ยกขึ้นในขั้นตอนใดที่จะมี ผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๘ และผลของกฎหมายตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๑๘๙/๒๕๕๘ ตรงกับขั้นตอนใดที่กล่าวมาตามนัยข้อ ๒.๑ ถึง ๒.๔ ข้างต้น นั้น คณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า ปัญหาที่ขอหารือในประเด็นนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การเพิกถอน ป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๘ จะเกิดขึ้นเมื่อใด และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๑๘๙/๒๕๕๘ จะมีผลของกฎหมายอย่างไร และมีความเห็นว่ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะ ทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในทันที แต่พระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวจะมีผลเป็นการเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๖^๒ (๔)

บันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๘๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๔๓๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือ พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้ จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราช กฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลัง (มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย ซึ่งความว่า “... เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ดังกล่าว มีความหมายว่า เมื่อ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนของป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่แน่นอนแล้วตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที ทั้งนี้ การเพิกถอนจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติจะมีผลเฉพาะแปลงที่ดินในส่วนของป่าสงวนแห่งชาติที่ ส.ป.ก. ได้เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่แน่นอนแล้วเท่านั้น มิใช่เพิกถอนพื้นที่ทั้งหมดของป่าสงวนแห่งชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติมอบให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการหรือพื้นที่ทั้งหมดในส่วนของป่าสงวนแห่งชาติที่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วยแต่อย่างใด ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘^๓ เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙^๔ และเรื่องเสร็จที่ ๑๐๗๐/๒๕๕๕^๕

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

ได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

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

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

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

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะของป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๔๙ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๕๒๓ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๔ ถึงกรมป่าไม้

สำหรับคำพิพากษาของศาลฎีกาตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๑๘๙/๒๕๕๘^๖ จะมีผลของกฎหมายอย่างไร นั้น เห็นว่า คำพิพากษาศาลฎีกาในเรื่องนี้ ศาลฎีกาได้พิพากษาสรุปความได้ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม จนกว่าจะได้มีการส่งมอบพื้นที่ให้แก่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อดำเนินการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดต่อไป บทบัญญัตินี้จึงมุ่งหมายให้ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่านั้นและจัดสรรให้ผู้ได้รับอนุญาตก่อน จึงจะถือเป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินของรัฐ กรณีจึงเป็นแนวทางเดียวกันกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ข้างต้น

ประเด็นที่สาม กรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมป่าไม้ส่งมอบแปลงพื้นที่ที่มีราษฎรยึดถือครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้วเพื่อให้ราษฎรได้เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติแปลงใดแล้วนั้น จะมีผลทำให้ราษฎรที่อยู่ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติอยู่เดิมก่อนที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ได้รับการผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติในทันที แต่ยังคง

^๖คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๑๘๙/๒๕๕๘ สรุปความได้ว่า มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว (๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น...” แม้ปรากฏว่ามีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอบ้านแพ้ว อำเภอบางคนที และกิ่งอำเภอโพธารวม อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็ตาม แต่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม จนกว่าจะได้มีการส่งมอบพื้นที่ให้แก่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อดำเนินการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดต่อไป หากจะถือว่าการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินแปลงใด มีผลเป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติในทันที ก็จะเป็นการส่งเสริมให้บุคคลใด ๆ บุกรุกเข้ามาทำประโยชน์หรือเข้าครอบครองที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ อันจะเป็นช่องว่างของกฎหมาย บทบัญญัตินี้จึงมุ่งหมายให้ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่านั้นและจัดสรรให้ผู้ได้รับอนุญาตก่อน จึงจะถือเป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินของรัฐ เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครพนมได้ออกประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเกิดเหตุหลังจากที่ผู้ร้องถูกดำเนินคดีนี้แล้ว ดังนั้น ในขณะที่ผู้ร้องกระทำความผิดคดีนี้ ผู้ร้องจึงยังไม่เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเกิดเหตุ การจัดสรรที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินยังไม่เสร็จสิ้น ที่ดินเกิดเหตุจึงยังมีสภาพเป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ การกระทำของผู้ร้องจึงเป็นความผิดตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

ดำเนินการในขั้นตอนของการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อไปด้วย ดังนั้น การจะบังคับใช้หรือผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ในพื้นที่ดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด ต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินประกอบด้วย กล่าวคือ หากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินยังไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินนั้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินดังกล่าวยังคงมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว และหากมีการทำไม้หวงห้าม และเก็บหาของป่าหวงห้ามในที่ดินดังกล่าว ก็จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ด้วย หรือแม้จะเป็นกรณีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว แต่โดยที่ที่ดินของ ส.ป.ก. ในส่วนที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นยังคงมีสถานะเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้^๙ เนื่องจากการถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ในที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๖ ทวิ^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวเพื่อนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิใช่กรณีบุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามมาตรา ๓^{๑๑} (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามนัยมาตรา ๔ (๑)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^{๑๓} ดังนั้น ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ด้วย เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๐๓/๒๕๓๖^{๑๔} เรื่องเสร็จที่ ๖๙๔/๒๕๓๖^{๑๕} และเรื่องเสร็จที่ ๗๙๑/๒๕๔๘^{๑๖} ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๓๗๑/๒๕๕๑^{๑๗}

^๙มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

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

^{๑๐}มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

^{๑๑}มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๓}บันทึก เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๖๘ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๔}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หาหรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๕๕๖ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๕}คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๓๗๑/๒๕๕๑ สรุปความได้ว่า มาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือ (มีต่อหน้าถัดไป)

ประเด็นที่สี่ กรณีตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อพบการกระทำความผิดฐานบุกรุกพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จะมีหน้าที่และอำนาจในการจับกุมปราบปราม หรือร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้และกฎหมายอื่นในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้หรือไม่ อย่างไร และระหว่าง ส.ป.ก. ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบดูแลพื้นที่ดังกล่าวกับกรมป่าไม้ หน่วยงานใดจะเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินคดีในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๖ วรรคสอง^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาตินั้นก็เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๖ (๔) บทบัญญัตินี้จึงบัญญัติขึ้นเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งรวมถึงการเข้าไปสำรวจรังวัด ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลัก ชุดดินทำร่องแนวต่าง ๆ และตัดรานกิ่งไม้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๗^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ได้อย่างมี

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๓)

อสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ได้มา ก็เพื่อนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิได้มุ่งหมายให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินที่มีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อที่ดินพิพาทเดิมเป็นป่าสงวนแห่งชาติจึงเป็นที่ดินของรัฐ แม้ถูกเพิกถอนสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติอันเนื่องจากการดำเนินการตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ตาม ก็ยังคงเป็นที่ดินของรัฐอยู่เพียงแต่เปลี่ยนประเภทของที่ดิน วัตถุประสงค์และการใช้ประโยชน์ในที่ดินและเปลี่ยนหน่วยงานของรัฐผู้ดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินจากกรมป่าไม้ เป็น ส.ป.ก. ที่ดินยังคงเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่อาจถือว่า ส.ป.ก. เป็นบุคคลผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทตามกฎหมายอื่นตามความหมายของมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก จัดสรรที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกร จึงเป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดินนั้น ดังนั้น การได้เอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงยังมีได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน และยังคงเป็น “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๕}มาตรา ๒๗ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัดได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

(๒) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว ในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้และกระทำกรอย่างอื่นแก่สิ่งที่เกิดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

ประสิทธิภาพ โดยไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ มิได้เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ในฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ที่จะมีหน้าที่และอำนาจในการจับกุมปราบปรามผู้บุกรุกหรือยึดถือครอบครองที่ดินป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน เพราะการใช้อำนาจจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายเป็นการกระหิทธิสิทธิเสรีภาพของบุคคล ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มิได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จึงไม่มีอำนาจจับกุมปราบปรามผู้บุกรุกที่ดินป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน และเมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่สามแล้วว่าการถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๖ ทวิ^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวเพื่อนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรณีจึงเป็นหน้าที่และอำนาจของ ส.ป.ก. ในการดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวและป้องกันการกระทำใด ๆ ที่เป็นผลร้ายต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว การที่มีผู้บุกรุก เข้าไปยึดถือ ครอบครอง หรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดินซึ่ง ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมายย่อมกระหิทธิสิทธิของ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินไปปฏิรูปที่ดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ส.ป.ก. จึงเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าวและมีสิทธิที่จะกล่าวโทษผู้กระทำความผิดเพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมายได้

นอกจากนี้ เมื่อบุคคลของ ส.ป.ก. ในส่วนที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นยังคงมีสถานะเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กรมป่าไม้ยังคงมีหน้าที่และอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินที่เป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ (๑)^{๑๗} แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๑ และหากเป็นกรณีที่ดินนั้นยังคงมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติเนื่องจาก ส.ป.ก. ยังไม่ได้นำที่ดินป่าสงวนแห่งชาตินั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะเป็นหน้าที่และอำนาจของกรมป่าไม้ในการดูแลรักษาที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นตามข้อ ๒ (๑) แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวด้วยเช่นกัน

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๗}ข้อ ๒ ให้กรมป่าไม้ มีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ปั้นฟู ดูแลรักษา ส่งเสริมทำนุบำรุงป่า และการดำเนินการเกี่ยวกับการป่าไม้ การทำไม้ การเก็บหาของป่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินป่าไม้ และการอื่นเกี่ยวกับป่าและอุตสาหกรรมป่าไม้ ให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้วยกลยุทธ์เสริมสร้างความร่วมมือของประชาชนเป็นหลัก เพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และมีภารกิจอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุม กำกับ ดูแล ป้องกันการบุกรุก การทำลายป่า และการกระทำความผิดในพื้นที่ รับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสวนป่า กฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซ่ยนต์ กฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ด้วยเหตุนี้ กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ต่างก็มีหน้าที่และอำนาจดูแลรักษาที่ดิน ป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมร่วมกันตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละ หน่วยงานดังที่ได้ให้ความเห็นไว้ข้างต้น

ประเด็นที่ห้า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่มีผลใช้บังคับก่อน ที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และต่อมากฎหมายป่าไม้ ได้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ ส.ป.ก. ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ แล้ว จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ในที่ดินแปลงนั้นหรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๖^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่มีผลเป็นการเพิกถอนสถานะ ที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เมื่อมีข้อเท็จจริงครบตามองค์ประกอบ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ก็เพื่อให้ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ มาดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินตามนโยบายของรัฐได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องย้อนกลับมาดำเนิน กระบวนการเพิกถอนสถานะของที่ดินประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้อีก ทั้งนี้ ภายหลังจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีผลใช้ บังคับเป็นกฎหมาย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖^{๑๙} มติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖^{๒๐} (ซึ่งต่อมามติคณะรัฐมนตรีนี้ได้ถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๘) และมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗^{๒๑} ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน

^{๑๘}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๙}คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รวม ๔ ประเภท คือ

ก) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จำแนกเขตทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ไว้เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสม กับการเกษตร เนื้อที่ ๗.๒ ล้านไร่

ข) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดไว้เป็นพื้นที่รองรับตามโครงการ คจก. เดิมทั้งหมด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ค) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร ซึ่งได้ผ่านการตรวจสอบสภาพป่า ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน และ

ง) พื้นที่ที่อยู่ในโครงการออกเอกสารสิทธิให้กับราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.)

^{๒๐}คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ กรมป่าไม้มอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้ว มีราษฎรถือครองทำกินอยู่ (ยกเว้นพื้นที่ ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน โดยออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^{๒๑}คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีอนุมัติตาม มติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจที่เห็นควรอนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม โดยให้ได้รับความเห็นของ คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปดำเนินการ ดังนี้

(๑) การสำรวจรังวัดเพื่อออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) ดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ราษฎรถือครอง ทำกินแล้วเท่านั้น

เพื่อเกษตรกรรมในป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น หากพิจารณาได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น เป็นการอนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว และปรากฏข้อเท็จจริงว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมานับแต่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้ บังคับ และ ส.ป.ก. ได้รับมอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติจากกรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ส.ป.ก. ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวครบถ้วนตามองค์ประกอบ สองประการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ (๔) กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้น ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยตามแนวทางที่ได้พิจารณาในประเด็นที่สองข้างต้นแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ใช้บังคับก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินเฉพาะแปลงที่ได้ดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินนั้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย

ประเด็นที่หก เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ใดแล้ว จะถือว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีสถานะเช่นเดียวกับเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า เขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมตามมาตรา ๕๔^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น ต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ กล่าวคือ (๑) เป็นเขตที่ได้มีการจำแนกไว้เป็นประเภท เกษตรกรรม และ (๒) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้ประกาศ เขตหรือพื้นที่นั้นในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๖๔/๒๕๓๕^{๒๓} แต่โดยที่

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒๑)

(๒) สำหรับพื้นที่ที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน พื้นที่ที่มีสภาพและศักยภาพทำการเกษตร ไม่คุ้มค่า พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้เพื่อให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้กันไว้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เช่น สนับสนุนให้เอกชนและประชาชน ในท้องถิ่นปลูกสร้างสวนป่า จัดเป็นที่เพาะชำกล้าไม้ จัดเป็นป่าชุมชนสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จัดเป็น สวนรุกขชาติ เป็นต้น และ

(๓) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) ร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแก้ไข กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อให้สามารถพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่ประเทศ

^{๒๒}มาตรา ๕๔ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็น การทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้ เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๒๓}คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๕๖๔/๒๕๓๕ สรุปความได้ว่า การแผ้วถางหรือยึดถือหรือ ครอบครองป่าอันจะเข้าข่ายความผิดตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จะต้องเป็นกรณีที่กระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจา นุเบกษา หรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ที่เกิดเหตุอยู่ในเขตป่าจำแนกซึ่งทางราชการกันไว้ สำหรับจัดเป็นที่ทำกินสำหรับประชาชนในภายหลัง แต่ปัจจุบันยังไม่มีกรณีดำเนินการในเรื่องดังกล่าว จึงเป็น ป่าจำแนกซึ่งยังมีได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังมิได้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจำเลยมิได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เข้าแผ้วถางหรือยึดถือหรือ ครอบครองป่าที่เกิดเหตุ จำเลยจึงมีความผิดตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๗๒ ตรี วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น เป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าสำรวจรังวัดทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขต โดยปักหลักหรือขุดร่องแนว^{๒๔} รวมถึงให้อำนาจแก่ ส.ป.ก. ในการจัดซื้อที่ดินของเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน^{๒๕} และปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้แทนกรมป่าไม้ว่า ยังไม่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้เขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีจึงมีอาจถือได้ว่าเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหรือมีสถานะเช่นเดียวกับเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

^{๒๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๕, ข้างต้น

^{๒๕}มาตรา ๒๙ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่